

# Hva får vi igjen for skattepengene?

*Hvor mye koster staten? Hvordan blir pengene brukt på ulike samfunnsområder? Og hva er resultatene av statens ressursbruk innenfor sykehus, høyere utdanning, barnevern, politi og jernbane? En ny, samlet statistikk om staten under navnet StatRes vil gi svar på disse sentrale samfunnsspørsmålene. Målet er å øke offentlighetens innsikt i hvordan staten fungerer.*

StatRes er en forkortelse for Statens ressursbruk og resultater. Prosjektet ble satt i gang i 2005 på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Formålet er å få frem mer kunnskap i form av statistikk om statens ressursbruk, tjenesteproduksjon og resultater. StatRes skal vise hvor mye ressurser staten bruker, hva denne ressursinnsatsen gir av velferdstjenester og til slutt hvilke resultater dette gir.

Prosjektet omfatter hele statsforvaltningen og det skal fullføres innen 2013. StatRes har mange likhetstrekk med det mer kjente KOSTRA som dekker kommuneforvaltningen. StatRes vil sammen med KOSTRA gi en bedre og mer heldekkende nasjonal statistikk om offentlig sektor.

Hovedmålgruppen er allmennheten eller folk flest. I tillegg er statsforvaltningen, studenter, forskere, politikere og media viktige målgrupper. Statistikken på ulike områder, slik som høyere utdanning, barnevern, jernbane, NAV, og så videre utvikles i tett samarbeid med berørte departementer, direktorater og andre statistikkprodusenter utenfor Statistisk sentralbyrå (SSB).

## Internasjonalt forankret modell

StatRes skal utvikle og publisere statistikk i form av indikatorer etter en faglig modell som ser på statens tjenesteproduksjon etter mønster av virksomheten i en bedrift. Denne modellen grupperer indikatorer i kategoriene *ressursinnsats*, *aktiviteter/tjenester* og *resultater*.

I tillegg skal vi der det er mulig, forsøke å utvikle mer sammensatte indikatorer om for eksempel forholdet mellom statens ressursinnsats og tjenesteproduksjon. Slike *indikatorer for enhetskostnader* beskriver hvor mye det koster å behandle en pasient på sykehus, å utdanne en student, eller å ha et barn i en barnevernsinstitusjon.

Tabell 1 gir eksempler på noen indikatorer for ressursinnsats, aktiviteter/tjenester, resultater og enhetskostnader på ulike områder i StatRes. Tabellen gir samtidig et bilde av hvordan vi har operasjonalisert modellen på de ulike samfunnsområdene.

I tillegg vil det i 2010 bli satt i gang arbeid med å publisere indikatorer for områdene innvandring og integrering (UDI og IMDI) og skatteetaten.

Den faglige modellen i StatRes er for øvrig en såkalt transformasjonsmodell som benyttes i likeartede internasjonale prosjekter, for eksempel i OECD-prosjektet *Government at a Glance* og ved det britiske statistikkbyrået i måling av statens aktiviteter (*The UK Centre for the Measurement of Government Activity*).

---

Kurt Jonny Einarsen

---



**Kurt Jonny Einarsen** er statsviter og seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Avdeling for personstatistikk (kurt.einarsen@ssb.no).

Tabell 1. Eksempler på indikatorer for statlig virksomhet i StatRes. Ressursinnsats, aktiviteter/tjenester og resultater

Område i StatRes	Ressursinnsats	Aktiviteter/tjenester	Resultater
Universiteter og høyskoler	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall studenter	Studiepoeng per student
			Publiseringspoeng per årsverk
Spesialisthelsetjenesten	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall DRG-poeng	Gjennomsnittlig ventetid
Statlig barnevern	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall oppholdsdager	Fullført forskningsprosjekt om barnevernets effekt på barnevernsbarns levekår
Politi og påtale	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall anmeldte lovbrudd	Oppklaringsprosent
			Saksbehandlingstid
Kriminalomsorgen	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall fangedøgn	Fengselsbelegg
		Antall personer i friomsorg	Andel friomsorgsoppgaver som er fullført uten brudd
Toll- og avgiftsetaten	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall grensekontroller	Beslaglagt mengde alkohol, narkotika, valuta og så videre
		Antall grensekontroller med treff	Innkrevde avgifter
Samferdsel, Jernbaneverket	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall kilometer jernbanelinjer etter standard	Oppetid (fravær av forsinkelser)
			Punktlighet
			Andel med dobbeltspor
NAV	Fordelinger av driftsutgifter og årsverk	Antall saker	Antall signalfeil per km bane
		Antall på kvalifiseringsprogram for arbeid	Andel arbeidssøkere og yrkeshemmede formidlet til arbeid
Forsvaret	Indikatorer utredes og publiseres i 2009		
Domstolene og andre konfliktløsningsorganer	Indikatorer utredes og publiseres i 2009		
Statens vegvesen	Indikatorer utredes og publiseres i 2009/2010		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Hva er nytt med StatRes?

StatRes skal bygge på allerede eksisterende datagrunnlag hos SSB eller hos andre offentlige statistikkprodusenter som NAV, Sosial- og helsedirektoratet, Politidirektoratet og så videre. I motsetning til KOSTRA skal det i utgangspunktet ikke utvikles nye statistikkrapporteringer. Dette fordi vi i stedet skal forsøke å utnytte bedre det svært omfangsrike datagrunnlaget som allerede finnes om statlig virksomhet.

Likevel vil StatRes på flere områder bidra med nyutviklet statistikk. For det første vil det bli presentert statistikk som gjør det mulig å se ressursinnsats, tjenesteproduksjon og resultater i en helhetlig faglig sammenheng. StatRes vil også publisere en helt ny regnskaps- og personellstatistikk på mange områder, som for eksempel justisfeltet.

I tillegg vil prosjektet bidra til publisering av statistikk fra andre offentlige statistikkprodusenter som aldri før er blitt publisert av SSB. Eksempler på dette er statistikk fra Jernbaneverket og Toll- og avgiftsetaten. Det samme vil også gjelde for flere nye indikatorer fra Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) og NAV.



## Ny statistikk for 150 statlige virksomheter

StatRes vil også presentere en helt ny og detaljert statistikk om ressursinnsats som vil vise bredden og mangfoldet i statens virksomhet. I løpet av 2009 vil det for første gang bli publisert detaljert regnskaps- og personellstatistikk fordelt på hele staten. På sikt er det vår ambisjon å publisere detaljert regnskaps- og personellstatistikk fordelt på om lag 150 statlige virksomheter som for eksempel Statistisk sentralbyrå, det Kongelige norske slott, Norsk utenrikspolitisk institutt, Nasjonalt folkehelseinstitutt og så videre.

StatRes vil også kunne bidra med ny forskning. SSB har blant annet satt i gang forskningsbaserte utviklingsprosjekter for å vurdere resultatindikatorer innenfor høyere utdanning, spesialisthelsetjenesten, barnevernet og politiet.

Vi vil nedenfor vise noen eksempler på statistikk, i hovedsak nyutviklet statistikk, for staten totalt og fra de to områdene høyere utdanning og Toll- og avgiftsetaten.

### Statens ulike roller

Utgifter til statens egenproduksjon av velferdstjenester, for eksempel politi, sykehus og barnevern, utgjorde 31 prosent, eller 240 milliarder kroner av statens samlede driftsutgifter i 2008. Stønader til husholdninger (kontantytelser i form av trygder og stønader) og overføringer til blant annet kommuner og frivillige organisasjoner utgjorde til sammenlikning henholdsvis 289 og 159 milliarder kroner. En større del av statens utgifter er altså knyttet til overføringer og omfordeling av inntekter til pensjoner, alderstrygd, uføretrygd og atførings- og sykepenger, enn til egenproduksjon av velferdstjenester.

### Staten koster hver av oss 170 000 kroner hvert år

Statistikk om statens ressursinnsats viser at statlige utgifter i alt var på nær 800 milliarder kroner i 2008. Dette tilsvarer 170 000 kroner per innbygger. Tidsseriene viser en sterk statlig utgiftsvekst de siste årene. Fra 2006 til 2008 økte utgiftene med 97 milliarder kroner eller 14 prosent. Utgiftene til kommuneforvaltningen kommer i tillegg. De totale offentlige utgiftene utgjorde mer enn 1 000 milliarder kroner i 2008.

Fordelingen av utgiftsveksten på departementer, inkludert underliggende virksomheter, de siste to årene kan gi en grov indikasjon på hvilke departementer og dermed også samfunnsområder den rød-grønne regjeringen har prioritert høyest. Vi har valgt å vise tall fra og med 2006, fordi det er fra dette året den rød-grønne flertallsregjeringen har hatt full råderett over statsbudsjettet.

### Bistand, samferdsel og asylpolitikk høyt prioritert

Bland de store departementene har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) vært den store budsjettvinneren med en utgiftsvekst på hele 7,5 milliarder kroner eller 37 prosent (se tabell 2). Dette departementet har blant annet ansvar for NAV-reformen og asylpolitikken. Også Utenriksdepartemen-



Tabell 2. Oversikt over departementenes utgifter i perioden 2006-2008. Millioner kroner i 2008. Prosentvis endring over tid

Departement	Utgifter i 2008 (millioner kroner)	Prosentendring 2006-2008
Olje- og energidepartementet	2 488	59
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	27 949	37
Nærings- og handelsdepartementet	5 680	36
Fiskeri- og kystdepartementet	3 581	25
Utenriksdepartementet	25 540	22
Samferdselsdepartementet	32 080	22
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	34 295	20
Miljøverndepartementet	3 198	20
Kommunal- og regionaldepartementet	74 217	18
Kultur- og kirkedepartementet	9 314	18
Kunnskapsdepartementet	73 214	17
Helse- og omsorgsdepartementet	105 474	15
Justis- og politidepartementet	18 628	14
Forsvarsdepartementet	37 309	13
Landbruks- og matdepartementet	15 295	5
Barne- og likestillingsdepartementet	23 042	4
Finansdepartementet	41 505	-4
Totalt alle departementer	532 809	15
Totalt med Folketrygden og SMK	797 741	14

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tet og Samferdselsdepartementet har hatt stor vekst de siste årene, med en økning på 22 prosent. Dette viser at samferdsel og bistand også har hatt høy prioritet fra Regjeringens side.

De tre departementene som har hatt lavest utgiftsvekst de siste to årene, er Finansdepartementet (- 4 prosent), Barne- og likestillingsdepartementet (+ 4 prosent) og Landbruks- og matdepartementet (+ 5 prosent). Den lave veksten for disse departementene har til dels naturlige forklaringer.

Finansdepartementet har fra 2007 redusert renteutgifter markant etter å ha gjort opp et såkalt kontolån på 100 milliarder kroner til Statens pensjonsfond. Barne- og likestillingsdepartementet har hatt synkende utbetalinger av kontantstøtte, som kan forklare noe av den lave utgiftsveksten de siste årene. Når det gjelder Landbruks- og matdepartementet har det generelt

vært lav vekst i landbrukssubsidiene i perioden.

Tabell 2 viser også at de tre minste departementene Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet alle har hatt en sterk budsjettvekst de siste årene.

Olje- og energidepartementet hadde en vekst på hele 59 prosent, mens Nærings- og handelsdepartementet hadde en vekst på 37 prosent. Disse departementene hadde dermed henholdsvis den sterkeste og den tredje sterkeste utgiftsveksten av samtlige departementer. Miljøverndepartementet hadde en utgiftsvekst på 20 prosent. Til sammen utgjorde imidlertid utgiftene til disse tre departementene mindre enn 10 milliarder kroner. Siden disse departementene er så små, bør prosentvise endringer i deres utgifter tolkes med en viss varsomhet, fordi de kan påvirkes av for eksempel større engangsanskaffelser og enkeltoverføringer.

### 266 000 årsverk i staten

Statistikk fra StatRes viser at det har vært en moderat økning i antall statsansatte etter at sykehusene ble overført til staten i 2002. Sykehusreformen førte til 80 000 flere årsverk i staten. Etter 2002 har antall årsverk i staten økt med knappe 12 000, slik at totalt antall normalårsverk i 2008 utgjør 238 500. Hele 45 prosent av de ansatte i staten jobber i helsesektoren, men siden mange jobber deltid, utgjør helsesektoren 41 prosent av de statlige årsverkene. De to største sektorene er helse og utdanning, som til sammen utgjør 55 prosent av alle årsverk.

I tillegg til indikatorer for ressursinnsats i form av kostnader og årsverk gir StatRes også tall for hva samfunnet får igjen for ressursinnsatsen – hvilke



aktiviteter/tjenester og ikke minst hva som er resultatene av statens virksomhet. Som eksempler viser vi utvalgte tall for områdene Universiteter og høyskoler og Toll- og avgiftsetaten.

### **Stabil utdannings- og forskningsaktivitet**

Regnskapstall fra StatRes viser at utgiftene til høyere utdanning i alt utgjorde 23,8 milliarder kroner i 2007. Siden 2004 økte utgiftene med 3,3 milliarder, eller 16 prosent. I samme periode økte antall årsverk med 9 prosent til 28 600 årsverk. Dette indikerer at en stor del av utgiftsveksten har medført høyere lønninger for de ansatte.

Hovedoppgavene for universiteter og høyskoler er knyttet til henholdsvis utdanning og forskning. Aktivitetsnivået på universiteter og høyskoler bestemmes i stor grad av antall studenter. De siste årene har det vært et stabilt eller til dels svakt synkende antall studenter. Fra 2004 til 2007 ble antall studenter redusert med 3 000, til 177 000 studenter.

Det store antallet høyskoler har sammen med det fallende studenttallet ført til at flere av de regionale høyskolene hadde færre søkere enn studentplasser. Dette gjelder de tre høyskolene i Nesna (0,4), Narvik (0,5) og Finnmark (0,9). Hele to av tre av landets 26 høyskoler hadde færre enn 1,5 søkere per studentplass. Det må her imidlertid tilføyes at søker tallene til høyere utdanning ifølge Samordnet opptak økte med hele 13 prosent våren 2009, noe som trolig har bedret søker-situasjonen også på de regionale høyskolene.

### **Studentresultater og forskningsproduksjon**

Det har vært en liten nedgang i antall avlagte studiepoeng per student fra 45 studiepoeng per student i 2005 til 43,6 i 2007. På den annen side har antall lavere grads studenter som fullfører på normert tid økt fra 61 til 65 prosent. Innenfor høyere grads studier har andel studenter som fullfører på normert tid ligget stabilt på rundt 44 prosent.

Samtidig har det vært en markant økning i forskningsproduksjonen målt i form av publikasjonspoeng. Antall publikasjonspoeng økte med 19 prosent fra 2005 til 2007. Justert i forhold til antall årsverk tilsvarer dette en økning på nær 9 prosent per årsverk.

### **Store variasjoner mellom ulike læresteder**

De to mest sentrale indikatorene for enhetskostnad eller produktivitet innenfor høyere utdanning er antall 60-studiepoengenheter per årsverk i undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger og antall publiseringspoeng per samme type årsverk (se tekstboks).

Disse to indikatorene kan gi et grovt bilde på produktiviteten innenfor utdanning og forskning på de ulike læresteder. Det må imidlertid understrekes



#### **Om indikatorer for enhetskostnader/produktivitet i høyere utdanning**

60-studiepoengenheter er det antall studiepoeng per år en ordinær heltidsstudent bør oppnå for å få normal studieprogresjon.

Publiseringspoeng er en indikator på den vitenskapelige produksjonen på et lærested og måles i form av den samlede vitenskapelige produksjonen ved lærestedet.

Tabell 3. Studiepoeng og publiseringspoeng per årsverk. Utvalgte læresteder. 2007

Lærested	60-studiepoeng- enheter per årsverk	Publiseringspoeng per årsverk
Universitetet i Oslo	5,6	1,0
Universitetet i Bergen	5,5	0,9
Universitetet i Tromsø	3,5	0,7
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	5,1	0,8
Norges veterinærhøgskole	2,0	0,5
Høgskolen i Hedmark	11,5	0,3
Høgskolen i Oslo	13,2	0,3
Høgskolen i Lillehammer	15,7	0,7
Høgskolen i Harstad	13,8	0,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

at disse indikatorene bør tolkes med varsomhet, fordi de både er beheftet med metodiske svakheter og kan påvirkes av spesielle forhold ved det enkelte lærested. Studiepoengproduksjonen ved et lærested vil for eksempel være avhengig av hvilke studier som tilbys, inn-taks karakterene til studentene og forskningsaktiviteten.

Det er store variasjoner i produktivitet mellom de ulike lærestedene

(se tabell 3). I tillegg ser vi at forskningsproduksjonen gjennomgående er større på universitetene, mens høgskolene har en klart større utdanningsproduksjon. Dette er naturlig ut fra disse lærestedenes ulike roller i utdannings- og forskningssystemet.



Blant de regionale høgskolene har høgskolen i Lillehammer høyest utdanningsproduksjon med nær 16 heltidsstudenter per årsverk i løpet av 2007, mens høgskolen i Narvik ligger lavest med 8 heltidsstudenter per årsverk. Blant universitetene ligger Oslo høyest med 5,6 heltidsstudenter per årsverk, mens Tromsø ligger lavest med 3,5 heltidsstudenter per årsverk. Veterinærhøgskolen skiller seg ut med den klart laveste utdanningsproduksjonen med 2,0 studenter per årsverk.

### Høgskolen i Lillehammer kommer best ut

Når det gjelder forskning ligger Universitetet i Oslo høyest med 1 publiseringspoeng per årsverk per år, mens Universitetet i Tromsø ligger lavest med 0,7 publiseringspoeng. Blant høgskolene har

Høgskolen i Lillehammer best resultat, 0,7 publiseringspoeng per årsverk, altså like høy forskningsproduksjon som Universitetet i Tromsø.

Flere av de regionale høgskolene ligger naturlig nok lavt i forskningsproduksjon. Høgskolene i Harstad og Akershus hadde for eksempel en forskningspublisering som kun tilsvarte 0,1 publiseringspoeng per årsverk.

Tabellen viser for øvrig at Høgskolen i Lillehammer kommer best ut på begge indikatorene sett under ett. Med en forskningspublisering på 0,7 publiseringspoeng per årsverk og en utdanningsproduksjon på nær 16 studenter per årsverk er høgskolen i Lillehammer landets mest produktive lærested.

### Noen tall fra Toll- og avgiftsetaten

Toll- og avgiftsetaten er et eksempel på at StatRes også publiserer statistikk for sentrale statsetaters virksomhet. Statistikken for Toll- og avgiftsetaten er en helt ny statistikk fra SSB, og kilden for indikatorene om aktiviteter og resultater er etaten selv. Den publiserer sin egen virksomhetsstatistikk på sin nettside som utdyper og supplerer den offisielle statistikken fra SSB (<http://www.toll.no>).

Toll- og avgiftsetatens hovedoppgaver er å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer og sørge for riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Nedenfor vil vi presentere noen eksempler på indikatorer for ressursinnsats, aktiviteter/tjenester og resultater for Toll- og avgiftsetaten.

Etatens driftsutgifter utgjorde 1,2 milliarder kroner i 2008, fordelt på 1 600 årsverk. Indikatorene for etatens aktiviteter viser et stabilt antall kontroller i perioden fra 2005-2008. I 2008 ble det gjennomført over 145 000 grensekontroller. I 13 prosent av kontrollene ble det avdekket forsøk på ulovlig innførsel av varer og tjenester.

### Valutabeslag opp med over 60 prosent

Tallene viser blant annet en sterk økning i forsøk på ulovlig utførsel eller smugling av valuta (se tabell 4). I løpet av treårsperioden 2005-2008 økte den beslaglagte mengden ulovlig valuta med hele 63 prosent, til i alt 19,3 millioner kroner. Til sammenlikning ble det beslaglagt valuta til en verdi av 5,7 millioner kroner i 1999. Mengden beslaglagt valuta er dermed mer enn tredoblet på ni år.

Ifølge etaten selv tyder mye på at valutasmugling tilsvarer flere milliarder kroner hvert år, og at dette er svarte penger eller penger fra kriminelle handlinger. Etaten vil derfor ifølge sin årsmelding fra 2008, satse på å styrke arbeidet med å begrense valutasmuglingen fremover (Tollvesenet 2008).

### Narkotikabeslag har økt kraftig

Tallene viser også en meget sterk økning i mengde beslaglagt heroin og spesielt amfetamin, som økte med henholdsvis 115 og 400 prosent de siste tre årene. Mengde beslaglagt kokain gikk imidlertid ned med hele 63 prosent i perioden.

Det må tilføyes at mengde narkotikabeslag er nokså sterkt påvirket av årlige variasjoner i store enkeltbeslag. Likevel viser etatens lange tidsserier en klar økning i mengde beslaglagt narkotika over tid. Beslag av heroin, kokain, amfetamin og cannabis er mer enn fordoblet siden 2000 og seksdoblet siden 1990 (Tollvesenet 2008).

For øvrig utgjør det narkotiske stoffet khat den største mengden beslaglagt narkotika (målt i kilo). I 2008 ble det ifølge etaten, beslaglagt nesten 9 tonn khat. Dette betyr at det beslaglegges mer enn 25 ganger mer khat enn for eksempel cannabis. Khat er foreløpig utelatt fra statistikken.

Tabellen 4 viser også at det har vært en sterk økning i beslag av andre våpen enn skytevåpen (for eksempel kniver), som økte med 130 prosent de siste tre årene. For øvrig gikk mengden beslag av vin og røyketobakk ned, med henholdsvis 24 og 32 prosent.

### Nær 200 milliarder i tollavgifter

StatRes viser at Toll- og avgiftsetaten krevde inn 196 milliarder kroner i avgifter i 2008. Dette tilsvarer en økning på 27 prosent på tre år. Ved siden av Skatteetaten, som skal med i StatRes fra 2010, er Toll- og avgiftsetaten statens største pengeinnkrever.

### Nye, omfattende statistikker

Vi har her bare gitt en liten smakebit på noe av det som finnes av statistikk i StatRes. Statistikken vil bli videreutviklet og utvidet med nye områder. Fra slutten av 2009 vil StatRes-publiseringen være mer omfattende, og den vil inneholde en god del statistikk som ikke er publisert tidligere. Våre lesere kan finne StatRes-statistikken på [ssb.no: http://www.ssb.no/emner/00/00/10/statres/](http://www.ssb.no/emner/00/00/10/statres/)

Tabell 4. Beslaglagte typer varer. 2005-2008. Mengde beslag og prosentvis endring over tid

Utvalgte varettyper	Mengde beslag 2008	Prosentendring 2005-2008
Valuta (kroner)	19 189 438	63,3
Andre våpen enn skytevåpen (stykk)	802	129,8
Canabis (gram)	342750	-21,7
Heroin (gram)	51854	114,8
Amfetamin (gram)	274626	399
Kokain (gram)	63064	-62,8
Brennevin (liter)	25245	29,5
Vin (liter)	52568	-24,2
Røyketobakk (kilo)	1654	-31,9
Kjøtt (kilo)	38356	13,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



#### Referanser

Tollvesenet (2008): Årsmelding, <http://www.toll.no/>