Offentlig ressursbruk

Hva sier tallene?

Samfunnsøkonomisk enhet
Alexander Berg Erichsen, Sidsel Schade og Fanny Voldnes

2017

FAGFORBUNDET
www.fagforbundet.no

Offentlig ressursbruk

Hva sier tallene?
2017

Samfunnsøkonomisk enhet
Alexander Berg Erichsen, Sidsel Schade og Fanny Voldnes

Innhold

Forord 4
1. Sammendrag 5
1.1 Problemstilling og innhold 5
1.2 Hovedkonklusjoner 6
2. Offentlig sektor og offentlig ressursanvendelse 7
2.1 Hva er offentlig sektor? 7
2.2 Mål på offentlig ressursanvendelse 9
2.3 Indikatorer for offentlig ressursbruk. 10
2.4 Trend og variasjon 12
3. Utviklingen i offentlige utgifter 13
4. Utvikling i offentlig ressursbruk 1970-2015 15
4.1 Generelt 15
4.2 Offentlig ressursbruk som andel av samlet ressursanvendelse innenlands 17
4.3 Konsum og investeringer som andel av samlet ressursanvendelse 17
4.4 Sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning 18
4.5 Fordelingen mellom stat og kommune 20
4.6 Endring i oppgavefordeling mellom stat og kommune 21
4.7 Utskilling av offentlig virksomhet påvirker sysselsettingstallene 22
5. Offentlig versus privat vekst 24
6. Ressursbruken i offentlig forvaltning sammenliknet med andre næringer 26
6.1 De tre hovednæringene 26
6.2 Tjenester er avhengig av mennesker 27
6.3 Produktivitetsvekstens virkning 28
6.4 Offentlig versus privat tjenesteyting 30
6.5 Finansiering av offentlige tjenester 34
7. Vedlegg: 34
7.1 Innenlandsk sluttanvendelse som mål på ressursbruken i norsk økonomi 34
7.2 Kommuneøkonomi 37
8. Litteraturoversikt .....

Forord

Offentlig sektors utvikling, omfang og oppgaver har en sentral plass i den politiske debatten om velferdssamfunnet. Forestillinger om høy og lite effektiv ressursbruk har vært utgangspunktet for en rekke reformer i offentlig sektor. Dette var også et viktig premiss for arbeidet til den regjeringsoppnevnte produktivitets-kommisjonens rapporter og Perspektivmeldingen 2017.

Offentlig sektor spiller en viktig rolle for å sikre våre felles velferdstjenester, en stabil samfunnsøkonomi og en god næringsutvikling. Nettopp derfor er det også viktig å jobbe for å forbedre driften av offentlig sektor og søke å løse oppgavene på en mer effektiv måte. Men for å lykkes i dette arbeidet er det helt nødvendig å ha et riktig bilde av ressursutviklingen.

Fagforbundet er opptatt av at debatten om offentlig sektor og offentlig ressursbruk baseres på fakta og kunnskap. Formålet med rapporten er å belyse den langsiktige utviklingen i hvor mye som brukes på offentlige tjenester, ressursinnsatsen, og hvor mye mer befolkningen får av velferdstjenester, realveksten.

Rapporten er en oppdatering av rapporten som kom i 2013. Hensikten er å følge utviklingen videre fra 2013. I tillegg har det vært en større revidering av måten nasjonalregnskapet blir beregnet på, med Hovedrevisjon 2014 (SSB), som også gjør det nødvendig med en oppdatering.

Som rapporten viser har andelen som brukes på offentlige tjenester vært stabil de siste 25 årene. Samtidig har veksten i privat konsum vært sterkere enn veksten i offentlig tjenesteyting. Dette henger sammen med at offentlige sektor i stor grad yter tjenester som helse, omsorg og utdanning. Slike tjenester kan ikke automatiseres på samme måte som vareproduksjon. Dette er en egenskap ved menneskenære tjenester enten de er i offentlig eller privat regi.

Oppdateringen av rapporten er gjort av gjort Alexander Berg Erichsen, Sidsel Schade og Fanny Voldnes, alle i Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet. Første utgave av rapporten ble utarbeidet av rådgiver Linda Skjold Oksnes i Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet i samarbeid med Professor Bjarne Jensen ved Høgskolen i Hedmark. Vi vil også takke Lars Gunnesdal i Manifest Analyse for nyttige innspill til beregningene i første versjonen av rapporten og Hallvard Bakke for nyttige innspill.

Mette Nord
Leder av Fagforbundet
Oslo, mai 2017

1. Sammendrag

1.1 Problemstilling og innhold

Hvor stor andel av verdiskapningen som brukes på offentlige velferdsordninger er et spørsmål om politisk prioritering. Offentlig forvaltnings størrelse og utvikling er et viktig premiss for den politiske debatten og danner grunnlaget for de utfordringene som defineres og hvilke politiske beslutninger som tas.

Derfor er det viktig å ha et tallgrunnlag som viser utviklingen i offentlig sektors ressursbruk. Denne rapporten er en oppdatering av en rapport om offentlig ressursbruk fra 2013. Formålet med denne rapporten er å belyse utviklingen i ressursbruken i offentlig sektor sammenliknet med utviklingen i den øvrige økonomien.

Som mål på den offentlige ressursbruken bruker vi offentlig konsum, bruttoinvesteringer i fast realkapital og sysselsatte årsverk. Til grunn for analysen er tall fra perioden 1970 til 2015. Mens kortsiktige endringer i fordelingen mellom privat og offentlig ressursbruk påvirkes av konjunktursituasjonen i norsk økonomi er vi i denne analysen mest interessert i å se på de langsiktige utviklingstrekkene. Tallgrunnlaget er i all hovedsak data fra Nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

I rapporten vil vi se nærmere på både andelen ressurser brukt i offentlig forvaltning og realveksten i offentlig konsum. De utrykker ulike sider av utviklingen i offentlig forvaltning. Ressursbruken som andel av verdiskapningen sier noe om hvor mye som brukes for å fremskaffe offentlige tjenester, mens realveksten i konsum er uttrykk for hvor mye befolkningen får av tjenester som helse, omsorg og utdanning.

Hvor mye som brukes på offentlige tjenester handler i bunn og grunn om politiske prioriteringer. Ressursbruken i offentlig forvaltning vil bli sammenliknet med samlet ressursbruk innenlands og ressursbruken i privat sektor.

Offentlig virksomhet består i stor grad av tjenester. Tjenesteytende næringer og særlig menneskenære tjenester, skiller seg fra vareprodulsjon ved at arbeidet i begrenset grad kan automatiseres. Dette gjelder både offentlige tjenester som utdanning, helse, pleie- og omsorg, og private tjenester som frisør, tannlege og advokatbistand. For å kunne vurdere ressursbruker er det er derfor relevant å sammenlikne utviklingen i offentlig forvaltning med privat tjenesteyting.

I kapittel 2 vil sentrale indikatorer for offentlig ressursanvendelse bli presentert. Kapittel 3 presenterer utviklingen i offentlige utgifter i Norge og internasjonalt. Kapittel 4 presenterer utviklingen i offentlig ressursanvendelse som prosentandel av samlet ressursanvendelse innenlands fra 1970 til 2015. I kapittel 5 sammenliknes veksten i offentlig og privat konsum. Kapittel 6 ser på utviklingen i offentlig forvaltning i forhold til utviklingen i andre hovednæringer og privat tjenesteyting. Kapittel 7 inneholder to vedlegg. Ett hvor ulike deler av kommuneøkonomien er belyst med tanke på ressursbruk og ett hvor innenlandsk sluttanvendelse som mål på ressursbruk er utdypet.

1.2 Hovedkonklusjoner

Rapporten viser at ressursbruken i offentlig forvaltning har vært stabil de siste 25 årene sammenliknet med økonomien for øvrig. Dette gjelder både konsum og investeringer, som andel av samlet ressursanvendelse innenlands, og andelen sysselsatte årsverk. Realveksten i konsum har derimot vært sterkere i privat sektor enn offentlig forvaltning.

Offentlig konsum økte sammenliknet med privat konsum frem til begynnelsen av 90-tallet. Siden har offentlig konsum utgjort omtrent i underkant av en fjerdedel av samlet innenlandsk sluttanvendelse (22-26 prosent), mens privat konsum har ligget på pluss/minus halvparten (47-54 prosent).

Utviklingen i andelen sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning viser et tilsvarende bilde: mens andelen årsverk i offentlig forvaltning økte på 70- og 80-tallet sammenliknet med privat sektor, har forholdet mellom disse ikke endret seg stort de siste 25 årene. Andelen årsverk i offentlig forvaltning som andel av antall årsverk totalt har ligget på omtrent 27-30 prosent mot 70-73 prosent i privat sektor siden 90-tallet.

Når utviklingen i sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning sammenliknes med årsverk i privat tjenesteyting istedenfor privat sektor generelt, kommer et annet bilde fram. I Norge har antall årsverk i tjenesteytende næringer økt siden 1970, mens antall årsverk i jordbruk og industri har gått tilbake. Veksten i sysselsatte årsverk er sterkest i offentlig forvaltning frem til midten av 90-tallet. Etter det har veksten hovedsakelig vært sterkere i privat tjenesteyting enn i offentlig forvaltning.

Tendenesen er at når land blir rikere vil andelen årsverk i tjenesteytende næringer øke. Dette gjelder også i Norge. Den teknologiske utviklingen i Norge har bidratt til å automatisere arbeidsprossenene slik at det produseres langt flere varer per årsverk. Det har gitt oss en formidalbel velstandsøkning. Tallene viser at siden midten av 90-tallet har vi tatt ut en økende andel av denne velstandsøkningen i form av private tjenester.

Dette reflekteres også i høyere vekst i privat enn offentlig konsum. Veksten i konsum målt i faste priser har gjennomgående vært sterkere i privat sektor enn i offentlig forvaltning de siste 25 årene. På 70- og 80-tallet vokste offentlig konsum mer enn privat konsum. Gjennomsnittlig årlig vekst i offentlig forvaltning på 70- og 80-tallet var på henholdsvis 5,2 prosent og 2,6 prosent, mens veksten i privat sektor var på henholdsvis 3,7 prosent og 1,8 prosent. Denne trenden har imidlertid snudd: 1990- og 2000-tallet har vært preget av sterkere vekst i privat enn offentlig konsum. Veksten i offentlig forvaltning var på 3,3 prosent mot 3,4 prosent i privat sektor på 90-tallet. På 2000-tallet har forskjellen økt: gjennomsnittlig årlig vekst var da 2,4 prosent i offentlig forvaltning og 3,4 prosent i privat sektor. Fra 2011 til 2015 fortsatte denne trenden, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,7 prosent i offentlig forvaltning og 2,5 prosent i privat sektor.

Det kan virke som et paradoks at realveksten i offentlig konsum har vært lavere enn realveksten i privat konsum samtidig som andelen som brukes på offentlige tjenester har vært opprettholdt. Årsaken er at den generelle kostnadsutviklingen i individuell tjenesteyting har vært sterkere enn i vareproduksjonen. Tjenester er i stor grad arbeidsintesive. Innen mange områder er det derfor vanskelig å redusere

arbeisinnsatsen uten at det går utover kvaliteten. Dette gjelder både private og offentlige tjenester. Men siden offentlig konsum domineres av tjenesteyting, mens privat konsum i langt større grad består av varekonsum, vil kostnadene i offentlig konsum øke sterkere enn kostnadene i privat konsum.

Hvis trenden fortsetter vil det bli et økende gap mellom nivået på privat forbruk og offentlig tjenesteyting. I praksis betyr en sterkere vekst i privat sektor at vi får tilgang til flere mobiler, møbler og restaurantbesøk sammenliknet med hva vi får av skole, helse- og omsorgstjenester. Dersom vi ønsker at nivået på offentlige tjenester ikke skal sakke akterut i forhold til den private velstandsutviklingen, må andelen som brukes på velferdstjenester økes i tida framover.

2. Offentlig sektor og offentlig ressursanvendelse

2.1 Hva er offentlig sektor?

Offentlig sektor består av offentlig forvaltning og offentlige selskaper som driver markedsrettet virksomhet[1]. Forvaltningen er kjernen i offentlig sektor og består av kommune- og statsforvaltningen. Når det er snakk om offentlig sektor er det vanligvis forvaltningen det refereres til. Offentlig forretningsvirksomhet omfatter blant annet statlig deleide selskaper, som for eksempel Statoil, Statkraft og Telenor[2], og en del kommunalt eide aksjeselskap.

Utgangspunktet for analysen i denne rapporten er tall for offentlig forvaltning. Det er naturlig når formålet er å se på utviklingen i offentlig ressursbruk og fordelingen av samfunnets ressurser mellom offentlig og privat virksomhet. I en slik analyse er det mest relevant å skille mellom produksjon av varer og tjenester som omsettes i et marked på den ene siden og oppgaver finansiert og forvaltet av felleskapet på den andre. I debatten om offentlig eller privat ressursbruk er det nettopp prioriteringene mellom disse formålene som er det mest interessante spørsmålet.

Formålet med offentlig forvaltning er grunnleggende forskjellig fra markedsrettet virksomhet. Mens markedsrettede virksomheter drives ut fra mål om bedriftsøkonomisk lønnsomhet er formålet med forvaltningen å ivareta en rekke samfunnsoppgaver definert ut fra politiske mål. I Norge sørger forvaltningen for en rekke velferdstjenester knyttet til helse, oppvekst, utdanning, forskning, kultur og idrett, i tillegg til fellesoppgaver som samferdsel, sikkerhet og administrasjon. Disse er hovedsakelig finansiert av fellesskapet.

[1] Som SSB definerer som offentlig kontrollerte ikke-finansielle og finansielle foretak.

[2] Også selskaper som DNB ASA, Kongsberg Gruppen, SAS AB, Yara, NSB AS, Veterinærmedisinsk Oppdragssenter AS, Norsk Hydro, Talent Norge AS osv. Komplett liste over de 74 selskapene staten har direkte eierskap i, kan finnes på https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/test/id2001647/

Til grunn for analysene er Statistisk sentralbyrå (SSB) sine tall og definisjoner, samt data fra Eurostat[3]. I SSBs statistikk er offentlig sektor delt inn i offentlig forvaltning og offentlig eide/deleide foretak/selskap som driver markedsrettet. Skillet er knyttet til formålet og kontrollen med virksomheten; om virksomheten har økonomisk overskudd som mål eller om formålet er oppgavestyrt. Det vil si styrt for å ivareta offentlige fellesoppgaver og velferdstjenester, og hvordan den er finansiert**.** Foretak som utfører forvaltnings-oppgaver, som helseforetakene, faller inn under forvaltningen, mens offentlige foretak som driver markedsrettet klassifiseres som foretak i statistikken.

Skillet mellom hvilke foretak som driver forvaltning og hvilke som driver markedsrettet er ikke alltid klart: En del offentlig eide foretak, som for eksempel innen renovasjon og kultutsektoren, har elementer av begge deler. De vil imidlertid i statistikken måtte regnes som enten forvaltning eller foretak[4]. Som tidligere nevnt, er det offentlig forvaltning som er fokusområdet i denne rapporten. Her gis derfor en detaljert forklaring på de forskjellige elementene i offentlig forvaltning, hentet fra SSBs definisjoner i nasjonalregnskapet.

[3] For de fleste figurene og tabellene som er basert på datagrunnlaget fra SSB, strekker tidsserien seg fra 1970 og til 2015, men det finnes også noen unntak. Det finnes tall tilgjengelig for 2016, men de er ikke revidert og vi avventer bruk til de er revidert. Datagrunnlaget fra SSB er hovedsakelig hentet fra «Årlig nasjonalregnskapet», men også fra temaområdet «Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter».

[4] For mer informasjon se: «Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgruppering» (SSB, 2012)

Offentlig forvaltning: består av institusjonelle enheter som er ikke-markedsprodusenter av varer og tjenester for individuelt og kollektivt konsum og hovedsakelig er finansiert av obligatoriske betalinger fra enheter i andre sektorer, samt alle institusjonelle enheter med primær oppgave og omfordele nasjonal inntekt og formue. Oppgavene til offentlig forvaltning er å ivareta et politisk ansvar, å iverksette og håndheve reguleringer, produsere varer og tjenester for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue. Delsektorer:

- Statsforvaltningen
- Kommuneforvaltningen

Offentlig forvaltning må ikke forveksles med offentlig sektor, som i tillegg til offentlig forvaltning også omfatter offentlig kontrollerte ikke-finansielle og finansielle foretak.

Stats- og trygdeforvaltningen:er en del av sektoren offentlig forvaltning. Sektoren omfatter ikke-markedsrettet virksomhet som er direkte styrt og kontrollert av sentrale politisk og administrative myndigheter. Viktige oppgaver er produksjon av tjenester for konsum til reduserte priser eller gratis, å iverksette og håndheve reguleringer og omfordeling av inntekt og formue. Statens pensjonsfond inngår i sektoren. Statens forretningsdrift, statlig eide foretak, og statlige låneinstitusjoner regnes ikke som en del av statsforvaltningen.

Kommuneforvaltningen: er en del av offentlig forvaltning og omfatter ikke-markedsrettet virksomhet som er direkte styrt og kontrollert av lokale og regionale politisk og administrative myndigheter. En sentral oppgave er produksjon av tjenester.

I kommuneforvaltningen inngår kommuner, fylkeskommuner og kirkelige fellesråd. I tillegg omfatter sektoren kommunale foretak, fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, dersom disse driver ikke-markedsrettet virksomhet. De fleste forvaltningsforetakene finner vi innenfor vann- og avløp, renovasjon, tjenester tilknyttet eiendomsdrift, offentlig administrasjon, helsetjenester, bibliotek- og museumsdrift samt innenfor drift av sports- og idrettsanlegg. Sektoren omfatter også kommunale og fylkeskommunale lånefond.

Kilde: SSB, https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/begreper-i-nasjonalregnskapet

2.2 Mål på offentlig ressursanvendelse

Offentlige utgifter, sysselssetting og konsum er alle mål som kan utrykke størrelsen på offentlig sektor. Når man snakker om offentlige utgifter er det naturlig å skille mellom:

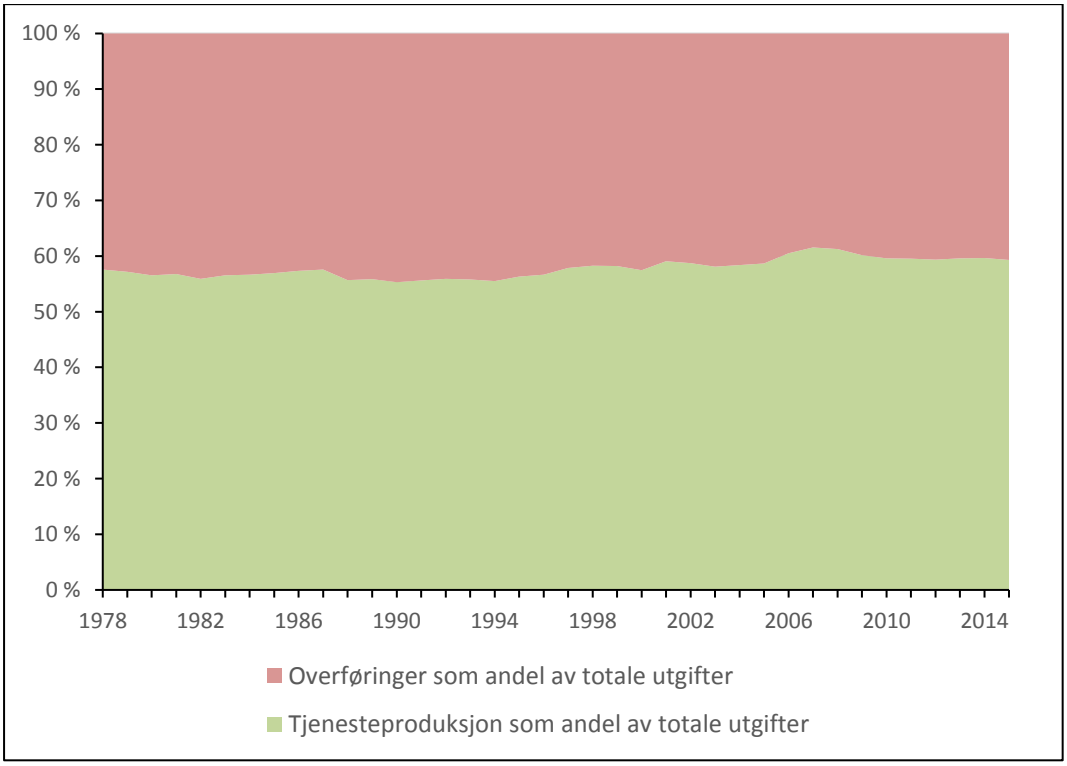
1) Utgifter til produksjon av offentlige tjenester (konsum, investeringer og sysselsatte)

2) Utgifter til overføring av inntekter til private husholdninger (i hovedsak trygdeutbetalingene og sosialhjelp) og bedrifter (subsidier til næringsvirksomhet)

Lønn til ansatte utgjør over halvparten av utgiftene til tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning. I kommunesektoren utgjør lønnsutgiftene i underkant av 60 prosent. Når det gjelder overføringer er det her i all hovedsak snakk om overføringer til private husholdninger som pensjon, sykepenger og fødselspenger. Hele 75 prosent av overføringene til privat sektor er overføringer til private husholdninger. Formålet med disse overføringene er i stor grad å dekke opp for bortfall av inntekt, enten som følge av sykdom eller alderdom, og er en viktig del av inntektssikringssystemet.

Figur 1 presenterer offentlige utgifter fordelt på overføringer[5] og utgifter knyttet til finansiering av offentlige tjenester. Som figuren viser er litt under halvparten av de offentlige utgiftene kontantoverføringer til private husholdninger og privat næringsvirksomhet, mens litt over halvparten er finansiering av offentlige tjenester.

Figur 1: Offentlige utgifter forldelt på utgifter knyttet til tjenesteproduksjon og overføringer som prosentandel av totale utgifter, 1978-2015. Kilde: SSB, Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter.



Overføringer utgjorde 45,6 prosent av de samlede offentlige utgiftene i 2015. Denne andelen var 44,8 prosent i 1978. Utgifter knyttet til offentlige tjenester utgjorde i 2015 54,4 prosent og 55,2 prosent i 1978. Det viser at fordelingen av offentlige utgifter mellom overføringer og offentlige tjenester ikke har endret seg mye fra 1978 og frem til i dag.

2.3 Indikatorer for offentlig ressursbruk.

Sentrale indikatorer for utviklingen i den reelle ressursbruken i offentlig forvaltning er: offentlig konsum, bruttoinvesteringer i fast realkapital og sysselsatte årsverk.

[5] Offentlige utgifter omfatter også overføringer som internasjonal økonomisk bistand. Internasjonal økonomisk bistand utgjør imidlertid kun en liten andel, 4,1 prosent av de totale overføringene i 2015.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs og sysselsatte årsverk er derfor et sentralt mål på ressursinnsatsen i produksjon av varer og tjenester. Dette gjelder spesielt for offentlig forvaltning som i stor grad leverer tjenester. Tjenesteytende virksomheter er arbeidsintensive og består i all hovedsak av de ansattes innsats. Konsum og investeringer i realkapital er mål på ressursanvendelse; det vil si hvor mye ressurser som anvendes og hvordan. Definisjonene og forklaringene i kapittel 2.3 er basert på SSBs ordliste «Begreper i nasjonalregnskapet», som også ble revidert 2014[6].

Konsum i offentlig forvaltning er definert som utgifter til varer og tjenester disponert av forvaltningen. Konsumet består av konsum i stats- og kommuneforvaltningen. Konsumutgiftene dekker: lønn til ansatte; kjøp av varer og tjenester som inngår i de tjenestene offentlig sektor yter samt kjøp av varer og tjenester på vegne av husholdningene (produktkjøp). Eksempler på det siste er tilskudd til private barnehager og kjøp av helse- og omsorgstjenester fra private leverandører.

Lønn til ansatte i stats- og kommuneforvaltningen utgjør den største posten - i overkant av 60 prosent av konsumutgiftene. Produktkjøp utgjorde om lag 10 prosent av konsumutgiftene i 2015. Om det åpnes for flere private aktører i offentlig sektor vil andelen som går til produktkjøp sannsynligvis øke.

Investeringer i fast realkapital defineres som innkjøp som er forventet å bidra til fremtidig verdiskapning og som skal vare i flere år. Eksempler er bygninger, maskiner, veier og jernbane. Skillet mellom konsum og investeringer i statistikken er utfordrende, siden mange utgifter har karakter av begge deler. Et eksempel er utdanning, som i statistikken registreres som konsum, men som i like stor grad både økonomisk og mer generelt regnes som en investering.

Til sammen utgjør konsum og investeringer etterspørselen fra offentlig forvaltning eller den totale ressursinnsatsen i offentlige tjenesteproduksjon. Offentlige konsum finansierer drift av offentlige tjenester, som helse, omsorg og utdanning, og utgjør mestepartene av utgiftene til offentlige tjenester.

Sysselsatte årsverk[7] er summen av antall heltids- og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber. Et annet vanlig mål på sysselsetting er antall sysselsatte personer. Hvilket mål som brukes avhenger av formålet. Sysselsatte årsverk er en mer presis indikator på ressursbruken og brukes derfor gjennomgående i denne rapporten. Sysselsatte personer tar ikke hensyn til hvor stor stillingsstørrelse hver enkelt har og er derfor ikke et godt mål på ressursinnsats i form av arbeid. Sammenlikninger over tid og mellom sektorer og land blir derfor misvisende når en teller hoder og ikke måler arbeidsinnsats i års- eller timeverk. Dette gjelder også når arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning sammenliknes med arbeidsinnsatsen i privat sektor. Årsaken er at andelen deltidsansatte er større i offentlig forvaltning enn i privat sektor. Det medfører at hvis en bruker antall ansatte istedenfor årsverk som mål på ressursinnsats, vil ressursbruken i offentlig forvaltning overdrives sammenliknet med privat sektor.

[6] Link til siden: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/begreper-i-nasjonalregnskapet

[7] Tallene for årsverk som benyttes i dette notatet inkluderer ikke årsverk knyttet til personer som er fraværende på grunn av sykdom eller permisjon.

For at offentlig ressursbruk skal kunne sammenliknes over tid eller mellom land er det nødvendig å se på ressursbruken som andel av økonomiens størrelse. Slik sett blir en økning i ressursbruken som følge av at økonomien vokser over tid tatt høyde for, og man kan forholde seg til landets eget prisnivå. Et mål som ofte brukes på økonomiens størrelse er bruttonasjonalprodukt (BNP). Petroleumssektoren stiller imidlertid norsk økonomi i en særstilling. Derfor benyttes også BNP Fastlands-Norge, hvor produksjon av olje og gass holdes utenfor.

Formålet med denne analysen er å belyse utviklingen i offentlig ressursbruk sett i sammenheng med ressursbruken i økonomien for øvrig. Da er verken BNP eller BNP Fastlands-Norge gode indikatorer. Siden en vesentlige del av petroleumsinntektene plasseres i verdipapirer utenlands, produseres det i Norge langt mer enn det som brukes innenlands. Dette har gitt Norge et stort eksportoverkudd over lang tid, spesielt i tiden fra 2000 til 2014. BNP vil derfor gi et overdrevent bilde av ressursbruken innenlands[8]. Samtidig er det klart at petroleumsnæringen også bidrar til den totale ressursbruken innenlands. BNP-Fastlands-Norge vil derfor undervurdere samlet ressursanvendelse. Målt som andel av BNP vil derfor offentlig og privat ressursbruk fremstå som for *lavt*, mens målt som andel av BNP-Fastlands-Norge vil offentlig og privat ressursbruk fremstå som for *høyt*, når formålet er å belyse ressursbruken.

En mer hensiktsmessig indikator er innenlandsk sluttanvendelse. Innenlandsk sluttanvendelse er summen av konsum og investeringer i privat sektor og offentlig forvaltning. Det er derfor et hensiktsmessig mål på innenlandsk bruk av ressurser. Ved å bruke innenlandsk sluttanvendelse holder vi eksportoverskuddet utenom. Samtidig tas det høyde for deler av bidraget fra olje- og gassutvinning og annen offshore virksomhet. I denne rapporten vil «innenlandsk sluttanvendelse» bli beregnet som summen av konsum i offentlig forvaltning og privat sektor, samt bruttoinvestering i fast realkapital.

I 2015 er BNP omtrent 11,4 prosent høyere enn innenlandsk sluttanvendelse, mens BNP Fastlands-Norge er 6,4 prosent lavere enn innenlandsk sluttanvendelse. Bruken av innenlandsk sluttanvendelse istedenfor BNP eller BNP Fastlands-Norge er nærmere drøftet i rapportens vedlegg.

2.4 Trend og variasjon

Hovedformålet med denne rapporten er å vise hvordan ressursbruken i offentlig forvaltning har utviklet seg i de siste tiårene. For å kunne tolke utviklingen i figurene, er det viktig å forstå informasjonen rett. I denne sammenheng dreier det seg om hva som er forskjellen mellom trend og variasjon, og hva som er årsakene bak de to.

«Trend» er hovedretningen i en statistisk tidsrekke som vedvarer tvers gjennom sykliske eller uregelmessige korttidssvingninger[9]. «Variasjon» er derimot en form for

[8] Fallet i oljeprisen og økende import har bidratt til en relativt kraftig fall i handelsoverskuddet de siste årene. Også andre land, som Tyskland, Danmark, og Sverige har overskudd på handelsbalansen.

[9] Trend. (2014, 2. juni). I Store norske leksikon. Hentet 20. april 2017 fra https://snl.no/trend.

uregelmessige korttidssvingninger. I denne rapporten er det trenden i offentlig ressursbruk som er hovedfokuset.

Den trendmessige utviklingen av offentlig ressursbruk er styrt av langsiktige politiske prioriteringer, gitt offentlig finanser og demografi. Variasjonene kan også være styrt av politiske prioriteringer, men av en mer kortsiktig art, samtidig som svingninger i økonomien[10] samlet sett kan være avgjørende for variasjonene. Offentlig forvaltning er et stabilt element i økonomien i forhold til privat konsum og investering[11]. Offentlig forvaltning er derfor en viktig konjunkturstabilisator. Konjunktursvingningene i økonomien blir derfor mindre kraftfulle med økt størrelse på offentlig forvaltning.

Det er flere årsaker til at offentlig forvaltning stabiliserer utviklingen i økonomien;

- Progressivt skattesystem, som demper etterspørselseffekten ved høyere/lavere lønnsnivå – og vekst
- Sosialt sikkerhetsnett, som demper effekten av at arbeidstakere mister jobben
- Finanspolitisk motkonjunkturpolitikk, med målsetting om å holde aktiviteten i økonomien oppe

Følgene av dette er at offentlig forvaltning blir en mindre eller større del av ressursbruken, som følge av hvordan det går med økonomien. Går det bra med økonomien blir offentlig forvaltning en mindre del av ressursbruken, og hvis det går dårlig med økonomien så blir offentlig forvaltning en større del av ressursbruken.

3. Utviklingen i offentlige utgifter

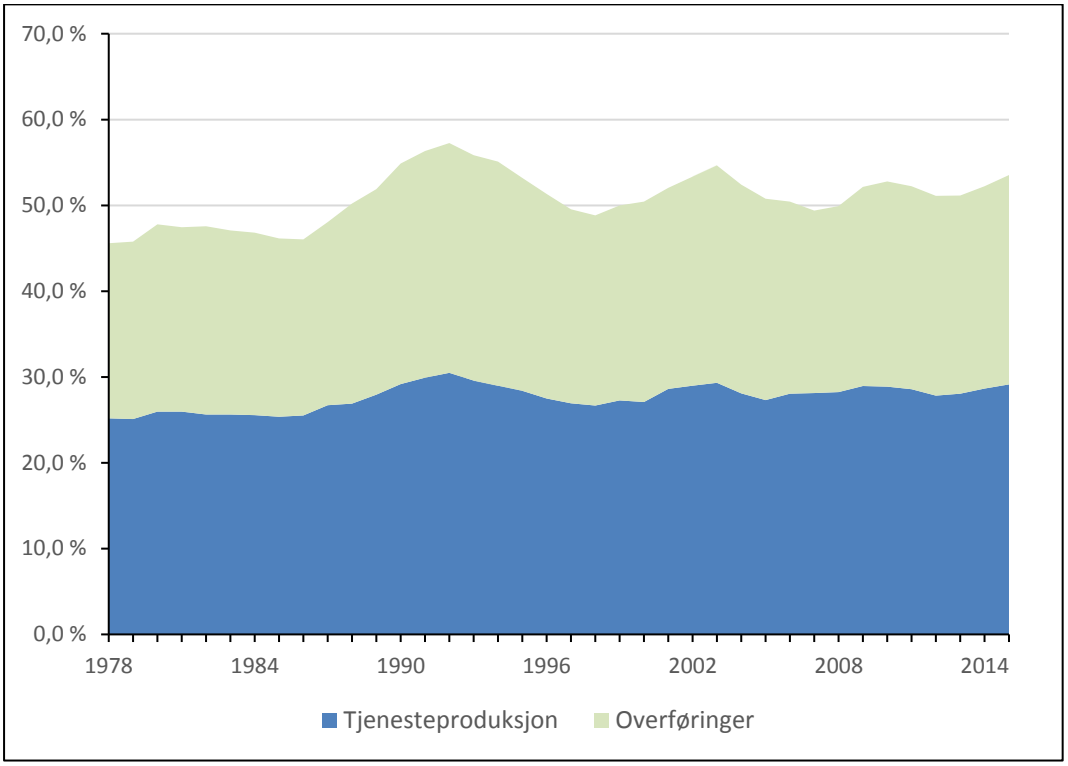
Offentlige utgifter har stort sett ligget på omtrent 50 prosent av samlet ressursbruk innenlandsk siden 70-tallet. I 1978 utgjorde offentlige utgifter 46,3 prosent av innenlandsk sluttanvendelse. I 2015 var andelen 53,5 prosent.

Figur 2 presenterer utviklingen i offentlige utgifter som andel av innenlandsk sluttanvendelse. Som figuren viser har offentlige utgifter som andel av innenlandsk ressurbruk variert rundt pluss/minus 50 prosent, men det har ikke vært noen trendmessig utvikling fra begynnelsen av 90-tallet.

[10] Det vil si om det er høy eller lav økonomisk vekst utover prisveksten, per innbygger.

[11] Private investeringer er spesielt varierende eller volatile, og kan derfor være avgjørende konjunkturdrivere.

Figur 2: Offentlige utgifter forldelt på utgifter knyttet til tjenesteproduksjon og overføringer som prosentandel av innenlandsk sluttanvendelse, 1978-2015. Kilde: SSB; Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, og Årlig nasjonalregnskap.

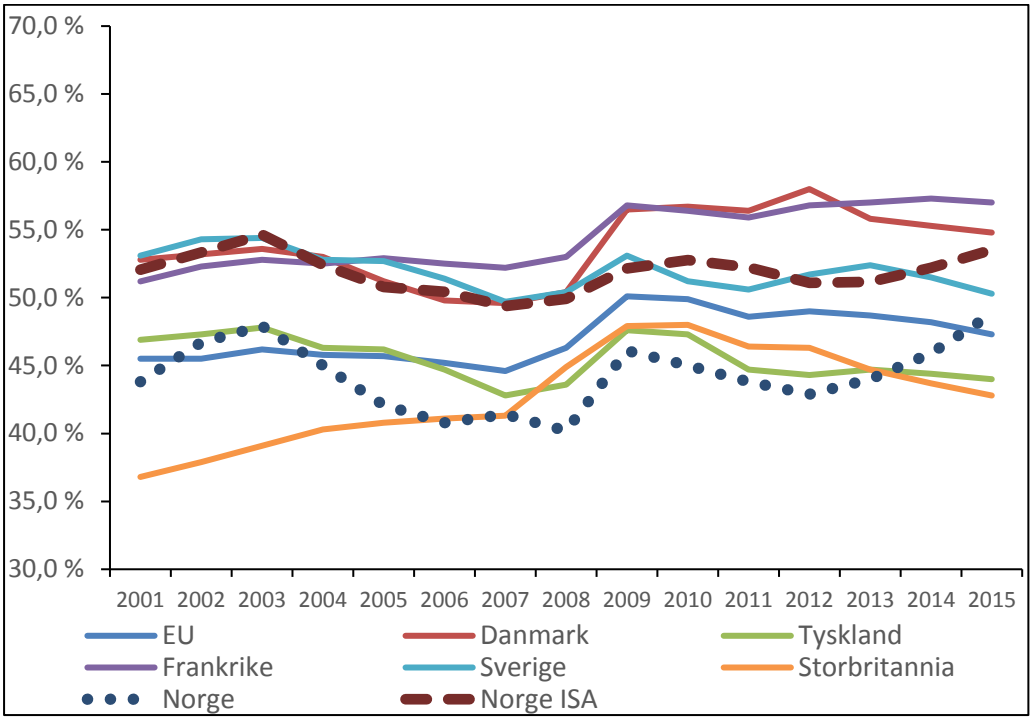


Offentlige utgifter i Norge er heller ikke spesielt høye i internasjonal sammenheng. Som diskutert i forrige avsnitt avhenger andelen offentlige utgifter i Norge av hvilket mål på verdiskapningen som brukes. I internasjonale sammenlikninger er det vanlig å bruke BNP. Siden Norge har hatt et stort eksport overskudd[12] over lengere tid, er innenlandsk sluttanvendelse (ISA) et bedre mål på den totale ressursbruken i Norge.

Som figur 3 viser ligger offentlige utgifter som andel av BNP relativt lavt, mens som andel av innenlandsk sluttanvendelse ligger offentlige utgifter i Norge litt over snittet i EU. Andelen offentlige utgifter i Norge ligger også under andelen av verdiskapningen som brukes til offentlige formål i Frankrike og Danmark, og om lag på samme nivå som Sverige.

[12] Det norske eksportoverskuddet er ekstraordinært på grunn av at en stor del av overskuddet fra petroleumsnæringen ikke brukes innenlands, men plasseres i utlandet.

Figur 3: Offentlige utgifter som andel av brutto nasjonalprodukt, 2001-2015. Kilde: Eurostat og SSB.



Fra 2013 har offentlige utgifter som andel av BNP økt. Årsaken er mest sannsynlig den relativt sett svake utviklingen i norsk økonomi. På samme måte som andelen falt i høykonjunktur perioden fra om lag 2004-2008, og økte i lavkonjunktur året 2003.

Sammenlikninger på tvers av land er utfordrende[13]. En viktig årsak er at det er store variasjoner mellom land når det gjelder hva og hvor mye de offentlige utgiftene dekker. Offentlige utgifter som andel av verdiskapningen tar heller ikke høyde for at kostnadsnivået i tjenesteytende næringer har en tendens til å være høyere i land med et høyere inntektsnivå (se for eksempel Jensen 2012)[14].

4. Utvikling i offentlig ressursbruk 1970-2015

4.1 Generelt

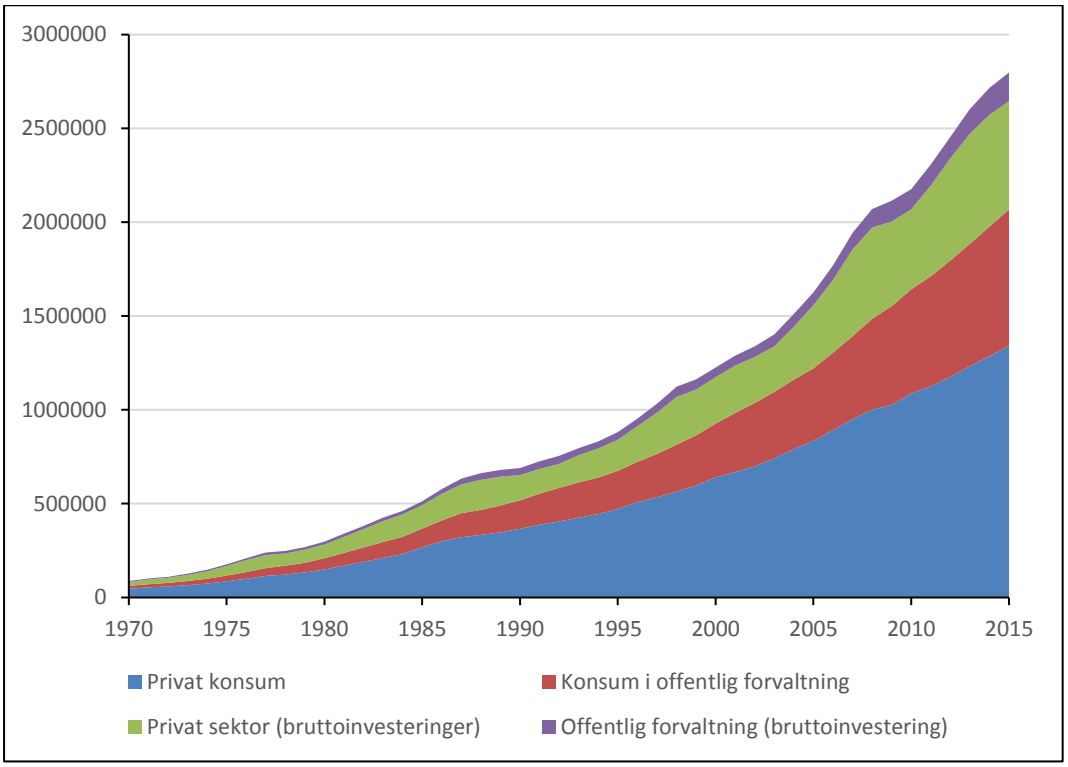
I dette kapittelet vil vi se nærmere på utviklingen i offentlig ressursanvendelse i perioden 1970 til 2015. Sentrale spørsmål er: Hvordan har utviklingen i offentlig ressursbruk vært sammenliknet med samlet ressursbruk i Norge? Hvordan er fordelingen mellom stats- og kommuneforvaltningen?

[13] I Perspektivmeldingen 2017, vises en lignende figur på side 177. Men her benyttes offentlig sektor, og ikke offentlig forvaltning, og som andel av Fastlands-BNP. Det vil si to elementer som sannsynlig er avgjørende for at offentlig ressursbruk i Norge blir høyest i figuren. Dette skaper et misvisende bilde av omfanget av offentlig ressursbruk.

[14] Denne sammenhengen refereres til som Baumol-effekten og vil bli forklart senere.

Målt i antall kroner og hender har det vært en betydelig vekst i offentlig ressurbruk i perioden 1970 og fram til i dag. Bildet er derimot mer nyansert enn det kan framstå som. I løpet av samme periode har norsk økonomi opplevd en formidabel vekst. Utviklingen må derfor sees i sammenheng med andre relvante sektorer og utviklingen i norsk økonomi generelt. I figur 4 vises utviklingen i innenlandsk ressursbruk fordelt på investeringer og konsum i privat og offentlig sektor. Til sammen utgjør disse etterspørselssiden i norsk økonomi.

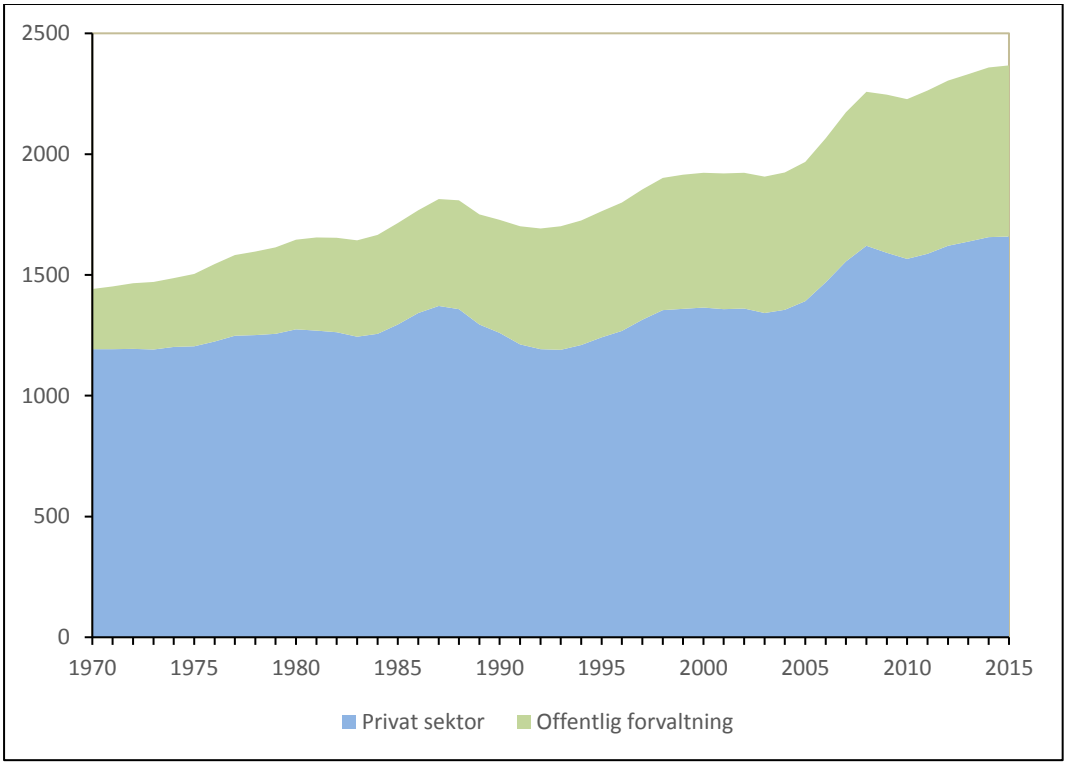
Figur 4: Utvikling i innenlandsk sluttanvendelse[15], fordelt på konsum og bruttoinveteringer i privat sektor og offentlig forvaltning, 1970-2015. Målt i mill. kr. Kilde: SSB, Årlig nasjonalregnskap.



Figur 5 viser utviklingen i antall sysselsatte årsverk fordelt på privat sektor og offentlig forvaltning.

[15] Summen privat og offentlig konsum og bruttoinvesteringer i fast realkapital utgjør innenlandsk sluttanvendelse fratrukket lagerendringer. Innenlandsk sluttanvendelse er derfor i denne figuren eksklusive lagerendringer.

Figur 5: Utvikling i sysselsatte årsverk fordelt på privat sektor og offentlig forvaltning, 1970-2015. Målt i tusen. Kilde: SSB, Årlig nasjonalregnskapet.



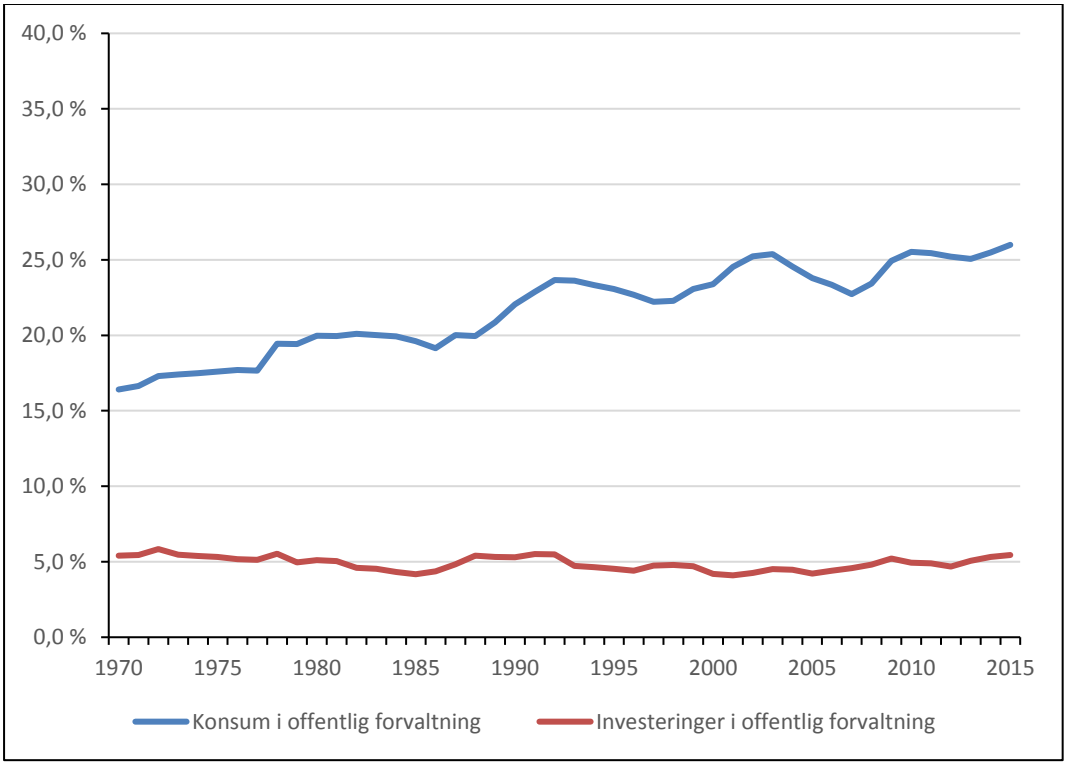
4.2 Offentlig ressursbruk som andel av samlet ressursanvendelse innenlands

Som vist i figur 4 og 5 har offentlig konsum, investeringer og sysselsatte årsverk økt i offentlig forvaltning siden 1970. Men tilsvarende vekst har funnet sted i økonomien for øvrig. Privat konsum, investeringer og sysselsetting har også økt kraftig i samme periode. Mer interessant er det derfor å se på hvordan offentlig ressursbruk har utviklet seg i forhold til størrelsen på norsk økonomi og hvordan utviklingen har vært i forhold til utviklingen i privat sektor. Offentlig ressursbruk er i bunn og grunn et spørsmål om politisk prioritering: hvor mye av verdiskapeningen som det er ønskelig at brukes til offentlige formål.

4.3 Konsum og investeringer som andel av samlet ressursanvendelse

I figur 6 presenteres utviklingen i konsum og investeringer i fast realkapital i offentlig forvaltning som prosentandel av innenlandsk sluttanvendelse over perioden 1970-2015.

Figur 6: Uvikling i offentlig konsum og bruttorealinvesteringer som prosentandel av innenlandsk sluttanvendelse, 1970-2015. Kilde: SSB, Årlig nasjonalregnskap.



Figuren viser også den interne fordelingen mellom offentlig konsum og offentlig investering. Som man ser utgjør konsum mesteparten av utgiftene til offentlige tjenester. Omlag 83 prosent av utgiftene gikk i 2015 med til å finansiere offentlig konsum, mens andelen som gikk med til å finansiere investeringer var på 17 prosent.

I 2015 utgjorde offentlig konsum 26 prosent av innenlandsk sluttanvendelse, opp fra 16 prosent i 1970. Veksten har avtatt over tid og stoppet opp på begynnelsen av 90-tallet.[16] De siste 25 årene har det ikke vært noen trendmessig vekst, men offentlig konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse har variert mellom 22 og 26 prosent. Offentlige investeringer som andel av innenlandsk sluttanvendelse utgjorde 5,4 prosent i 2015, samme nivå som på 1970-tallet.

4.4 Sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning

Figur 7 viser utviklingen i antall årsverk i offentlig sektor som andel av årsverk totalt fra 1970 til 2015. Som figuren viser tilsvarer utviklingen i antall sysselsatte årsverk som andel av den totale sysselsettingen, utviklingen i offentlig konsum. Det er også naturlig med tanke på at offentlig konsum hovedsakelig er lønn til ansatte.

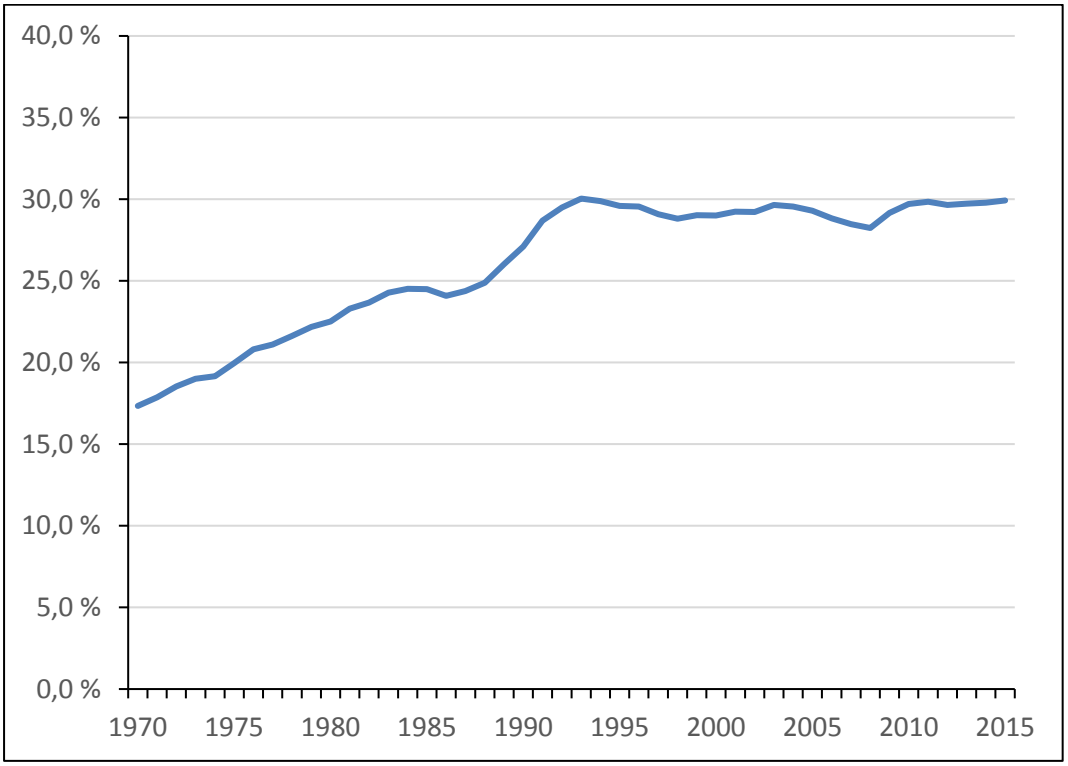
Sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning som andel av den totale sysselsettingen økte i perioden sett under ett.

[16] Fra 1970 og til 1990 var veksten i offentlig konsum på 34 prosent. Mens i tidsperioden 1991-2015 var veksten på 13,5 prosent, men samtidig var det perioder med fall og svingninger. F.eks. tidsperioden 1991-2007 var det en marginal nedgang.

I 1970 var andelen sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning 17,3 prosent, mens den i 2015 hadde økt til 29,9 prosent. Økningen i andelen sysselsatte årsverk fant i stor grad sted frem til begynnelsen av 90-tallet. Etter det stoppet veksten opp og andelen har holdt seg relativ stabil.

Veksten i andelen sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning på 70- og 80-tallet har sammenheng med at offentlig forvaltning overtok mange av omsorgsoppgavene som tidligere ble utført i hjemmet[17]. Samtidig gikk norske kvinner fra ulønnet hjemmearbeid til i hovedsak å være i lønnet arbeid utenfor hjemmet. Mange av disse kvinnene begynte å jobbe i kommunene innen områder som oppvekst, utdanning, pleie og omsorg. I 1990 var nesten 350 000 flere kvinner i lønnet arbeid enn i 1970[18]. De siste 25 årene har andelen årsverk i offentlig forvaltning ligget på omtrent det samme nivå, mellom 28 og 30 prosent.

Figur 7: Sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning som prosentandel av sysselsatte årsverk totalt for perioden 1970-2015. Kilde SSB Nasjonalregnskapet.



I Perspektivmeldingen 2017 presenteres en figur over antall offentlige sysselsatte. Her benyttes det data fra OECD (ikke SSB), og med data over offentlig sektor og ikke forvaltning. Samtidig kommer det ikke fram om det er antall sysselsatte eller sysselsatte årsverk. Figuren i Perspektivmeldingen 2017 inneholder heller ikke en tidsserie, men kun

[17] Ubetalt arbeid i hjemmet falt fra anslagsvis 41 prosent i 1972 til 24 prosent i 2000. Det er riktignok vanskelig å anslå arbeid i hjemmet, som ikke er en del av nasjonalproduktet (Reikvam og Skoglund, 2009).

[18] Til sammenlikning økte sysselsettingen blant menn med 119 000.

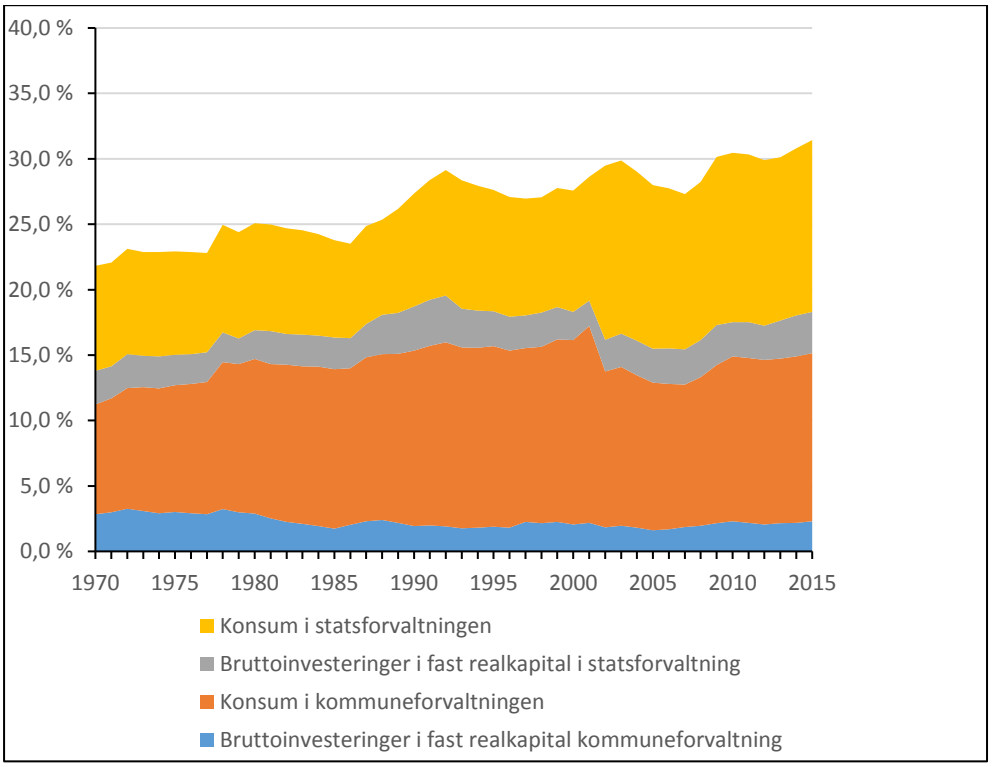
for året 2015. Med bruk av offentlig sektor, og ikke offentlig forvaltning, fravær av tidsserie og sysselsatte årsverk, vil det samlet sett gi et misvisende bilde[19].

4.5 Fordelingen mellom stat og kommune

Offentlig forvaltning består av stats- og kommuneforvaltningen. Kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner) har over perioden stått for den klart største ressursbruken.[20] Fram til 2002 var kommunenes andel av offentlig konsum og investeringer rundt 60 prosent. I perioden 2002-2015 har kommunene og statsforvaltningen stått for om lag en like stor andel av både offentlig konsum og offentlige investeringer.

Figur 8 viser utviklingen i offentlig konsum og investeringer som andel av innenlandsk sluttanvendelse fordelt på stats- og kommuneforvaltningen. Som figuren viser lå kommunalt og statlig konsum på 16,4 prosent, mens investeringene utgjorde 5,4 av innenlandsk sluttanvendelse i 1970. I 2015 var samlet konsum på 26 prosent, mens investeringene fortsatt var på 5,4 prosent.[21] Den store veksten i konsum skjedde hovedsakelig fra 1970 fram til begynnelsen av 1990-tallet. Det henger sammen med utbyggingen av en del sentrale velferdsordninger i kommunene, som utdanning, barnehage, pleie- og omsorg.

Figur 8: Utvikling i offentlig konsum og investeringer fordelt på stats- og kommuneforvaltningen som prosentandel av innenlandsk sluttanvendelse, 1970-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



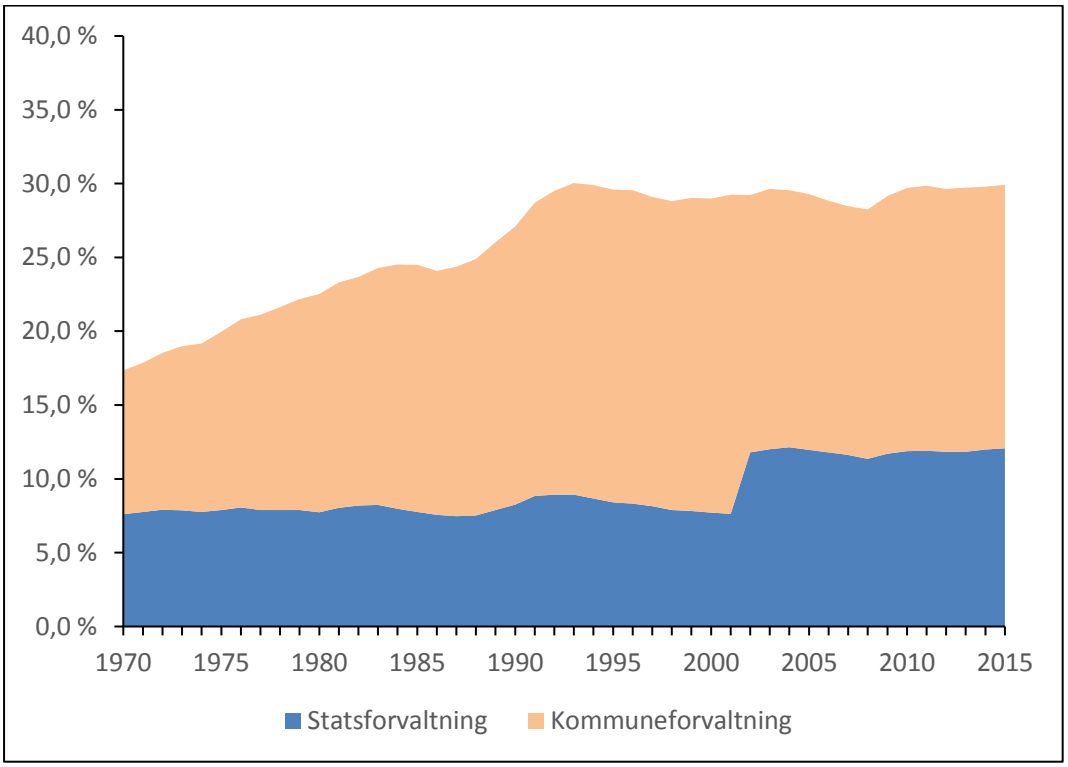
[19] Jfr. tidligere diskusjon i kapittel 2.

[20] Se kapittel 7.2 Kommuneøkonomi for mer.

[21] Fra 80-tallet lå derimot investeringene under 5 prosent i store deler av perioden

Dersom vi ser på andelen årsverk er denne høyere i den kommunale forvaltningen enn i statsforvaltningen. Dette henger sammen med at mange av de arbeidsintensive og menneskenære velferdstjenestene, som barnehage, helse og omsorg, utføres i kommunene. I dag utføres 60 prosent av offentlige årsverk i kommuene, mens andelen var over 70 prosent før 2002. Figur 9 viser utviklingnen i sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning fordelt på stat og kommune.

Figur 9: Utvikling i andelen sysselsatte årverk i offentlig forvaltning fordelt på stats- og kommuneforvaltningen, 1970-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



1993 var året hvor det samlet sett var flest som var sysselsatt i offentlig forvaltning, med 30 prosent. I tiden etter 1993 har andelen vært stabil med en variasjon mellom 28,2 og 29,9 prosent.

4.6 Endring i oppgavefordeling mellom stat og kommune

Ressursfordelingen mellom stat og kommune har endret seg som følge av at oppgaver har blitt flyttet mellom forvaltningsnivåene. Som figur 8 og 9 viser økte statens andel av den totale ressursbruken, årsverk, konsum og investeringer, fra 2001 til 2002, og gikk tilsvarende tilbake i kommuneforvaltningen. Endringen skyldes særlig at helseforetaksreformen medførte at ansvaret for sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten i 2002.

Helseforetaksreformen førte til at drøyt 100 000 sysselsatte personer ble flyttet fra kommuneforvaltningen til statsforvaltningen (SSB, 2007). Kommunalforvaltningen sysselsetter likevel fremdeles klart flest.

Fram til 2002 fant veksten i offentlig ressursbruk hovedsakelig sted innenfor kommuneforvaltningen. Politiske satsninger som 6-årsreformen, barnehageløftet og styrking av eldreomsorgen har medført økt aktivitet i kommunene (SSB, 2007). Dette endret seg med helseforetaksreformen. Ettersom staten tok over ansvaret for spesialisthelsetjenesten har veksten i ressursbruken i staten vært på linje med veksten i kommuneforvaltningen[22]. Spesialisthelsetjenesten er i stor grad arbeidsintensiv og behovet for en del typer helsetjenester øker og er forventet å øke framover.

4.7 Utskilling av offentlig virksomhet påvirker sysselsettingstallene

Hvilke oppgaver som løses innefor forvaltningen har endret seg over tid. Siden 90-tallet har det foregått en markedsretting av offentlig sektor[23]. Dette har blant annet blitt gjort ved oppsplitting og utskilling av offentlige virksomheter i selskaper hel/deleid av offentlig forvaltning eller ved at driften overlates til private leverandører gjennom konkurranseutsetting og privatisering. Disse endringene skaper utfordringer for hvordan vi måler ressursbruken i offentlig sektor.

Når offentlig virksomhet skilles ut fra forvaltningen har det innvirkning på antall sysselsatte årsverk i forvaltningen. Tallene for konsum og investeringer vil imidlertid ikke påvirkes så lenge virksomheten finansieres av det offentlige. Når offentlig forvaltning kjøper tjenester istedenfor å produsere dem selv vil dette fremdeles inngå som en del av forvaltningens utgifter, men de ansatte som produserer tjenesten vil ha sitt ansattelsesforhold hos leverandøren. For eksempel vil konkurranseutsetting av sykehjem eller privatsering av barnehager ikke føre til noen nedgang i kommunens utgifter, men antall ansatte i kommunalforvaltningen vil gå ned.

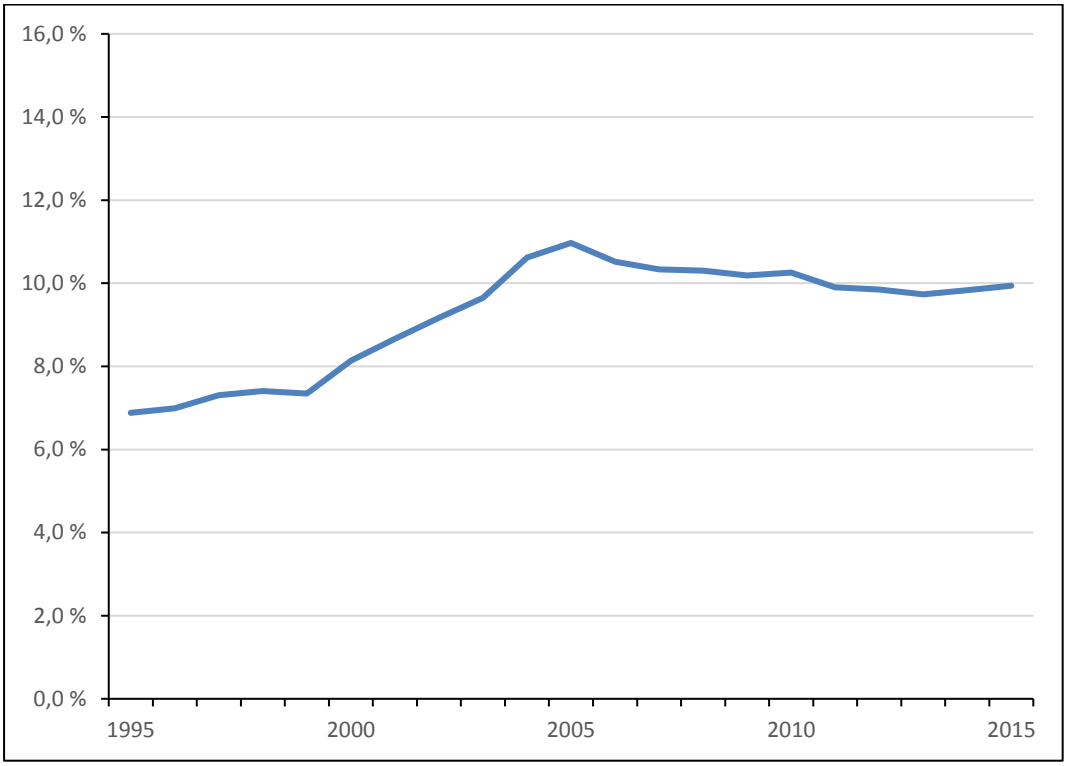
Kjøp av varer og tjenester på vegne av husholdningene, såkalte produktkjøp, kan brukes som mål på hvor mye offentlig forvaltning kjøper av tjenester fra private leverandører framfor å drive dem selv. Produktkjøp inngår som en del av offentlig konsum. Eksempler på produktkjøp er tilskudd til private barnehager eller finansiering av sykehjem driftet av private. Uviklingen i produktkjøp som andel av offentlig konsum sier derfor noe om hvorvidt det offentlige velger å drive tjenestene selv i egenregi eller kjøpe dem fra private leverandører.

Figur 10 viser utviklingen i offentlig forvaltnings konsumutgifter knyttet til kjøp av varer og tjenester på vegne av husholdningene (produktkjøp) som prosent andel av offentlig forvaltnings totale konsumutgifter. Som figuren viser økte andelen av offentlig konsum som går til produktkjøp fra 1995 til 2005. I 2005 utgjorde produktkjøp 11 prosent av det offentliges totale konsumutgifter, opp fra 6,9 prosent i 1995. Fra 2005 og utover har andelen produkkjøp ikke økt for offentlig sektor totalt sett. I 2015 utgjorde denne andelen 9,9 prosent av offentlig konsum (se figur 11).

[22] Årlig gjennomsnittlig vekst for sysselsatte årsverk i perioden 2003 til 2015 var på 2,06 prosent i staten og 2,14 prosent i kommuneforvaltningen.

[23] Denne utviklingen beskrives i notatet, *Markedsretting av offentlig sektor – virkemidler og alternativer*, skrevet av Fanny Voldens for Fagforbundet (Voldnes 2012).

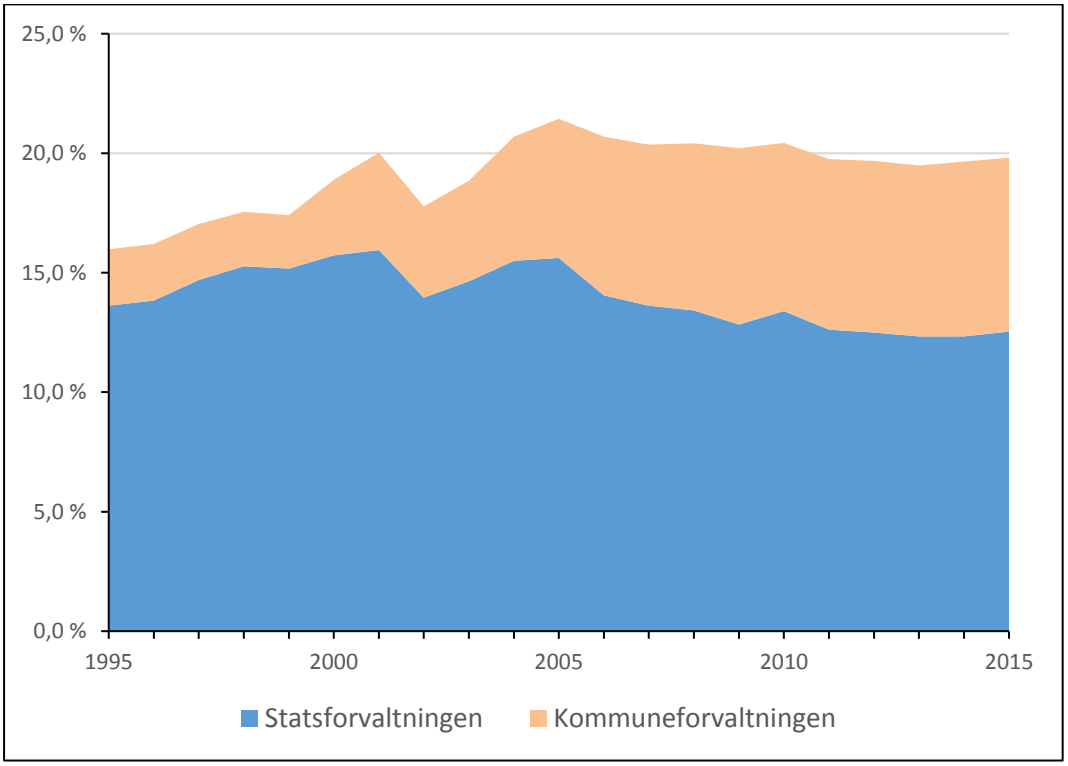
Figur 10: Utvikling av offentlig forvaltnings produktkjøp av varer og tjenester på vegne av husholdningene som prosent andel av offentlig konsum totalt, 1995-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet og Offentlig innkøp



Tallene for offentlig forvaltning totalt skjuler store forskjeller i utviklingen mellom stat og kommune. At produktkjøp som andel av offentlig forvaltnings konsum har avtatt skyldes at staten under den rødgrønne regjeringen har redusert sin bruk av private leverandører. I kommunene har bruken av private leverandører ikke bremset opp, men fortsatt å øke. I 1995 sto kommunesektoren for om lag 20 prosent av total offentlig forvaltnings produktkjøp, mens i 2015 var tallet om lag 36 prosent.

Figur 11 viser utviklingen i stats- og kommuneforvaltningens kjøp av tjenester fra private leverandører på vegne av husholdningene som prosentandel av statlig og kommunalt konsum. Som figuren viser utgjør innkjøp av tjenester fra private en større andel av statens konsum enn i kommunene, men forskjellen har minsket. Kommuneforvaltningens bruk av private leverandører for å levere tjenester til husholdningene økte igjennom hele perioden, fra 2,4 prosent av kommuneforvaltningens konsumutgifter i 1995 til 5,8 prosent i 2005 og 7,3 prosent i 2015. I staten økte andelen produktkjøp frem til 2005, fra 13,6 prosent i 1995 til 15,6 prosent i 2005, med unntak av et fall i 2002. Fallet i 2002 er en følge av en økning i statsforvaltningens konsum heller enn en nedgang i statlige produktkjøp. Siden 2005 har produktkjøp som andel av statsforvaltningens gått ned fra 15,6 prosent til 12,5 prosent i 2015.

Figur 11: Utvikling av konsumutgifter knyttet til egenproduksjon og produktkjøp i stats- og kommuneforvaltningen som prosent andel av det totale konsumet i sektorene, 1995-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet



Selv om produktkjøp utgjør en relativt liten andel av offentlig forvaltnings konsum kan dette raskt endre seg dersom flere kommuner eller staten går inn for å konkurranse-utsette og privatisere flere offentlige oppgaver. Et aktuelt eksempel her er økt bruk av private leverandører gjennom fritt brukervalg i spesialisthelsetjenesten.

5. Offentlig versus privat vekst

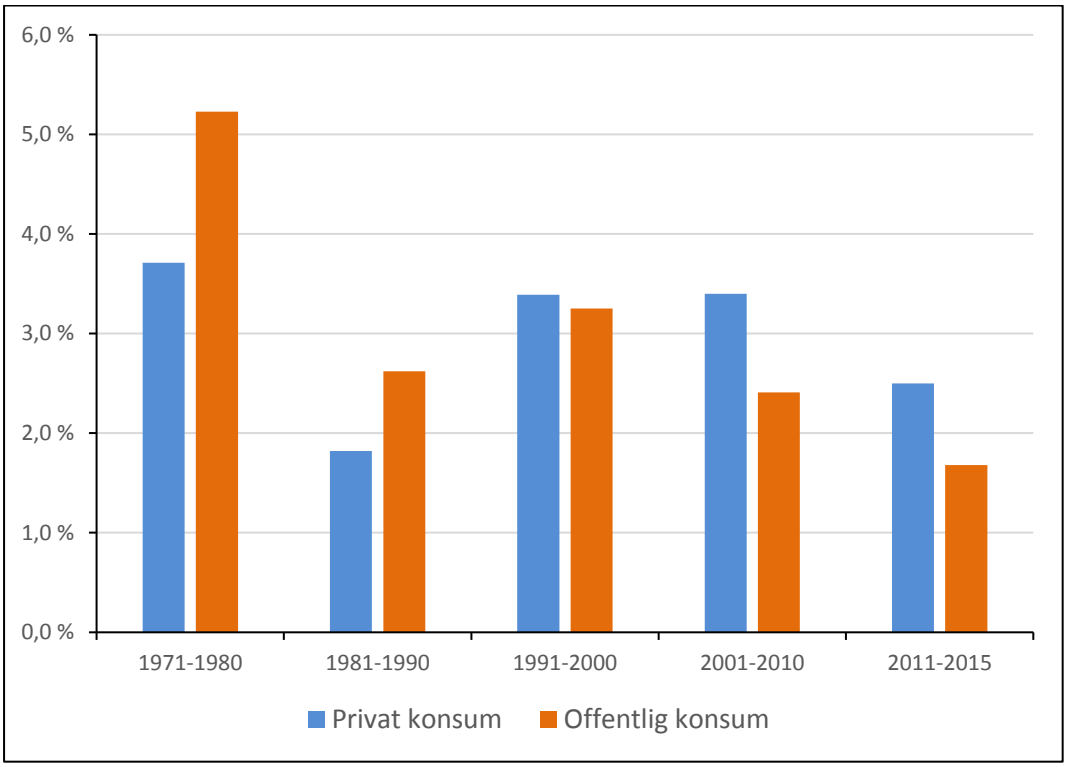
Som vist i forrige kapittel har ressursbruken i offentlig forvaltning som prosentandel av økonomien i stor grad fulgt ressursbruken i privat sektor siden 90-tallet. Veksten i privat konsum har derimot vært betydelig sterkere enn veksten i offentlig konsum.

Når vi snakker om veksten i konsum er det realveksten eller veksten i konsum målt i faste priser det er snakk om. Realveksten i konsum utrykker noe annet enn andelen ressurser brukt til private og offentlige formål. Konsum som andel av innenlandsk sluttanvendelse er et mål på hvor mye ressurser som brukes i privat og offentlig sektor. Realveksten er derimot et mål på volumendringer, med andre ord hvor mye vi faktisk får av offentlige og private varer og tjenester.

På 70- og 80-tallet var veksten i offentlig konsum høyere enn veksten i privat konsum. Særlig var 70-tallet en periode med høy vekst for offentlig forvaltning. Trenden har imidlertid snudd. Siden 90-tallet har realveksten vært høyere i privat sektor enn offentlig forvaltning. Særlig har 2000-tallet vært preget av høy vekst i privat sektor.

Figur 12 og tabell 1 viser gjennomsnittlig vekst i offentlig og privat konsum for de siste fire tiårsperioder målt i faste priser. Som tabellen viser var gjennomsnittlig vekst i privat sektor 3,4 prosent mot 3,3 prosent i offentlig forvaltning på 90-tallet. På 2000-tallet økte vekstforskjellene i offentlig og privat konsum. Gjennomsnittlig vekst i privat sektor var på 3,4 prosent, mens veksten i offentlig forvaltning var på 2,4 prosent for perioden 2001 til 2010. I årene 2011 til 2015 var veksten i privat konsum 2,5 prosent, mens veksten i offentlig konsum var 1,7 prosent.

Figur 12: Gjennomsnittlig årlig vekst i faste priser i offentlig og privat konsum, 1971-2015. Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet.



Tabell 1 viser også veksten i statlig og kommunalt konsum. Som tabellen viser vokste kommunalt konsum mer enn statlig konsum på 70- og 80-tallet. I tidsperioden etter har det derimot vært sterkere vekst i statlig konsum. Nedgangen i kommunalt konsum og tilsvarende økning i statlig konsum i perioden 2001-2010 henger sammen med at ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkekommunene til staten. Dette er også beskrevet i avsnitt 4.4, *fordelingen mellom stat og kommune*.

Tabell 1: Gjennomsnittlig årlig vekst i faste priser i offentlig og privat konsum, samt statlig og kommunalt konsum, 1971-2015. Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet.

Tidsperiode	Privat konsum	Offentlig konsum	Statlig konsum	Kommunalt konsum
1971-1980	3.7 %	5.2 %	3.9 %	6.3 %
1981-1990	1.8 %	2.6 %	2.6 %	2.7 %
1991-2000	3.4 %	3.3 %	3.4 %	3.1 %
2001-2010	3.4 %	2.4 %	6.0 %	0.2 %
2011-2015	2.5 %	1.7 %	1.7 %	1.6 %

Tiårige gjennomsnitt gir et bilde av den generelle trenden i perioden, men kan skjule store variasjoner fra år til år. Gjennomsnittlig vekst på 80-tallet var sterkere i offentlig enn privat sektor. Likevel var 80-tallet preget av flere år med særlig sterk vekst i privat sektor sammenliknet med offentlig forvaltning. I 1985 hadde man en vekst i privat konsum på hele 9,2 prosent, etterfulgt av en vekst på 5 prosent i 1986. Men deretter var det nedgang tre år på rad. Denne perioden (1984-1986) er kjent som jappetiden, og var år med høy privat velstandsvekst etterfulgt av bankkrise og påfølgende nedgang i norsk økonomi. Også på 2000-tallet har forskjellen mellom privat og offentlig vekst variert kraftig, spesielt i tiden fra 2003 og til 2008, hvor det var høy vekst i privat konsum.

6. Ressursbruken i offentlig forvaltning sammenliknet med andre næringer

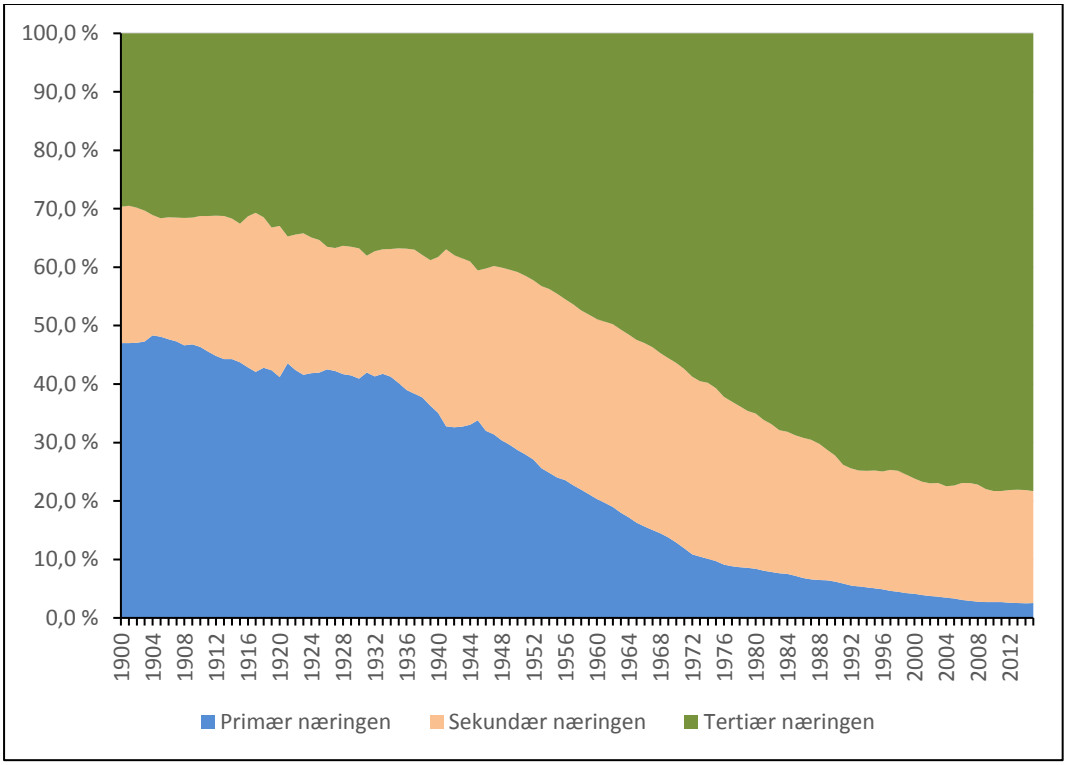
Det kan virke som et paradoks at ressurbruken i offentlig forvaltning har fulgt privat sektor samtidig som realveksten i offentlig konsum har vært langt lavere enn i privat konsum de siste 20 årene. Årsaken er at kostnadsveksten har vært sterkere i offentlig forvaltning enn i privat sektor. Det betyr imidlertid ikke at offentlig sektor er ineffektiv. For å forstå hvorfor så er tilfellet må man se på utviklingen i offentlig sektor i lys av norsk næringstruktur de siste 40 årene. Hvis utviklingen i offentlig forvaltning sammenliknes med utviklingen i privat tjenesteproduksjon i stedet for privat sektor generelt, kommer denne historien frem.

6.1 De tre hovednæringene

Når man analyserer hvordan sysselsetting utvikler seg har det vært vanlig å dele økonomien inn i tre hovedgrupper av næringer: primær- (jordbruk, skogbruk og fiske), sekundær- (industri, kraft, bygg og anlegg og utvinning av naturressurser) og tjenesteytende næringer. Disse regnes for å være grunnleggende forskjellig når det gjelder produksjonsprosess og type produkt som framstilles. Det er derfor interessant å se om det er egenskaper ved dem som gjør at næringer og sektorer utvikler seg forskjellig i takt med velstandsutviklingen.

En slik analyse kan kaste lys over utviklingen i offentlig sektor. Offentlig virksomhet består hovedsakelig av tjenester og vil derfor i stor grad falle inn under tjenesteytende eller tertiærnæringen. Er det slik at tertiærnæringene viser et annet mønster enn de andre næringene, kan dette si noe om utviklingen i offentlig sektor. Figur 13 viser hvordan andelen sysselsatte årsverk primær-, sekundær- og tjenesteytende næringer (tertiærnæringer) har utviklet seg i perioden 1900 til 2015.

Figur 13: Utvikling i sysselsatte årsverk etter hovednæring som andel av antall årsverk totalt, 1900-2015[24]. Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet.



Figuren viser en tydelig trendmessig utvikling: andelen årsverk i tjenesteytende næringer har økt vesentlig, mens andelen årsverk i primær- og sekundærnæringene har hatt en tilsvarende nedgang.

Sekunærnæringen har falt relativt lite, fra 23,3 i 1900 og til 19,2 i 2015. Men hvor andelen var betydelig større på 60- og 70-tallet. Andelen årsverk i tjenesteytende sektor har økt med 48 prosentpoeng siden 1900. Dette er en økning på 164 prosent. For primærnæringen er det en nedgang fra 47,0 prosent i 1900 og til 2,5 prosent i 2015.

Tjenesteytende sektor sysselsetter i dag klart flest. Hele 78,3 prosent av alle årsverk er innen tjenesteytende næringer som varehandel, informasjon og kommunikasjon, barnehager, transport og finans. Dette er en økning fra 56 prosent i 1970.

6.2 Tjenester er avhengig av mennesker

Som vist i forrige avsnitt har andelen årsverk i tjenestesektoren som helhet økt. Det er ikke noe særskilt for offentlige tjenester i Norge. Andre land med tilsvarende inntektsnivå som Norge har hatt en liknende utvikling. Færre og færre jobber på åkeren eller i industrien, mens flere og flere jobber i butikker, cafeer, på kontor, i barnehage eller på sykehus. Dette avsnittet ser på hva som forklarer denne utviklingen og hvorfor sysselsettingen i tjenestesektorene har økt relativt til sysselsettingen i industri og jordbruk.

[24] Foreløpige tall for 2015.

I økonomisk litteratur er det hovedsakelig to mekanismer som ofte brukes for å forklare denne utviklingen:

For det første, når inntektene i et land øker, går også etterspørselen etter tjenester opp. Faktisk er tendensen den at etterspørselen etter tjenester øker mer enn veksten i nasjonalinntekten. Dette gjelder også offentlige tjenester. Folks forventninger til standarder og dekningsgrader i offentlige tjenesteyting øker når inntekten øker. Derfor er tendensen at også andelen av nasjonalinntekten som brukes på offentlige tjenester er høyere i rikere land. Denne sammenhengen blir i økonomisk litteratur referert til som *Wagners lov*[25].

For det andre er mulighetene for å mekanisere arbeidsintensive og menneskenære tjenester langt mindre enn for kapitalintensiv vareproduksjon, hvor flere maskiner og ny teknologi har gjort det mulig å produsere langt flere varer per årsverk. Tjenester hvor kvaliteten er avhengig av relasjonen mellom bruker og den som yter tjenesten, kan rett og slett ikke oppnå den samme produktivitetsveksten som i vareproduksjon. For å få mer av slike tjenester kreves det flere årsverk. Dette gjør at slike tjenester fremstår som relativt sett dyrere sammenliknet med varer over tid. Denne sammenhengen er kjent som *Baumol-effekten*[26]. Dette gjelder generelt for menneskenære tjenester uavhengig om de er i offentlig eller privat regi. Flere må jobbe som tannleger, frisører, lærere og helsefagarbeidere for å få mer av disse tjenestene. Dette har betydning for forholdet mellom privat og offentlig sektor. Mens privat sektor har et betydelig innslag av vareproduksjon, består offentlig forvaltning i all hovedsak av tjenester.

En annet forhold er at en del norske bedrifter i løpet av perioden har skilt ut og i stedet kjøper inn tjenester som tidligere var en del av egen virksomhet. Oppgaver som regnskap, renhold og vedlikehold som tidligere lå til industribedriftene, har i stor grad blitt skilt ut og utføres nå av ansatte i tjenesteytende bedrifter. Det betyr at en del årsverk som tidligere ble utført i industribedrifter nå tilbys av selskaper registrert i tjenesteytende næringer (Farsethås 2008).

6.3 Produktivitetsvekstens virkning

På grunn av produktivitetsforskjellene vil prisen på tjenester ha en tendens til å øke raskere enn prisen på varer (Baumol-effekten). Grunnen er at lønningene i alle sektorer, uavhengig av deres produktivitet, følger den generelle produktivitetsveksten i samfunnet. Det er nødvendig for at folk også skal søke seg til yrker hvor mulighetene for produktivitetsvekst er begrenset, som helse og utdanning. Høy produktivitetsvekst i norsk økonomi har derfor ikke bare bidratt til at vi har et høyt velstandsnivå, men er også grunnen til at tjenester er relativt sett dyre i Norge.

[25] Den tyske økonomen Adolph Wagner observerte allerede på 1800-tallet at hvor mye et land bruker på offentlige tjenester har en tendens til å øke når inntekten øker. Spesielt fant han at land som var rikere også brukte en større andel utdanning desto rikere de var (Finansdepartementet 2000).

[26] Effekten er oppkalt etter den amerikanske økonomen William J. Baumol. Baumol observerte at prisen på tjenester som for eksempel helse, utdanning og kunstforestillinger, øker med inntektsutviklingen (se for eksempel Baumol og Oates 1972 og Baumol 2012)

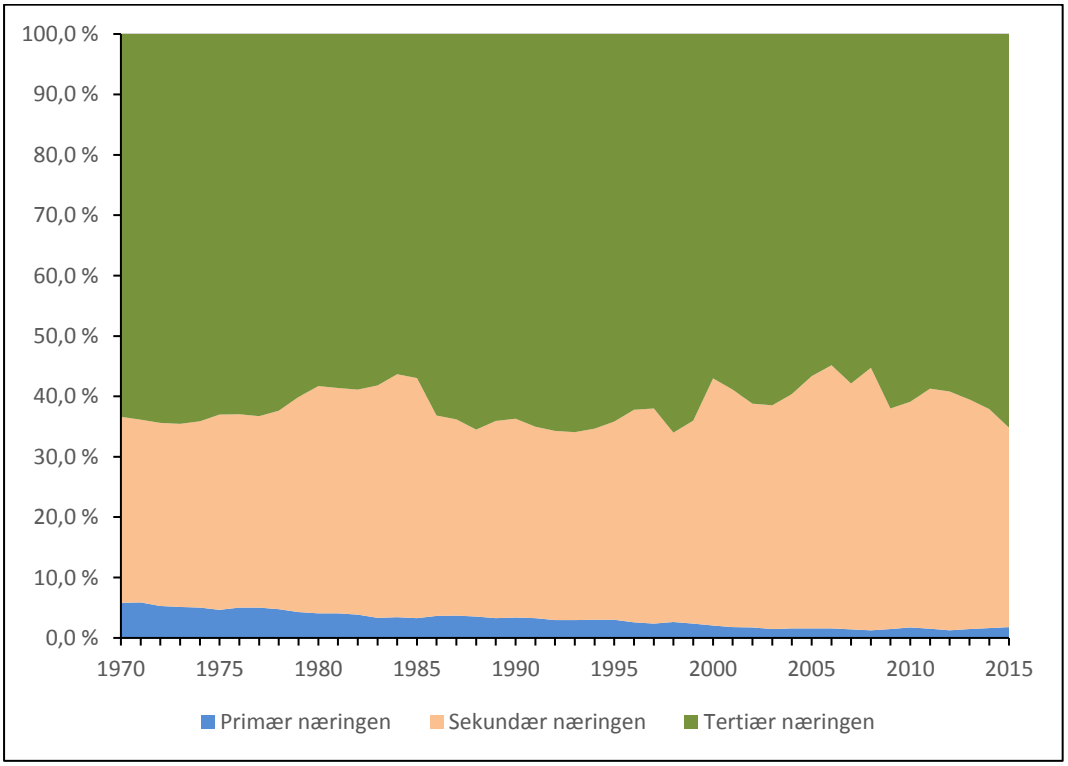
At offentlige tjenester fremstår som mer kostbare over tid betyr derfor ikke at offentlig sektor er mindre effektiv. Snarere tvert i mot. Som vist i Jensen (2012) er effektiviteten i den norske helsetjenesten svært høy når vi tar hensyn til at den norske ressursbruken er relativ lav sammenlignet med andre land på vårt inntektsnivå. Dette var også en hovedkonklusjon om Norge i den store undersøkelsen Verdens helseorganisasjon gjorde i 2000 (World Health Organization 2000).

I tillegg pågår det en betydelig innsats både for å forbedre arbeidsprosessene i offentlig sektor, og for å ta i bruk ny teknologi for å effektivisere driften innenfor områder hvor det er mulig. En undersøkelse fra SSB blant offentlige virksomheter og etater finner at offentlig sektor generelt har et høyt innovasjonsnivå (Foyn, 2011). Det foreligger heller ikke undersøkelser som dokumenterer at norsk offentlig sektor har lavere produktivitet enn i andre land, snarere tvert i mot.

Den relative kostnadsveksten for menneskenære tjenester bidrar til å forklare hvorfor offentlig forvaltning har lavere realvekst enn privat sektor, samtidig som ressursbruken har holdt seg stabil. For at vi skal få et større omfang av tjenester som utdanning, helse, hårklipp, rådgivning eller advokathjelp må en større andel av ressursbruken gå til å fremskaffe tjenester.

At flere er ansatt i tjenestesektoren betyr imidlertid ikke at vi får tilgang på færre varer. Figur 14 viser utviklingen i bruttoproduksjonen i primær-, sekundær- og tertiær-næringene i perioden 1970 til 2015.

Figur 14: Bruttoproduksjon i primær-, sekundær- og tertiærnæringene som andel av total bruttoproduksjon i næringene, 1970-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



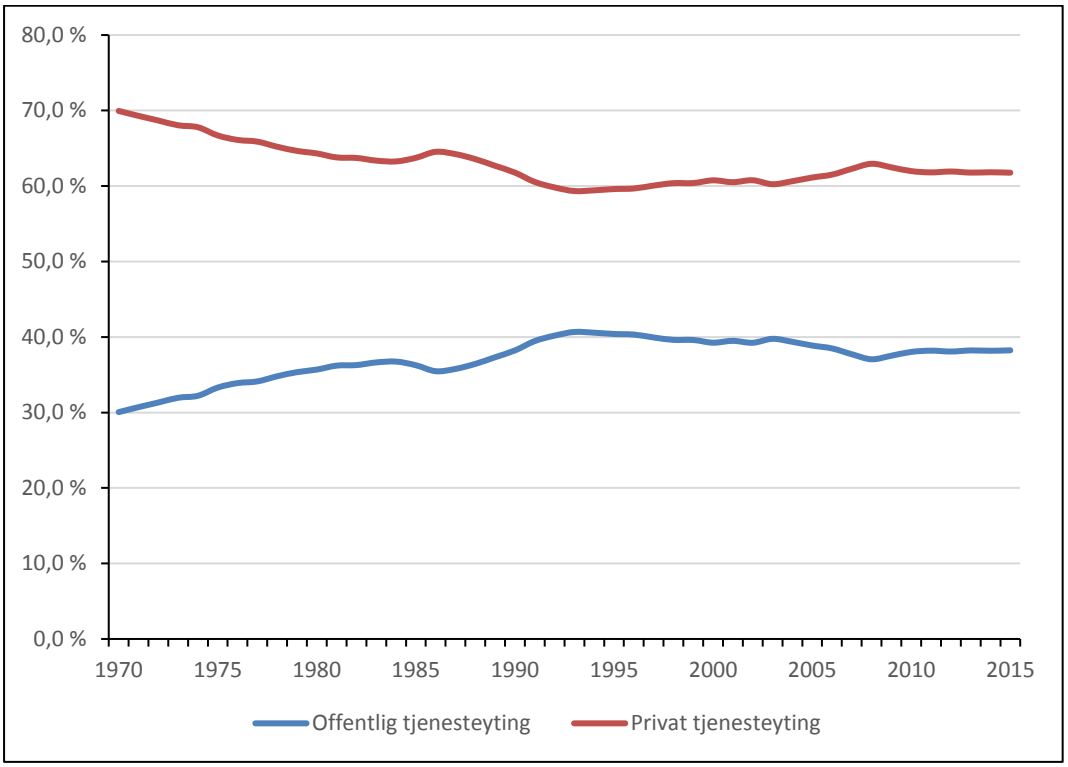
Figuren viser at selv om andelen sysselsatte årsverk i industrien har gått ned, står sekundærnæringene for en like stor andel av verdiskapningen. Produktivitetsutviklingen gjør at det produseres langt flere industrivarer per årsverk enn tidligere. I tillegg kan vi bytte til oss stadig flere varer fra utlandet for hvert årsverk i Norge som følge av at prisene på det vi importerer har sunket i forhold til prisene på det vi eksporterer. Når vi kan få like mye varer til færre årsverk er det flere som kan produsere andre ting som vi ønsker eller har behov for. Det kan være kulturopplevelser eller utdanning. Siden vi i økende grad etterspør tjenester når vi blir rikere innebærer det et skifte i sysselsettingen fra vare- til tjenesteproduksjon.

6.4 Offentlig versus privat tjenesteyting

I de to foregående avsnittene har vi vist at utviklingen i tjenester følger et annet mønster enn vareproduksjon. Dette er utviklingstrekk som går igjen i alle rike land. Mekanismene som forklarer denne utviklingen gjelder uavhengig av om tjenesteytingen er offentlig eller privat. Det er derfor mest relevant å sammenlikne offentlig forvaltning med utviklingen i privat tjenesteproduksjon uten å ta med vareproduksjonen. Tendensen er at andelen årsverk i tjenesteproduksjon øker. Om disse sysselsettes i offentlig eller privat tjenesteyting sier noe grunnleggende om fordelingen mellom de to sektorene.

Figur 15 presenterer utviklingen i sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning og privat tjenesteyting som andel av årsverk i tjenesteyting totalt for perioden 1970 til 2015[27].

Figur 15: Sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning og privat tjenesteyting som andel av totale antall årverk i tjenesteyting. 1970-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



[27] Privat tjenesteyting inkluderer sysselsatte årsverk i offentlige eide/deleide selskaper som driver markedsrettet. Årsverk i private virksomheter utgjør imidlertid hoved andelen av årsverkene.

Figuren viser at sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning økte noe mer enn i privat tjenesteyting fram til første halvdel av 90-tallet. Deretter var det en reduksjon fram til 2008 og en liten økning (1,2 prosentpoeng) fram til 2015. Fordelingen mellom offentlig forvaltning og privat sektor har vært relativ stabil fra 1990 fram til 2015[28], med variasjoner relatert til den økonomiske veksten i landet.

Tabell 3 viser tiårig gjennomsnittlig årlig vekst i årsverk i offentlig forvaltning og privat tjenesteyting fra 1971 til 2015. Tabellen viser at på 70-, 80- og 90-tallet var årsverksveksten sterkere i offentlig forvaltning enn privat tjenesteyting. Forskjellen har imidlertid avtatt over tid og trenden snudde på midten av 90-tallet. I siste halvdel av 90-tallet var den årlige veksten i årsverk sterkere i privat tjenesteyting enn offentlig forvaltning. På 2000-tallet var årlig vekst i gjennomsnitt sterkest i privat tjenesteyting. Gjennomsnittlig årlig årsverksvekst i privat tjenesteyting var 1,6 prosent mot 1,1 prosent i offentlig forvaltning fra 2001 til 2010. I perioden 2011-2015 var gjennomsnittlig årsvekst i offentlig forvaltning noe større med 1,3 prosent, mens privat tjenesteyting falt ned til 1,2 prosent.

Tabell 3: Gjennomsnittlig årlig vekst i sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning og privat tjenesteyting. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet

Tidsperiode	Privat tjenesteyting	Offentlig tjenesteyting
1971-1980	2.3 %	5.0 %
1981-1990	1.2 %	2.3 %
1991-2000	1.6 %	2.0 %
2001-2010	1.6 %	1.1 %
2011-2015	1.2 %	1.3 %

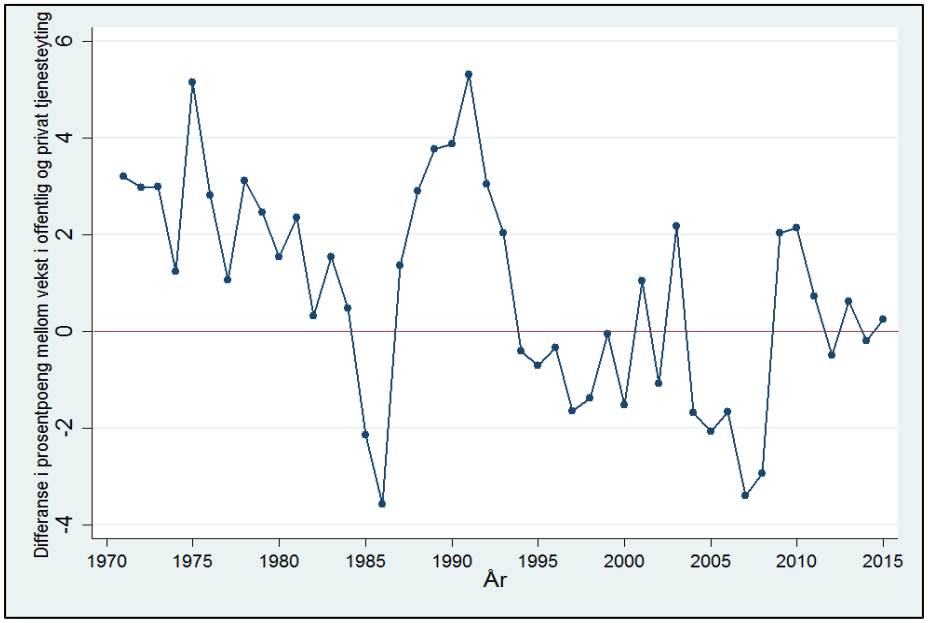
Fra 2001-2015 økte antall årsverk i offentlig forvaltning med 17 prosent. Til sammenlikning økte antall årsverk i privat tjenesteyting med 23 prosent. Det betyr at en økende andel av velstandsutviklingen de siste 15 årene har blitt tatt ut i private tjenester og i mindre grad offentlige tjenesteproduksjon. Figur 16 viser differansen mellom vekst i offentlig og privat tjenesteyting for hvert år og gir et litt mer nyansert bilde enn tabell 3[29].

[28] I 1990 var offentlig tjenesteyting på 38,22 prosent og i 2015 var offentlig tjenesteyting på 38,24 prosent.

[29] På den vertikale aksen kan differansen i prosentpoeng mellom offentlig og privat, leses. Når grafen er over den røde linjen i figuren, så viser det ett år hvor veksten i offentlig tjenesteyting var kraftigere enn i privat sektor. Hvis grafen er under den røde linjen, så var situasjonen motsatt.

Figur 16 viser veksten i offentlig forvaltning fra 1971 til 1993. Unntaket er deler av «jappetida» 1985 til1986, som er etterfulgt av veksten i privat tjenesteyting i perioden 1994 til 2008, utenom årene 2001 og 2003. Perioden 2009 til 2015 er et mer blandet bilde. Dette er en tid preget av internasjonal finanskrise og lav vekst i BNP[30].

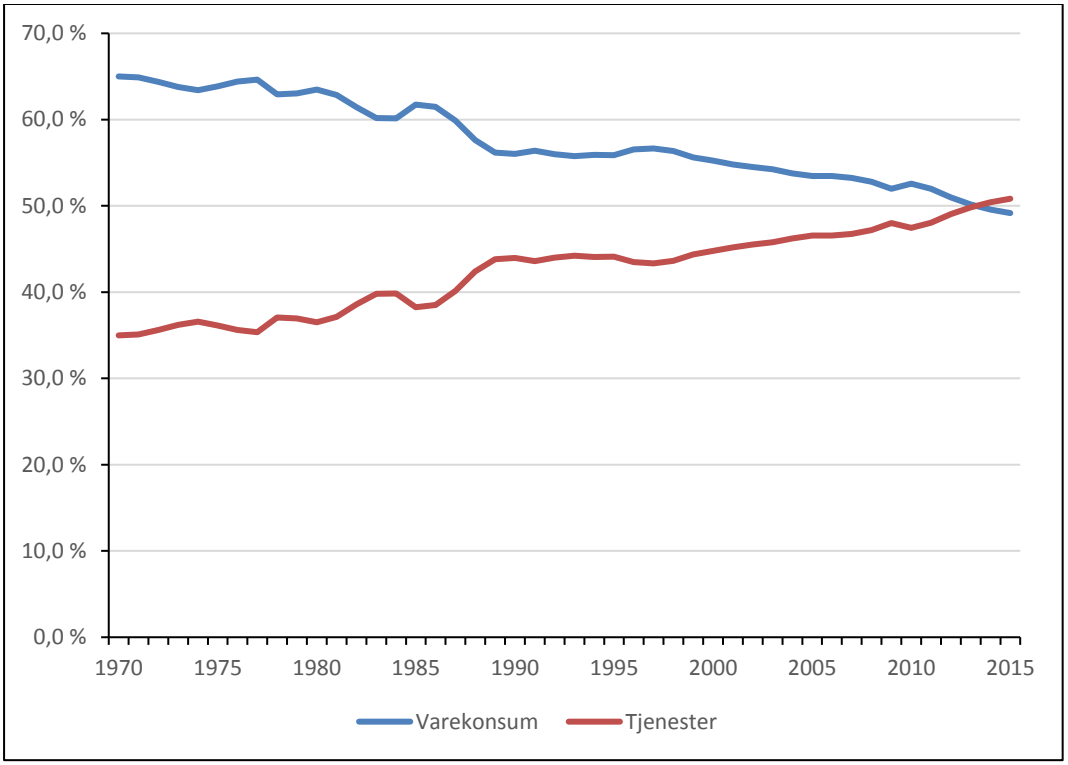
Figur 16: Differanse i årlig vekst i sysselsatte årsverk i offentlig forvaltning og privat tjenesteyting fra 1971-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



Figur 17 viser utviklingen i husholdningenes konsum fordelt på varer og tjenester i perioden 1970 til 2015. Figuren viser at tjenester utgjør en stadig større andel av husholdningenes konsumutgifter, mens den relative andelen på varer synker. I volum innebærer dette at både varer og tjenester har økt, men at vi relativt sett bruker mer på tjenester. Dette er imidlertid ikke tilfelle for viktige og grunnleggende velferdstjenester, som skole, sykehus, pleie og omsorg, som det offentlige dekker.

[30] Spesielt de to siste årene.

Figur 17: Utviklignen i husholdnignenes forbruk av varer og tjenester som prosentandel av forbruket totalt, 1970-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



Mens husholdningene bruker en stadig større andel av sin inntekt på tjenester, har andelen brukt på offentlige tjenester finansiert over skatteseddelen vært realtivt konstant de siste årene.

I praksis betyr en sterkere vekst i privat enn offentlig konsum at vi får flere mobiler, møbler og restaurantbesøk relativt til hva vi får av skole, helse-, hjemmehjelps- og omsorgstjenester. Et sentralt spørsmål er derfor hva dette gjør med vårt forhold til felles velferdstjenester på lengre sikt.

Utviklingen er ikke nødvendigvis et utrykk for at etterspørselen etter private tjenester har økt mer enn behovet for offentlig tjenester. Befolkningens forventninger til nivået på helse- og utdanningstilbudet og standardene og dekningsgradene i den kommunale pleie- og omsorgssektoren vil naturlig nok øke når nivået på den private velstanden øker. Selv om norske velferdstjenester er på et høyt nivå, kan voksende forskjeller mellom den private kjøpekraften og utviklingen i offentlige tjenester skape utfordringer.

I en undersøkelse utført på oppdrag av KS i 2010 oppgir 76 prosent av ordførerne og rådmennene i undersøkelsen at de opplever gapet mellom folks forventninger og det tilbudet kommuneøkonomien gir rom for, som økende (Eide 2010). En viktig årsak er løfter fra politikere sentralt på kommunenes vegne uten at det følges opp med økonomiske bevilgninger. En annen årsak er at med høyt velstandsnivå øker også forventningene til standarden på offentlige tjenester.

6.5 Finansiering av offentlige tjenester

Finansdepartementet har i Perspektivmeldingen for 2017 gjort en vurderingen av utsiktene for norsk økonomi og finansieringen av offentlige velferdsordninger frem til 2060. Fremskrivningene i meldingen viser at en videreføring av dagens velferdsordninger samtidig som skattenivået holdes konstant, vil føre til underskudd på statsbudsjettene frem mot 2060[31] (Finansdepartementet 2017). En viktig årsak er at at andelen eldre i befolkningen øker. Flere eldre trekker i retning av økte offentlige utgifter til alderspensjon og offentlige tjenester innenfor helse og omsorg.

Samtidig vil inntektsnivået til befolkningen øke hvis norsk økonomi fortsetter å vokse som den har gjort til nå. I takt med denne velstandutviklingen vil befolkningen trolig også ønske et høyere nivå på velferdstjenestene enn dagens stadard.

Dette er utfordringer som ikke kan løses ved effektivisering alene. En følge av Baumol-effekten er at det vil kreve mer å finansiere offentlige velferdstjenester over tid. Dersom vi ønsker at nivået på offentlige tjenester ikke skal sakke akterut i forhold til den private velstandsutviklingen vil andelen som brukes på velferdstjenester også måtte øke noe over tid. Til syvende og sist handler det om å få flere årsverk i offentlig tjenesteyting.

Baumol mener at det i seg selv ikke er et problem. Han argumenterer med at om kostnadene i tjenesteproduksjon øker som følge av produktivitetsveksten vil befolkningen også ha høyere inntekt til å dekke disse (Baumol 2012). Det krever imidlertid at vi har politikere som prioriterer å videreutvikle våre felles velferdstjenester.

7. Vedlegg:

7.1 Innenlandsk sluttanvendelse som mål på ressursbruken i norsk økonomi

Når offentlig sektor skal sammenliknes over tid eller mellom land er det hensiktsmessig å se på sektorens størrelse som andel av økonomien. Økt inntektsnivå over tid vil slik sett bli tatt høyde for og man kan forholde seg til landets eget prisnivå. Det begrep som stort sett brukes i internasjonale sammenlikninger er bruttonasjonalprodukt (BNP). Det er imidlertid en utfordring når BNP i enkelte land ikke gir et riktig bilde på den samlede ressursanvendelse innenlands fordi de har store og permanente eksportoverskudd. Dette skaper en vesentlig feilkilde for et land som Norge.

OECD bruker systematisk BNP i slike sammenlikninger, som er et naturlig sammenligningsgrunnlag for land hvor eksport og import over tid er relativ like i størrelse og utjevner hverandre. Petroleumsinntektene gjør at Norge har et stort eksportoverskudd. Derfor er det også vanlig å belyse ressursbruken som prosentandeler av BNP Fastlands-Norge for å holde verdiskapningen fra olje- og gassvirksomheten utenom[32].

[31] Finansdepartementet har regnet ut at det vil være et gjennomsnittlig inndekningsbehov på 1,7 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien per tiår fra 2030.

[32] BNP Fastlands-Norge holder også verdiskapningen i utenrikssjøfart utenom.

Dette begrunnes med at:

- Olje - og gass er kapitalreserver på havbunnen, og vesentlige deler av det som regnes som produksjon eller verdiskapning er bare omplassering av kapital. Selv om vi har lignende produksjon i for eksempel bergverk utgjør olje- og gassinntektene så stor andel av produksjonen at den bør korrigeres for (ca. 21 prosent i 2015)
- Norge plasserer en vesentlig andel av olje- og gassinntektene i finansiell sparing utenlands. Det som skal brukes innenlands er avkastningen av denne sparingen
- Verdiskapningen fra olje og gass kan svinge svært mye fra år til år, og det vil derfor framstå som om utviklingen i Norge er lite stabil

BNP Fastlands-Norge tar imidlertid ikke høyde for at petroleumsvirksomheten også gir et betydelig bidrag til norsk økonomi hvert år. Petroleumssektoren legger videre beslag på arbeidskraft som kunne vært brukt til å produsere andre varer og tjenester i Norge. Bruk av BNP Fastlands-Norge i internasjonale sammenlikninger vil derfor alltid overvurdere ressursbruken til ulike formål i Norge.

Målt i forhold til samlet BNP fremstår de offentlige utgiftsandelene i Norge noe lavere enn gjennomsnittet for euroområdet. Målt som andel av Fastlands-BNP framstår de offentlige utgiftene i Norge som forholdsvis høye sammenliknet med nivåene i andre land.

Derfor er det spørsmål om det finnes andre samlebegreper for verdiskapning som kan fange opp noe av intensjonen med bruk av begrepet BNP Fastlands-Norge, men som er mer sammenliknbar på tvers av land. Et reelt alternativ er å bruke begrepet "Innenlandsk sluttanvendelse av varer og tjenester".

Innenlandsk sluttanvendelse av varer og tjenester (benevnes videre som ISA) er et mål på hvor mye som benyttes av varer og tjenester til ulike formål totalt sett, det vil si summen av privat konsum, offentlig konsum og bruttoinvesteringer i fast realkapital i Norge. Forskjellen mellom BNP og ISA er differansen mellom eksport og import. Dersom eksporten er større enn importen blir ISA mindre enn BNP. Mens der importen er større enn eksporten vil ISA være større enn BNP. For land hvor det er balanse mellom eksport og import vil det ikke bety noe om vi bruker ISA eller BNP.

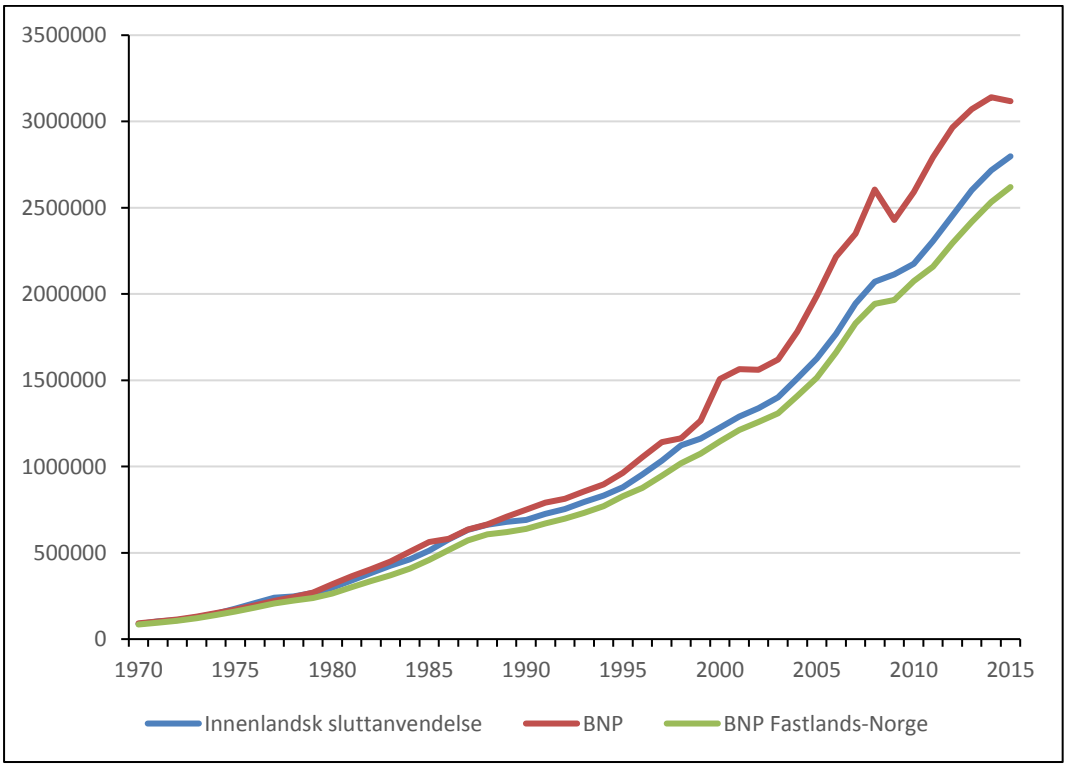
I tabell 4 er BNP, BNP Fastlands-Norge og ISA for 2005, 2010 og 2015 gjengitt. Som tabellen viser brukte vi i Norge omtrent 11 prosentpoeng mindre innenlands enn vi selv produserte i 2015. Vi ser også at dette tallet kan varierer mye. I 2005 brukte vi innenlands om lag 22 prosent mindre enn vi selv produserte. Det betyr at vi har et tilsvarende stort eksportoverskudd. På den annen side er vår innenlandske anvendelse 7-8 prosent høyere enn verdiskapningen knyttet til BNP Fastlands-Norge for disse tre årene. Det betyr at vi bruker betydelig mer innenlandsk enn det som produseres utenom petroleumsektoren.

Tabell 4: BNP, Innenlandsk sluttanvendelse (ISA) og BNP fastlands-Norge. Millioner kroner og prosentandel av ISA. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.

Definisjon	2005	2010	2015
Innenlandsk sluttanvendelse			
Mill. kr	1625797	2175536	2798198
Prosent av ISA	100	100	100
BNP			
Mill. kr	1988942	2590089	3117433
Prosent av ISA	122.3	119.1	111.4
BNP Fastlands-Norge			
Mill. kr	1514364	2073954	2620035
Prosent av ISA	93.1	95.3	93.6

Figur 18 viser utviklingen i BNP, BNP Fastlands-Norge og ISA målt i millioner kroner. Som tabell 4 viser figuren at ISA ligger mellom BNP og BNP Fastlands-Norge. Innenlandsk sluttanvendelse av varer og tjenester fremstår derfor som et kompromiss og er et mer presis mål enn BNP og BNP Fastlands-Norge. Hensikten med å måle offentlig konsum og offentlige utgifter som andel av BNP er nettopp å måle hvor stor andel av resursbruken i et land som brukes på offentlige tjenester.

Figur 18: Utviklingen i BNP, BNP Fastlands-Norge og Innenlandsk sluttanvendelse. 1970-2015. Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.



7.2 Kommuneøkonomi

I dette avsnittet gis en kort gjennomgang av sentrale utviklingstrekk ved norske kommuners økonomi[33]. Tematikken i dette avsnittet skiller seg fra resten av rapporten og måleparameterne er annerledes. Imidlertid er det viktig å få belyst deler av kommuneøkonomien som kan si noe om ressursbruken i norske kommuner. Årsaken er at kommuner har en sentral rolle i det norske samfunn som ansvarlig for både de viktigste velferdstjenestene og som samfunnsutvikler.

Fokuset her vil være den interne fordelingen av inntekter mellom kommunegrupper, diskusjon av begrepet nettodriftsresultat og fordelingen av utgifter på tjenesteområde. Til sammen kan analyser av disse si noe om ressursbruken i norske kommuner. Bakgrunnen er at kommunene i all hovedsak har sine inntekter fra staten. Kommunal og moderniseringsdepartementet fordeler inntektene mellom kommunene hvert år slik at de kan brukes i tråd med politiske vedtak.

Før vi ser nærmere på den interne fordelingen mellom kommuner, skal vi forklare begrepet *frie inntekter*. Frie inntekter er ressurser kommunene bruker til å løse lovpålagte oppgaver, men uten at det er statlige føringer for bruken. Fordi storparten av inntektene er bundet opp til allerede eksisterende virksomhet, er imidlertid begrepet noe misvisende. Frie inntekter utgjør litt over 70 prosent av kommunenes inntekter, og sammen med momskompensasjon utgjør de om lag 80 prosent av kommunenes inntekter. I 2017 er frie inntekter estimert til 357 milliarder for hele kommunesektoren, inklusive fylkeskommunene (Grønt Hefte 2017).

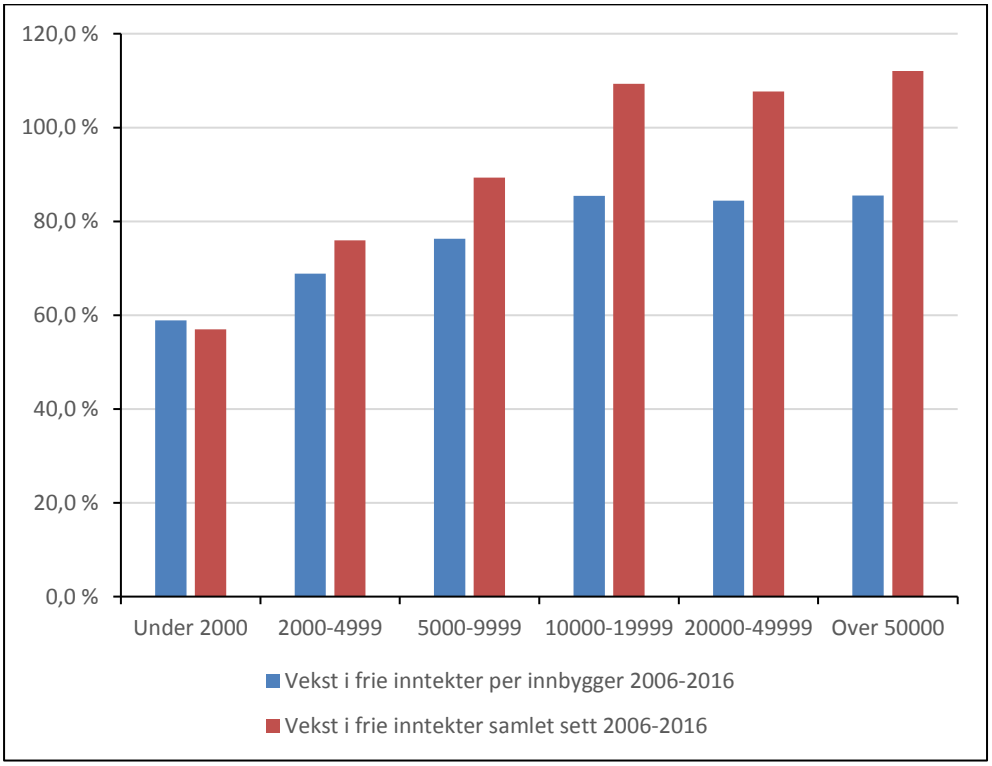
Frie inntekter består av skatt og rammetilskudd, som igjen blir fordelt etter to hoved-element gjennom kommunenes inntektssystem; utgiftsutjevning og inntektsutjevning. Det gir utgiftsutjevning mellom kommunene og delvis inntektsutjevning av skatte-inntektene.[34] Derfor vil vi senere se på informasjonen i netto driftsresultat, hvor utgiftene også er med.

Gjennom å undersøke utviklingen i frie inntekter undersøkes samtidig effekten av inntektssystemet på forskjellige kommuner. For å se nærmere på fordelingen mellom kommuner har kommunene blitt delt inn i grupper ut fra størrelse. Vi har undersøkt den gjennomsnittlige utviklingen av frie inntekter per innbygger og samlet sett for kommunene fra 2006 og til 2016 i 6 forskjellige kommunegrupper, jfr. Figur 18. Kommunegruppene er basert på antall innbyggere i kommunen ved utgangen av fjerde kvartal i 2006 for å belyse utviklingen for større og mindre kommuner.

[33] Det vil si kun kommunedelen av kommunesektoren, og ikke fylkeskommunene. I Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU, november 2016) kan man lese utviklingen for hele kommunesektoren.

[34] Utgiftsforskjeller utjevnes ut fra ulike kostnadsnøkler, som er vektet på bakgrunn av kommunenes samlede utgifter på de forskjellige tjenesteområdene. Dette er basert på estimerte størrelser, og ikke de faktiske utgiftsforskjellene.

Figur 18: Utviklingen i frie inntekter per innbygger og samlet sett, 2006-2016. Basert på antall innbyggere i kommunen i utgangen av fjerde kvartal 2006. Kilde: SSB, Kommuneregnskap og Folkemengd og kvartalsvise endringar[35].



Frie inntekter til kommunene er delvis basert på hvor mange innbyggere det er i kommunen. Derfor er det ikke overraskende at inntektsveksten samlet sett har vært sterkest i de største kommunegruppene, som også har hatt en høyere befolkningsvekst enn de mindre kommunene. Det som er utfordrende med denne utviklingen er at mindre kommuner har fått lavere overføringer relativt til større kommuner, men uten at utgiftene nødvendigvis faller like mye. Faste utgifter ved skole, helse og omsorg og kommunal infrastruktur består selv om det vil være færre innbyggere å dele utgiftene på.

Det som er mer oppsiktsvekkende er at veksten i frie inntekter per innbygger også har vært sterkest i de større kommunene. Dette vitner om at utformingen av inntekts-systemet favoriserer større kommuner framfor de mindre kommunene gjennomsnittlig sett. Konsekvensen er at det har blitt mindre ressurser over tid til å tilby velferds-tjenester innenfor oppvekst, helse og omsorg i mindre kommuner enn i større. Endringen av inntektssystemet fra 2017 bidrar også til å forsterke denne tendensen (Mønnesland, 2017).

Formålet med inntektssystemet er å bidra til at alle kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne sine (Grønt Hefte 2017). Alt i alt viser figur 18 at inntektssystemet utfordrer målsettingen med systemet om likeverdig ressursfordeling.

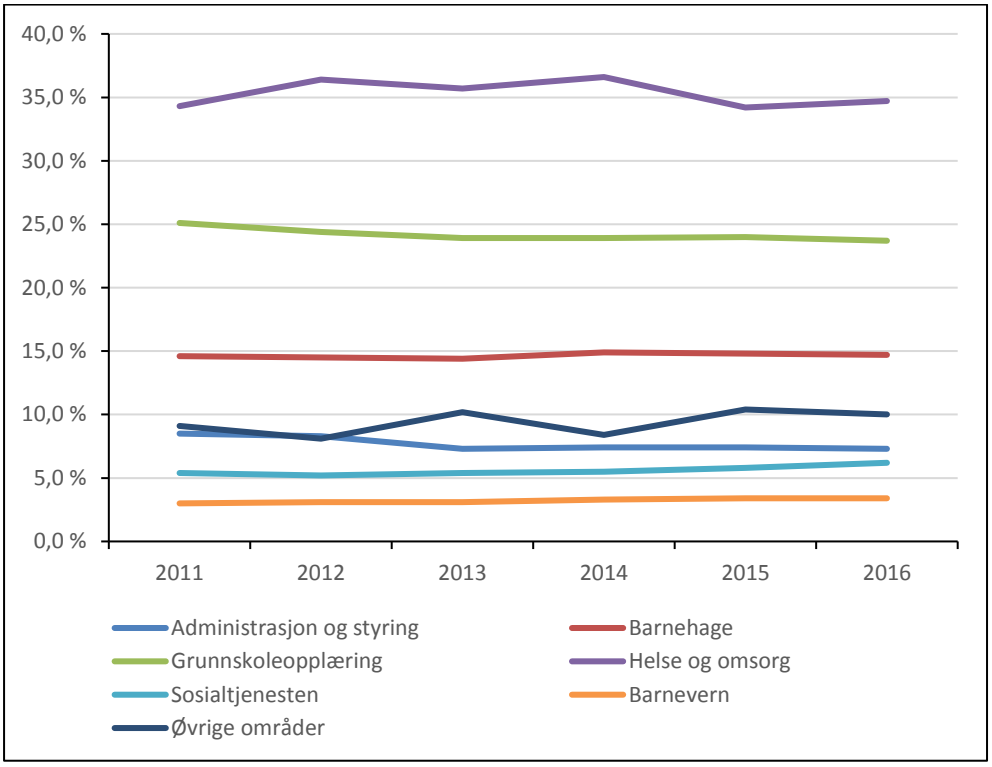
[35] Antall observasjoner er 408 kommuner. Datagrunnlaget forelå ikke i april 2017 for følgende kommuner: Valle, Jondal, Osterøy, Stordal, Snillfjord, Kristiansund, Inderøy, Røyrvik, Lurøy, Saltdal, Steigen, Hamarøy, Lødingen, Ballangen, Moskenes, Harstad, Torsken, Hammerfest, Karasjok og Båtsfjord. Kristiansund og Inderøy mangler pga. tidligere kommunesammenslåing.

Videre viser forskning fra SSB (Stamsbøl, 2008) at økt kommunalt konsum gjennom flere kommunalt ansatte, produktkjøp og investeringer har større sysselsettingseffekter i distriktene enn i urbane områder. Dette gjelder både for sysselsetting innenfor kommunal og privat tjenesteyting, samt bygg og anlegg. Mindre kommuner målt i antall innbyggere er oftere i distriktene enn i mer urbane områder. En bedre fordeling av inntektene i favør av mindre distriktskommuner kunne vært et tiltak for å øke sysselsettingsandelen i Norge.

For å kunne ha et likeverdig tjenestetilbud er det avgjørende at inntektssystemet utjevner både forskjeller i inntekter og utgifter. Derfor må vi også se på utgiftene hos kommunene.

I figur 19 har vi sett på perioden 2011 til 2016. Her er fordelingen av netto driftsutgifter per tjenesteområde vist som prosent av totale netto driftsutgifter. Som figuren viser går det meste av kommunens utgifter til velferdstjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Som vi ser av figuren er det en ganske stabil utvikling på de fleste områdene.

Figur 19. Fordelingen av nettodriftsutgifter per tjenesteområde, i prosent av totale netto driftsutgifter. Kilde: SSB, Kommuneregnskap



Netto driftsresultat er det begrepet som ofte blir benyttet for å beskrive den enkelte kommunes økonomiske stilling eller utviklingen av denne.[36] Noen hevder at netto driftsresultat er en av de viktigste indikatorene for økonomisk balanse og er avgjørende for å analysere øvrige finansielle mål over tid. Andre mener at netto driftsresultat ikke er så interessant siden kommuners regnskapsførsel tilsier at de skal bruke inntektene sine hvert år, med andre ord «kun gå i balanse». Begrepet netto driftsresultat er

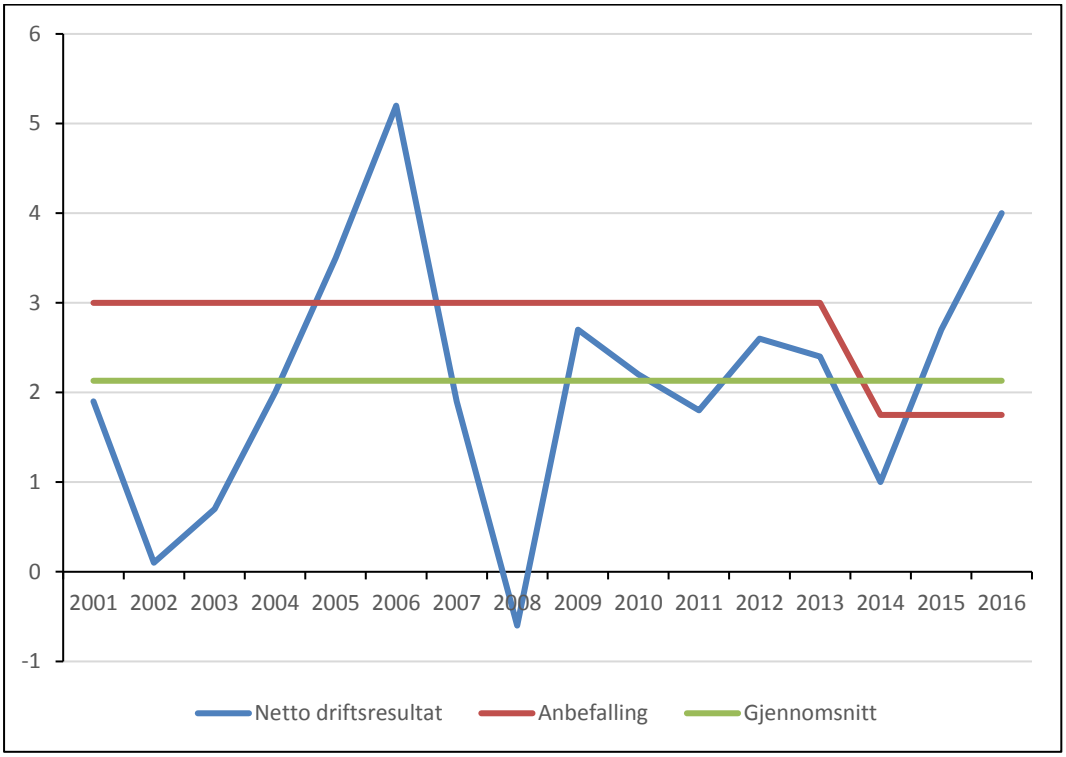
[36] Netto driftsresultatet er differansen mellom løpende inntekter og løpende utgifter, pluss avskrivninger, rente og avdragsutgifter, og minus renteinntekter og motpost for avskrivninger.

problematisert av blant annet Sunde (2014), som argumenterer for at det bør gjøres noen korreksjoner i netto driftsresultat for å få et bedre bilde av den reelle økonomiske situasjonen.[37]

Denne diskusjonen er viktig å ha med videre når vi ser på anbefalte mål for netto driftsresultat. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) gir anbefalinger til nettopp nivå på nettodriftsresultat. Fram til 2013 var anbefalt nivå 3 % netto driftsresultat. I november 2014 kom ny anbefaling på 1,75 % som er ment å gjelde over tid for kommunesektoren.[38]

Kravet til netto driftsresultat er ment å gi kommuner incentiv til å sette av midler til framtidige investeringer. Dette løser imidlertid ikke kommunenes utfordring i denne sammenheng, som er de store etterslepene i vedlikehold av bygningsmasse og som de ikke har nok ressurser til å møte. Vedlikeholds-etterslepet kan nemlig bare dekkes gjennom økte ressurser til kommunene.

Figur 20. Netto driftsresultat 2001-2016, alle kommuner unntatt Oslo. Kilde: SSB, Kommuneregnskap



Kommunene ser likevel samlet sett ut til å gjøre et godt økonomisk år i 2016, selv om det er betydelig variasjon mellom kommuner. I følge KS var gjennomsnittlig netto driftsresultat på 4,1 %.[39] Hvis vi korrigere netto driftsresultat for bruk og avsetning

[37] For å få et bedre bilde av den reelle økonomiske situasjon bør netto driftsresultat korrigeres for bruk og avsetning til bundne fond fordi dette er pliktige regnskapsføringer for kommuner (Sunde, 2014).

[38] Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Nov. 2014.

[39] 2016 – Et godt økonomisk år for kommunene, men med betydelige variasjoner, KS rapport 5.4.2016

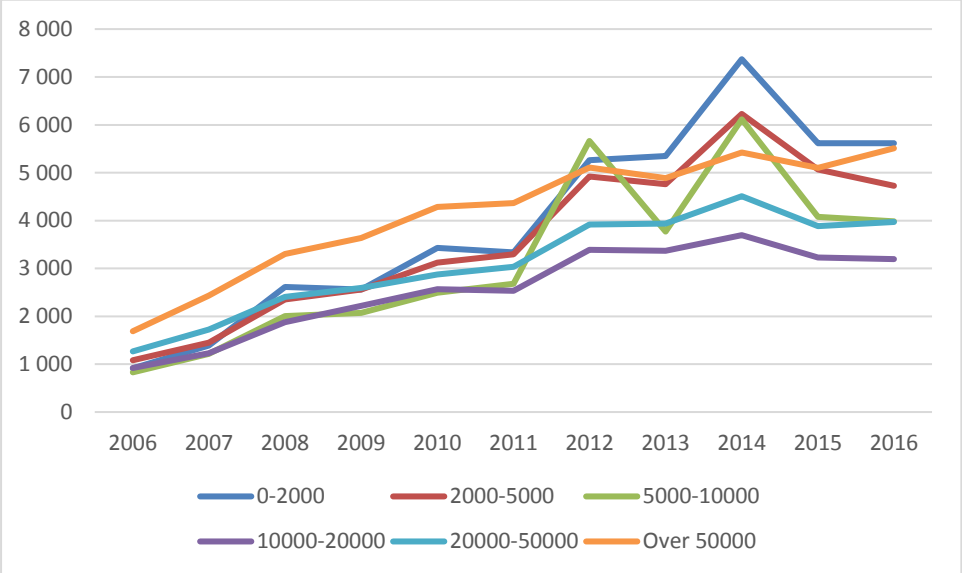
av/til bundne fond reduseres dette til 3,8 %. Grupperes resultatet etter kommune-størrelse er det kommuner mellom 5000 og 9999 innbyggere som har det svakeste resultatet på 2,8 %. De samlede driftsutgiftene i kommunene utenom Oslo økte med 5 % (17 milliarder) som er mer enn lønns- og prisvekst og derfor indikerer at det har vært en aktivitetsvekst i kommunene. Mange kommuner har bedret sitt netto driftsresultat for regnskapsåret 2016. Dette skyldes blant annet økte skatteinntekter fra personlige skatteytere som sannsynligvis har tilpasset seg skattereformen og inntektsføring av premieavvik fra pensjonsordningene.

Inntektsføring av premieavvik skyldes en unntaksregel i regnskapsføringen i kommuneregnskapet fra 2004 som bryter med hovedprinsippet for kommunal regnskapsføring. Det regnskapsføres tallstørrelser for pensjon som har gjort at de fleste kommuner i Norge har opparbeidet seg et stort akkumulert premieavvik. Dette har ført til store inntektsføringer i kommuneregnskapet hvor det ikke følger penger med, og er blitt et stort problem.

Utfordringen er at disse inntektene på et eller annet tidspunkt må utgiftsføres i regnskapet, og at mange kommuner ikke vil ha mulighet til å bære en slik belastning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsetter årlig rentesatsen som grunnlag for beregning av premieavviket. Størrelsen på rentesatsen kan få store økonomiske konsekvenser for kommunesektoren.

Ser vi på akkumulert premieavvik per innbygger for perioden 2006 til 2016 gruppert etter kommunestørrelse er det kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere som har lavets akkumulert premieavvik per innbygger, jfr. figur 20.

Figur nr. 20 Akkumulert premieavvik i kroner per innbygger gruppert etter kommunestørrelse



Årsaken til at norske kommuner gjør det godt økonomisk i 2016 er hovedsakelig ikke resultat av politisk vilje, men summen av en engangsinntekt spesielt for året, en uheldig regnskapsføring av pensjons samt gode lokale prioriteringer i den enkelte kommune.

Når det gjelder økonomistyring tyder våre analyser på at kommunene har god kunnskap og vilje til å tilpasse seg de økonomisk rammer som er til rådighet.

Videre viser utviklingen i frie inntekter at fordelingen av inntektene har vært ujevn mellom forskjellige kommunestørrelser. Det er hovedsakelig de større kommunene som har hatt høyest inntekt, også per innbygger. Samlet sett svekker dette både mindre kommuner sin mulighet til å tilby velferdstjenester, sysselsettingen og formålet med inntektssystemet om likeverdige tjenester.

1. Litteraturoversikt

Baumol, W.J. og W.E. Oates (1972). The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life, *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review, nr. 2, s. 44-54*.

Baumol W.J. (2012). ***The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't.*** Yale University Press.

Eide, H. (2010). *Kommunesektorens framtidige utfordringer*. Presentasjon på TBU fagseminar 8.desember 2010. Oslo.

Eurostat (2016). *Government finance statistics.* Hentet ned 19.12.16

Farsethås, H., C. (2008). Industri og fagbegreper: Hva tallene ikke forteller om industrien. *Samfunnsspeilet nr. 01/2008. Statistisk sentralbyrå*.

Foyn, F. (2011). Innovasjon i offentlig sektor. *SSB-rapport 25/2011.*

Finansdepartementet. (2000). *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. (NOU 2000: 21).

Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen 2017* (St. Meld. 29 (2016-2017)).

Finansdepartementet. (2015). *Meld. St.1 2015-2016 Nasjonalbudsjettet 2016*

Jensen, B. (2012). *Helseutgifter i Norge: Ressursforbruket sammenliknet med andre land*. En foreløpig rapport fra Høgskolen i Hedmark.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2017. Grønt hefte 2017. Berekningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2016–2017)*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*

Mønnesland, J. (2017). Endringer i inntektssystemet for kommunesektoren 2017: Er det behov for reversering? *Samfunn og Økonomi nr.1, 2017*

Reikvam og Skoglund (2009). Nasjonalregnskap og ulønnet arbeid i husholdningene. Ulønnet arbeid skaper store verdier. *Samfunnsspeilet nr. 2, 2009.*

Sunde, Ø. (2014). *Kommuneregnskapet, 7. utgave*. NNK kommunaløkonomisk forlag. Colomaster Moss

Stamsbøl, L. (2008). Skaper høyt kommunalt forbruk flere arbeidsplasser og økt tilflytting? *Økonomiske analyser 2/2008*

Statistisk sentralbyrå (2007). *Offentlig sektors finanser 1995-2005.*

Statistisk sentralbyrå (2012). *Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgruppering*

Statistisk sentralbyrå (2017). *Kommuneregnskap*. Hentet ned april 2017.

Statistisk sentralbyrå (2017). *Folkemengd og kvartalsvise endringar*. Hentet ned april 2017.

Statistisk sentralbyrå (2017). *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*. Hentet ned januar 2017.

Statistisk sentralbyrå (2017). *Årlig nasjonalregnskap.* Hentet ned januar 2017.

Voldnes, F. (2012). *Markedsretting av offentlig sektor – virkemidler og alternativer*. Fagforbundet.

World Health Organization (2000). *The World Health Report 2000 - Health Systems: Improving Performance.* p

Fagforbundet Info. Trykk: Fagforbundet Grafisk senter. 05.2017 – 400

FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no