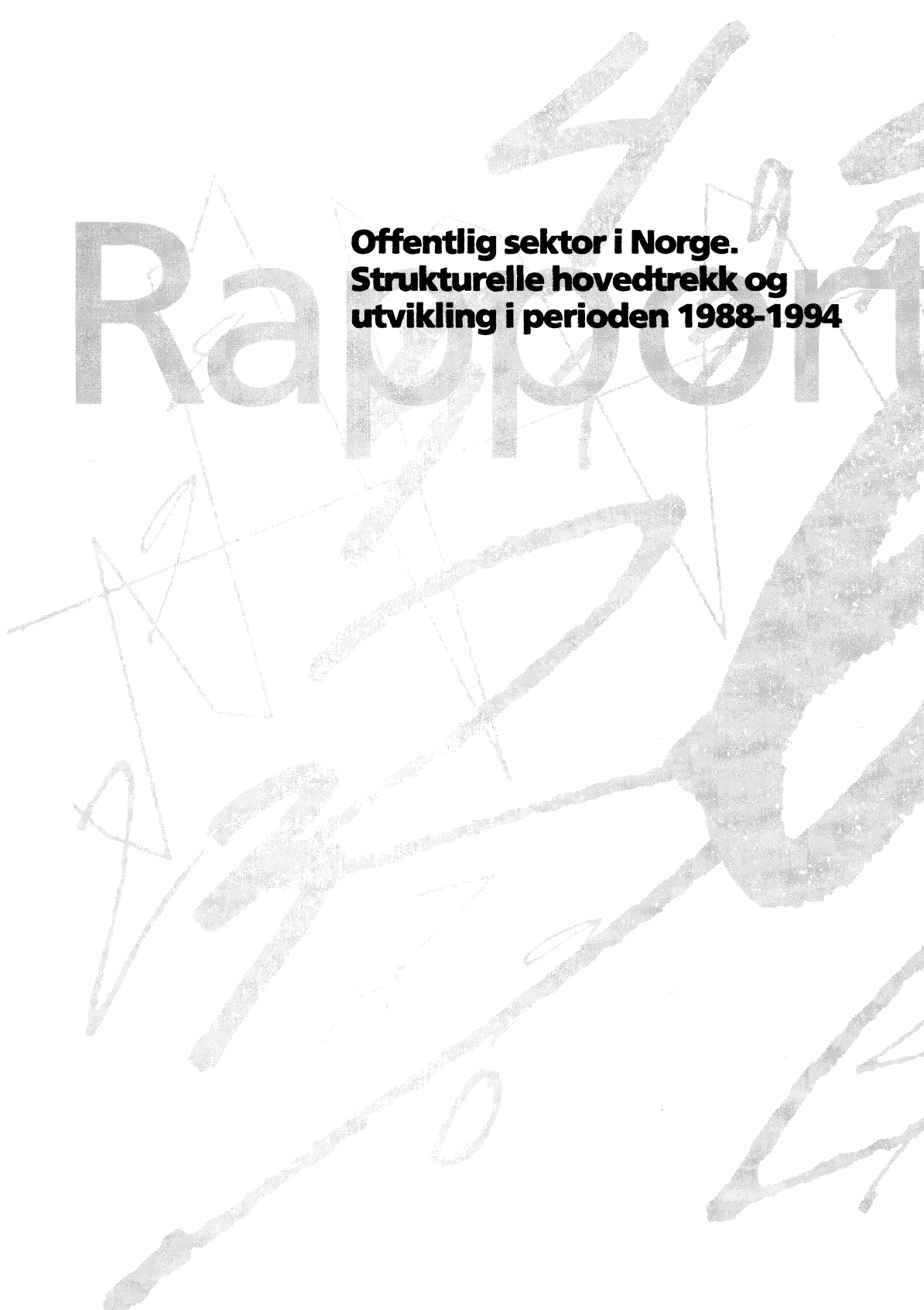


# Rapport

**Offentlig sektor i Norge.  
Strukturelle hovedtrekk og  
utvikling i perioden 1988-1994**



**Offentlig sektor i Norge.  
Strukturelle hovedtrekk og utvikling  
i perioden 1988-1994**

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbols in tables</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpige tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Rettet siden forrige utgave	Revised since the previous issue	r

ISBN 82-537-4268-1  
ISSN 0806-2056

#### **Emnegruppe**

09 Nasjonal økonomi og verdiskaping  
12 Offentlig sektor

#### **Emneord**

Kommunale finanser  
Nasjonalregnskap  
Offentlige finanser  
Statlige finanser

Design: Enzo Finger Design  
Trykk: Statistisk sentralbyrå

# Sammendrag

## Offentlig sektor i Norge. Strukturelle hovedtrekk og utvikling i perioden 1988-1994

Rapporter 96/7 • Statistisk sentralbyrå 1996

Rapporten drøfter utviklingen i offentlig sektor i Norge i perioden 1988-1994. Denne sektoren består av offentlig forvaltning og offentlige foretak. I rapporten blir det også foretatt en sammenligning mellom norsk offentlig forvaltning og forvaltningen i nordiske land og i EU-land.

Statistisk sentralbyrå har nylig foretatt en hovedrevisjon av nasjonalregnskapet med publisering av de første resultatene i 1995. Dette innebærer blant annet en tilpasning både av nasjonalregnskapet og av finansstatistikken til de nye internasjonale retningslinjene utarbeidet i regi av blant annet FN og EU. Tallene i denne publikasjonen er derfor ikke direkte sammenlignbare med tidligere publiserte tall slik disse blant annet framkommer i den forrige publikasjonen om dette temaet (Rapporter 92/13).

Rapporten viser at konsumet i offentlig forvaltning i den første delen av perioden vokste noe sterkere enn BNP, men fra 1992 flatet denne veksten ut og konsumet i offentlig forvaltning vokste noe svakere enn BNP i 1993 og 1994. Sett i forhold til de andre nordiske landene, har Norge gjennom hele perioden det laveste konsumet i offentlig forvaltning målt i prosent av BNP. Storbritannia har en andel på om lag samme nivå som Norge, mens Tyskland og Frankrike har et konsum i offentlig forvaltning som er et par prosentpoeng lavere. Når det gjelder skattenivået målt som skatteinntekter i prosent av BNP, hadde Sverige, Danmark, Nederland, Frankrike og Finland høyere skattenivå enn Norge i hele perioden. Storbritannia lå i hele perioden betydelig lavere, mens skattenivået for Tyskland i løpet av perioden nærmet seg det norske nivået, og lå i 1994 1 prosentpoeng under skattenivået for Norge.

Syssetningen i statlig forvaltning har økt svært lite i perioden, mens det har vært en betydelig vekst i kommunal forvaltning. Til tross for økningen i syssetningen, er imidlertid bruttoutgiftene i offentlig forvaltning målt i prosent av BNP på samme nivå i 1994 som i 1988.

Den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren har betydelig høyere andeler av landets samlede verdiskaping og investeringer enn av syssetningen. Foretakene innenfor oljeutvinning og industrinæringene betyr mest for verdiskapingen og investeringene, mens over halvparten av sektorens syssetning er knyttet til foretak innenfor transport- og kommunikasjonsvirksomhet. Rapporten viser at statsforvaltningen mottar betydelige inntekter fra statens forretningsdrift og fra statlig eide foretak.

Rapporten viser også at de offentlige finansinstitusjonenes direkte bidrag til produksjon og syssetning i økonomien er beskjedent. Derimot står de offentlige finansinstitusjonene for nærmere fjerdeparten av de samlede utlånene.

**Emneord:** Kommunale finanser, nasjonalregnskap, offentlige finanser og statlige finanser.



# Innhold

<b>Figurregister</b> .....	6
<b>Tabellregister</b> .....	7
<b>Tekstdel</b>	
<b>Forord</b> .....	8
<b>1. Innledning</b> .....	9
1.1 Hva offentlig sektor omfatter .....	9
1.2 Offentlig sektors rolle og betydning i norsk økonomi .....	11
1.3 Hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet og finansstatistikken .....	12
<b>2. Størrelse og utvikling av offentlig sektor</b> .....	15
2.1 Offentlig forvaltning .....	16
2.1.1 Produksjon og sysselsetting .....	16
2.1.2 Inntekter og utgifter .....	20
2.2 Offentlige ikke-finansielle foretak .....	25
2.3 Offentlige finansielle foretak .....	28
<b>3. Sammensetning av offentlig forvaltnings inntekter og utgifter</b> .....	31
3.1 Offentlig forvaltning i alt .....	31
3.2 Statsforvaltningen .....	33
3.3 Kommuneforvaltningen .....	35
<b>4. Offentlig forvaltning i Norge i et internasjonalt perspektiv</b> .....	38
4.1 Konsum i offentlig forvaltning .....	38
4.2 Offentlig forvaltnings inntekter .....	40
4.3 Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og bruttogjeld .....	41
<b>Referanser</b> .....	42
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter</b> .....	43

# Figurregister

<b>1. Innledning</b>	
1.1 Skjematisk oversikt over omfanget av offentlig sektor .....	9
1.2 Sysselsatte personer i offentlig sektor. Prosent av total sysselsetting. 1993 .....	11
1.3 Konsum i offentlig forvaltning. Prosent av BNP. 1993 .....	12
<b>2. Størrelse og utvikling av offentlig sektor</b>	
2.1 Bruttoproduktet i offentlig forvaltning. Prosent av BNP. 1988-1994 .....	16
2.2 Kollektivt og individuelt konsum i offentlig forvaltning. Prosent av BNP. 1988-1994 .....	17
2.3 Utviklingen i BNP og konsum i stats- og kommuneforvaltningen i faste priser. 1988-1994. 1988 = 100 .....	17
2.4 Sysselsetting i stats- og kommuneforvaltningen. Normalårsverk. 1988-1994. 1 000 .....	18
2.5 Normalårsverk og antall sysselsatte personer i stats- og kommuneforvaltningen. 1988-1994. 1 000 .....	19
2.6 Andel kvinner av sysselsatte personer. Prosent. 1992 .....	19
2.7 Stats- og kommuneforvaltningens andel av bruttoregionproduktet. Prosent. 1992 .....	20
2.8 Offentlig forvaltning, stats- og kommuneforvaltningen. Bruttoinntekter i prosent av BNP. 1988-1994 .....	21
2.9 Offentlig forvaltning, stats- og kommuneforvaltningen. Bruttoutgifter i prosent av BNP. 1988-1994 .....	21
2.10 Offentlig forvaltning. Bruttosparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner. Prosent av BNP. 1988-1994 .....	22
2.11 Statsforvaltningen. Bruttosparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner. Prosent av BNP. 1988-1994 .....	22
2.12 Kommuneforvaltningen. Bruttosparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner. Prosent av BNP. 1988-1994 .....	23
2.13 Offentlige ikke-finansielle foretak. Bruttoprodukt, bruttodriftsresultat, bruttoinvesteringer og sysselsatte som andel av BNP, totalt bruttodriftsresultat, totale bruttoinvesteringer og total sysselsetting. Prosent. 1993 .....	25
2.14 Offentlige ikke-finansielle foretak. Bruttosparing, bruttoinvesteringer i ikke-finansiell kapital og nettofinansinvesteringer. 1988-1994. Milliarder kroner. ....	27
2.15 Offentlige ikke-finansielle foretak. Nettoinntekter til offentlig forvaltning og nettoøkning i statens kapitalinnskudd. 1988-1994. Milliarder kroner .....	27
<b>3. Sammensetning av offentlig forvaltnings inntekter og utgifter</b>	
3.1 Offentlig forvaltning. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling. 1988-1994 .....	31
3.2 Offentlig forvaltning. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling. 1988 og 1994 .....	32
3.3 Statsforvaltningen. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling. 1988-1994 .....	33
3.4 Statsforvaltningen. Bokførte petroleumsskatter i prosent av bruttoinntekter. 1988-1994 .....	33
3.5 Statsforvaltningen. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling. 1988 og 1994 .....	34
3.6 Kommuneforvaltningen. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling. 1988-1994 .....	35
3.7 Kommuneforvaltningen. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling. 1988 og 1993 .....	36
<b>4. Offentlig forvaltning i Norge i et internasjonalt perspektiv</b>	
4.1 Konsum i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og Norden. 1988-1994 .....	39
4.2 Konsum i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og EU-land. 1988-1994 .....	39
4.3 Bokførte skatter i alt i prosent av BNP. Norge og Norden. 1988-1994 .....	40
4.4 Bokførte skatter i alt i prosent av BNP. Norge og EU-land. 1988-1994 .....	40
4.5 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og Norden. 1988-1994 .....	41
4.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og EU-land. 1988-1994 .....	41
4.7 Offentlig forvaltning. Bruttogjeld i enkelte land ifølge Maastricht-traktatens definisjoner. Prosent av BNP. 1993 .....	41

# Tabellregister

## 1. Innledning

1.1 Offentlig forvaltning. Utvalgte innteks- og utgiftsarter. Tall for 1993 før og etter hovedrevisjonen. Milliarder kroner og i prosent av BNP .....	14
---	----

## 2. Størrelse og utvikling av offentlig sektor

2.1 Produksjon og produksjonskostnader i offentlig forvaltning. 1993. Milliarder kroner .....	16
2.2 Produksjon, gebyrer og konsum i offentlig forvaltning. 1993. Milliarder kroner .....	16
2.3 Offentlig forvaltning. Konsum og bruttoinvesteringer i fast realkapital. Prosent av BNP. 1988-1994 .....	18
2.4 Antall normalårsverk i offentlig forvaltning, etter næring. 1993. 1 000 .....	19
2.5 Offentlig forvaltning. Inntekter og utgifter, etter art. Millioner kroner og i prosent av BNP. 1993 .....	20
2.6 Stats- og kommuneforvaltningen. Fordringer og gjeld til pålydende verdi pr. 31. desember 1988 og 1993	23
2.7 Offentlig forvaltnings og offentlig sektors eierkapital i næringslivet til markedsverdi pr. 31. desember 1988 og 31. desember 1993 .....	24
2.8 Offentlige ikke-finansielle foretak. Antall sysselsatte fordelt på næring. 1993 .....	25
2.9 Offentlige ikke-finansielle foretak. Bruttoprodukt, bruttodriftsresultat, bruttosparing og nettofinansinvestering. 1993. Milliarder kroner .....	26
2.10 Offentlige ikke-finansielle foretak. Fordringer og gjeld til markedsverdier. 1993. Milliarder kroner .....	27
2.11 Utlån etter långiversektor til husholdninger, ikke-finansielle foretak og kommuner. 1988-1994. Milliarder kroner .....	29
2.12 Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån. Prosent. 1988-1994 .....	29
2.13 Boliglån i alt og boliglån fra statlige låneinstitutter. Milliarder kroner og i prosent av totale boliglån. 1988-1994 .....	29

## 3. Sammensetning av offentlig forvaltnings inntekter og utgifter

3.1. Offentlig forvaltning. Påløpt skatt på inntekt, formue mv. og påløpte trygde- og pensjonspremier. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994 .....	32
3.2. Offentlig forvaltning. Påløpte produksjonsskatter. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994 .....	32
3.3 Statsforvaltningen. Bruttoutgifter etter art. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994 .....	34
3.4 Statsforvaltningen. Stønader til husholdningene etter art. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994 ...	34
3.5 Statsforvaltningen. Produksjonssubsidier etter hovedformål. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994	34
3.6 Kommuneforvaltningen. Bruttoutgifter etter art. Prosentfordeling. 1988-1994 .....	35
3.7 Fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling. 1993 .....	36
3.8. Fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Bruttoutgifter etter art. Prosentfordeling. 1993 .....	36
3.9 Fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling. 1993 .....	37

## 4. Offentlig forvaltning i Norge i et internasjonalt perspektiv

4.1 Konsum i offentlig forvaltning etter formål i enkelte land. Prosent av BNP. 1992 .....	39
4.2 Offentlig forvaltnings inntekter i enkelte land. Prosent av BNP. 1993 .....	40
4.3 Bokførte skatter i enkelte land. Prosent av BNP. 1993 .....	41



# Forord

Denne publikasjonen er en videreføring av RAPP 92/13 Offentlig forvaltning i Norge, og gir en statistisk oversikt over den offentlige sektors størrelse og utvikling. Utviklingen i perioden 1988-1994 er belyst ved hjelp av statistikk fra nasjonalregnskapet og finansstatistikken. Denne statistikken er nylig revidert for å tilfredsstille nye internasjonale retningslinjer, og dessuten er beregningsmetodene forbedret. Statistisk sentralbyrå er nå i gang med å gjennomføre tilsvarende statistikkrevisjoner tilbake til 1970-årene, og det vil senere komme en utvidet versjon av denne rapporten hvor offentlig sektor belyses over en lengre tidsperiode supplert med en mer detaljert gjennomgang av enkelte sentrale områder av den offentlige tjenesteytingen.

Offentlig sektor består av stats- og kommuneforvaltningen og offentlige finansielle og ikke-finansielle foretak. Utvikling og sammensetning av forvaltningens produksjon og sysselsetting samt forvaltningens inntekter og utgifter beskrives, og utviklingen i Norge settes inn i et internasjonalt perspektiv. Videre gis det en gjennomgang av de offentlige finansielle og ikke-finansielle foretakene.

Framstillingen i publikasjonen er i stor grad basert på bruk av figurer og oversiktstabeller. Datagrunnlaget er den statistikk som SSB utarbeider på dette feltet, spesielt regnskapsstatistikken for stats- og kommuneforvaltningen, kredittmarkedsstatistikken og nasjonalregnskapet.

Innenfor rammen av denne rapporten er mange områder behandlet svært summarisk. For de som ønsker mer detaljert informasjon vises det til referanselisten.

Arbeidet med denne rapporten ble satt i gang etter initiativ fra og med finansiell bistand fra Administrasjonsdepartementet. Bidragsyterne til publikasjonen er Jon Petter Nossen, Jon Ivar Røstadsand, Tor Skoglund, Terje Strøm og Lars Sundell. I tillegg har Tom Arne Nygaard og Knut Ove Nordås fra Administrasjonsdepartementet deltatt både i planleggingen og i redaksjonsarbeidet. Kirsten Aanerud har hatt ansvaret for redigeringen, Audhild Øverby for figurframstillingen og Else Efstad for korrekturen. Paal Sand har vært redaktør for publikasjonen.

# 1. Innledning

## 1.1 Hva offentlig sektor omfatter

Offentlig sektor omfatter:

- \* Offentlig forvaltning
- \* Offentlige ikke-finansielle foretak
- \* Offentlige finansielle foretak (finansinstitusjoner)

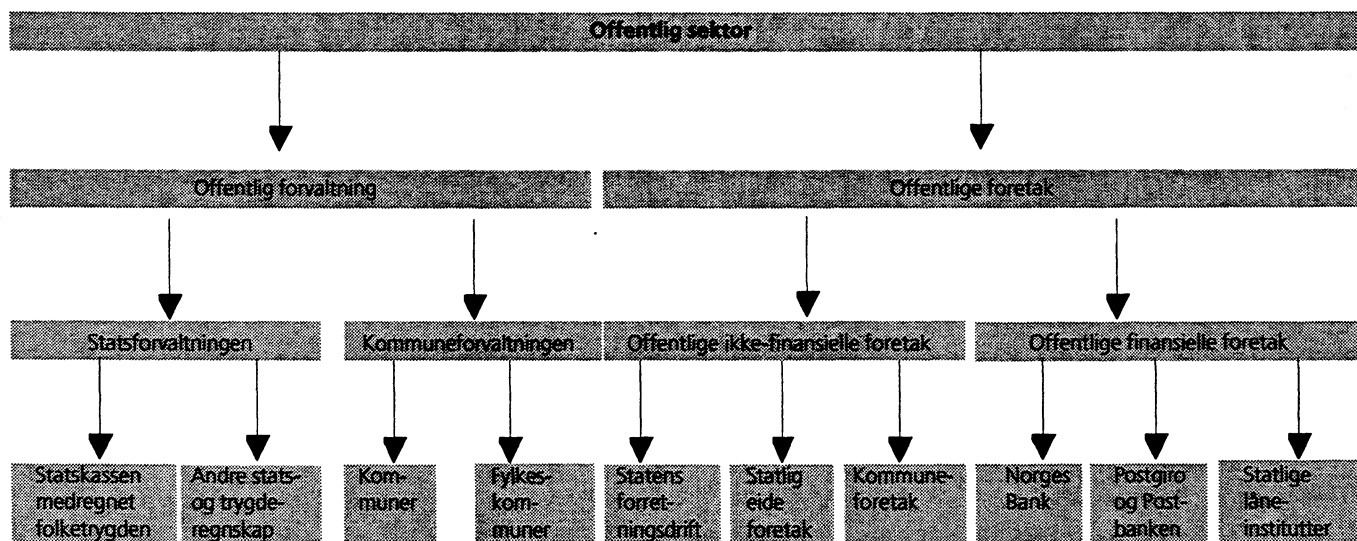
Offentlig forvaltning består av statsforvaltningen og kommuneforvaltningen (fylkes- og primærkommune- ne). Dette er i all hovedsak ikke-markedsrettet virksomhet som er underlagt direkte politisk-administrativ styring. Til forvaltningen hører generell administrasjon, forsvar, rettsvesen, undervisning, helse- og sosialvesen mv. Offentlig virksomhet som er organisert som aksjeselskap eller stiftelse, er regnet som offentlige ikke-finansielle foretak eller som offentlige finansielle foretak. Det samme gjelder virksomhet som i stor grad selger varer og tjenester til markedet, uten å være selvstendige juridiske personer.

For at diskusjonen om offentlig sektor skal være mest mulig fruktbar, er det nødvendig å bygge på et begrepsapparat og et statistikkgrunnlag som gir mulighet for meningsfulle beskrivelser både av den offentlige sektor og samspillet mellom offentlig sektor og resten av

samfunnsøkonomien. Det er også hensiktsmessig at statistikken gir grunnlag for internasjonale sammenligninger. Nasjonalregnskapet og finansstatistikken oppfyller disse kravene. Nasjonalregnskapet gir et helhetsbilde av samfunnsøkonomien, basert på sammenstilling og bearbeiding av statistikk fra en rekke områder. Avgrensningen mellom offentlig sektor i forhold til privat sektor i statistikken følger SSBs standarder for institusjonell sektorgruppering. Nasjonalregnskapet kan betraktes som et regnskap for «foretaket Norge». Finansstatistikken gir mer detaljerte regnskapsopplysninger for de offentlige sektorene, men bygger ellers på de samme prinsipper og definisjoner som nasjonalregnskapet. I denne publikasjonen er det nasjonalregnskapets og finansstatistikken prinsipper og definisjoner som ligger til grunn for beskrivelsen av offentlig sektor.

Til tross for grunnleggende definisjoner, eksisterer det ikke fullt ut fastlagte standarder for hva offentlig sektor skal omfatte, og det oppstår av den grunn avgrensingsproblemer. Blant annet gjelder dette avgrensningen av offentlige finansielle foretak. På grunn av krisen i bankvesenet på slutten av 1980-tal-

Figur 1.1 Skjematisert oversikt over omfanget av offentlig sektor



let har staten hatt et betydelig eieransvar i flere banker. Disse er imidlertid ikke regnet som en del av de offentlige finansinstitusjonene.

En annen avgrensning gjelder skillet mellom kommuneforvaltning og de ideelle organisasjonene. I det reviderte nasjonalregnskapet er kommunalt styrte og finansierte institusjoner - hovedsakelig institusjoner innenfor helse- og sosialomsorg som er eid av private stiftelser - gruppert sammen med tilsvarende institusjoner i undersektoren ideelle organisasjoner. Utgifter knyttet til forvaltningen for disse institusjonene kommer i denne rapporten med i de kommunale overføringene til ideelle organisasjoner.

Hovedregelen for definisjon av offentlig forvaltning er at dette skal omfatte virksomhet som er kontrollert av offentlige myndigheter og hovedsakelig finansiert av offentlige midler. Institusjoner innenfor helse, undervisning og forskning regnes som en del av offentlig forvaltning dersom mer enn 50 prosent av de løpende utgiftene dekkes av offentlige midler, og dersom institusjonene er opprettet etter politiske vedtak og virksomheten kontrolleres av myndighetene. På disse områdene kan det være noe uskarpe grenser mellom privat og offentlig virksomhet.

## Offentlig forvaltning

### Statsforvaltningen

Statsforvaltningen omfatter følgende undersektorer:

#### *Statskassen medregnet folketrygden*

Denne undersektoren omfatter Statens bevilgningsregnskap hvor folketrygden inngår. Den omfatter departementer, direktorater, skatte-, avgifts- og tollmyndigheter, forsvar, retts-, politi- og fengselsvesen, kirkeadministrasjon, universiteter, høyskoler, lærerskoler, statens skoler for videreutdanning, statens museer, gallerier, statlige sykehus og medisinske institusjoner og lokale skatteoppkrevere.

#### *Andre stats- og trygderegnskap*

Andre stats- og trygderegnskap omfatter:

- |  |   |
|--|---|
| 1) Bankinvesteringsfondet/Banksikringsfondet           | 6) Norges Forskningsråd og Norges Eksportråd                        |
| 2) Forskudd, deposita og offentlige fond               | 7) Øvrige sentrale trygdeordninger administrert av Rikstrygdeverket |
| 3) Prisreguleringsfondene mv.                          | 8) Folketrygdfondet   |
| 4) Statens pensjonkasser                               | 9) Pensjonstrygden for sjømenn.                                     |
| 5) Garantiinstituttet for eksportkreditt (t.o.m. 1993) |   |

### Kommuneforvaltningen

Herunder hører fylkeskommunal og kommunal administrasjon samt annen fylkeskommunal, kommunal eller felleskommunal virksomhet uten eget særregnskap (inklusive kommunale vannverk, avløp og renovasjon).

### Statens forretningsdrift

Statens forretningsdrift omfatter statlige forvaltningsbedrifter direkte underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet. Regnskap for disse bedriftene inngår i statsregnskapet. Norges Statsbaner, Postverket og Televerket (fram til 1. november 1994) er blant disse bedriftene. Fra 1985 inngår også statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) i statens forretningsdrift. En viss andel av Statoils (statlig eid foretak) utgifter og inntekter blir kanalisert direkte over statsregnskapet, og i finansstatistikken blir disse inntekts- og utgiftsstrømmene regnet som en del av statens forretningsdrift.

### Statlig eide foretak

Statlig eide foretak består av selskaper som er organisert som selvstendige juridiske selskaper, med egne styringsorganer og med ansvar for egen økonomi. Staten kontrollerer over 50 prosent av innbetalt aksje- eller andelskapital, kommandittinnskudd eller annen eierkapital (kapitalinnskudd). Sektoren omfatter dessuten datterselskap av disse. De statlig eide foretakene omfatter statlige aksjeselskaper som Statoil, Norsk Hydro mv. og statsforetak som Statkraft. Dessuten regnes stiftelser som NRK og særlovselskaper som Vinmonopolet med i denne gruppen.

### Kommuneforetak

Som kommuneforetak regnes forvaltningsbedrifter med og uten særregnskap (kinoer, bilruter mv.), selvstendige kommunale elektrisitetsverk og andre aksje- og andelslag og felleskommunale foretak ellers.

### Offentlige finansielle foretak

Offentlige finansielle foretak omfatter Norges Bank, Postbanken/Postgiro, Norges Kommunalbank, Statens Landbruksbank, Statens Fiskarbank, Den Norske Stats Husbank, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Statens lånekasse for utdanning og Statens lånekasse for aviser.

Kilder: Nasjonalregnskapsstatistikk og Finansstatistikk fra SSB.

## 1.2 Offentlig sektors rolle og betydning i norsk økonomi

Den offentlige sektor kan betraktes som et instrument for utøvelse av politikk for de folkevalgte organer på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. De ulike deler av offentlig sektor spiller forskjellige roller og er tildelt ansvar for gjennomføring av mange forskjellige oppgaver.

Offentlig forvaltning produserer en rekke typer av tjenester på områder som undervisning, helse, forsvar, rettsvesen osv. Produksjonen er basert på at forvaltningen kjøper varer og tjenester fra norsk næringsliv (eller fra utlandet), sysselsetter personer og foretar investeringer. Den offentlige tjenesteytingen finansieres i hovedsak ved beskatning av husholdninger og næringsvirksomhet. En stor del av skatteinntektene tilbakeføres dessuten til husholdninger og næringsvirksomhet ved ulike former for stønader og subsidier. Dette betyr at det gjennom forvaltningens virksomhet foretas omfordeling av inntekt mellom husholdningsgrupper, andre sektorer og næringer.

Offentlige ikke-finansielle foretak og offentlige finansinstitusjoner er i stor grad etablert for å sikre politisk innflytelse på områder av stor samfunnsøkonomisk betydning. Statens forretningsdrift har sitt tyngdepunkt innen samferdsel (jernbanetransport, posttjenester). Statlig eide foretak finnes innenfor flere næringsområder: utvinning av olje og gass, enkelte industribransjer (produksjon av aluminium, produksjon av våpen og ammunisjon mv.), lufttransport og radio og fjernsyn. Kommuneforetakene betyr mest innen produksjon og distribusjon av elektrisitet og rutebilstans. De offentlige finansinstitusjonene har blant annet som oppgave å tilby kreditt på gunstige vilkår til bestemte formål, og dessuten ivaretar Norges Bank spesielle funksjoner som landets sentralbank.

Både offentlig forvaltning og offentlige foretak bidrar til nasjonens samlede verdiskaping, bruttonasjonalproduktet (BNP), slik dette beregnes i nasjonalregnskapet. Offentlige foretak deltar i markedsrettet virksomhet på linje med private foretak. Produksjonen i offentlig forvaltning omsettes imidlertid ikke i noe marked og kan derfor ikke måles ut fra tall for omsetning eller lignende. Dessuten finnes det vanligvis ikke priser for forvaltningstjenestene. I stedet beregnes bruttoproduksjonen i forvaltningen ved å summere verdien av produksjonskostnadene. Denne metoden innebærer at man i offentlig forvaltning normalt ikke beregner noe nettodriftsresultat (kapitalavkastning), slik det gjøres i markedsrettet virksomhet. Det er imidlertid gjort et unntak for deler av kommunal næringsvirksomhet (vannverk og renovasjon).

I denne rapporten skal vi hovedsakelig se på offentlig sektor i tidsrommet 1988-1994. På grunn av det pågående arbeidet med hovedrevisjonen kan vi ikke pr. dato presentere sammenhengende tidsserier for årene

før 1988. Vi vil i omtalen vektlegge årene 1993 og 1994 for å belyse strukturelle hovedtrekk. Tallene for 1993 og 1994 er imidlertid foreløpige, og nye versjoner av nasjonalregnskapet og finansstatistikken for disse to årene kan i noen grad endre det bildet som blir beskrevet i rapporten. Hovedtrekk og hovedkonklusjoner forventes ikke å bli vesentlig påvirket av dette.

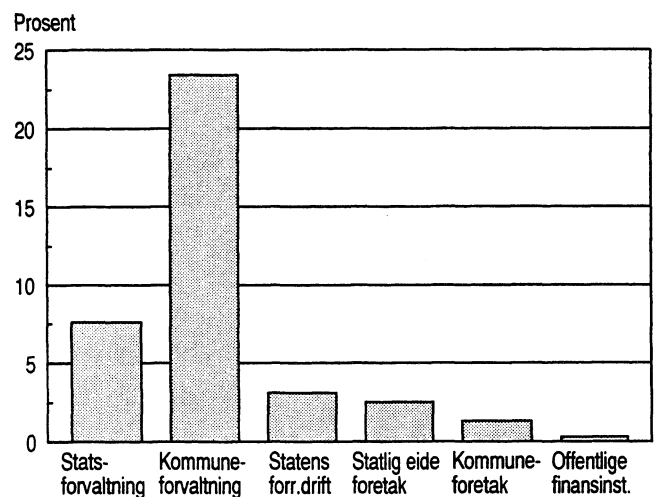
### Verdiskapingen i offentlig sektor utgjør 34 prosent av BNP

Bruttoproduktet i offentlig forvaltning totalt utgjorde i 1993 vel 16 prosent av BNP. Av dette stod statlig forvaltning for 5 prosent og kommunal forvaltning for i overkant av 11 prosent. BNP-andelen for statens forretningsdrift var 5,4 prosent, for statlig eide foretak 8,6 prosent, for kommunale foretak 2,8 prosent og for offentlige finansinstitusjoner 1,0 prosent. Bruttoproduktet i offentlige foretak var altså høyere enn i offentlig forvaltning, og samlet hadde offentlig sektor en verdiskaping som tilsvarte 34 prosent av bruttonasjonalproduktet.

### 38 prosent arbeider i offentlig sektor

I 1993 var om lag 632 000 personer sysselsatt i offentlig forvaltning, og dette utgjorde 31 prosent av totalt antall sysselsatte. Antall sysselsatte i kommuneforvaltningen var mer enn tre ganger større enn i statsforvaltningen. Kommuneforvaltningen har imidlertid langt flere deltidssysselsatte enn statsforvaltningen. Nærmere tre firedeler av de sysselsatte i kommuneforvaltningen er kvinner.

Figur 1.2 Sysselsatte personer i offentlig sektor. Prosent av total sysselsetting, 1993



Kilder: Nasjonalregnskapsstatistikk og Finansstatistikk fra SSB.

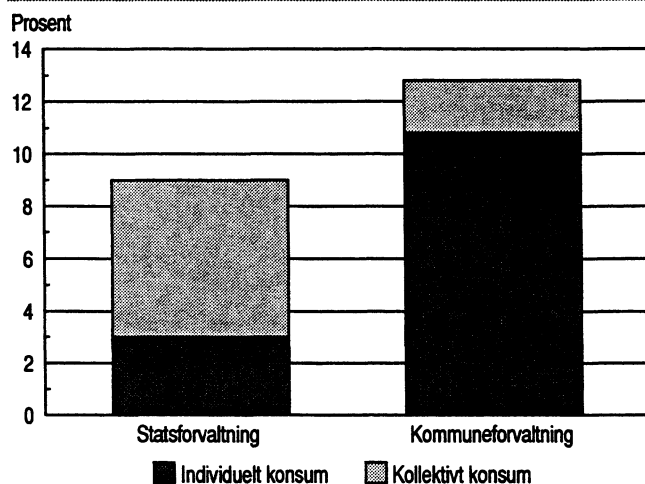
Sysselsatte i statens forretningsdrift er beregnet til vel 63 000 personer i 1993, dvs. at forvaltning og forretningsdrift samlet hadde om lag 34 prosent av totalt antall sysselsatte personer. Om vi også legger til sysselsatte i statlig eide foretak (50 000), i kommunale foretak (27 000) og i offentlige finansinstitusjoner (5 000), blir resultatet at om lag 38 prosent av alle sysselsatte har offentlig sektor som arbeidsgiver.

Sysselsatte personer i offentlig sektor i prosent av den totale sysselsettingen framgår av figur 1.2.

### Konsum i offentlig forvaltning: 22 prosent av BNP

En annen indikator for størrelsen av offentlig forvaltning er konsum i offentlig forvaltning som andel av bruttonasjonalproduktet, se figur 1.3. Konsum i offentlig forvaltning omfatter alle utgifter til varer og tjenester som betales av stats- og kommuneforvaltningen til konsumformål, fratrukket offentlige gebyrinntekter (renovasjonsavgifter, egenbetalinger mv.). Samlet konsum i offentlig forvaltning utgjorde i 1993 21,8 prosent av BNP, fordelt med 9,0 prosent på statsforvaltningen og 12,8 prosent på kommuneforvaltningen.

Figur 1.3 Konsum i offentlig forvaltning. Prosent av BNP. 1993



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Konsum i offentlig forvaltning kan videre deles i individuelt og kollektivt konsum. Individuelt konsum består av tjenester som ytes til hver enkelt bruker, eventuelt til mindre brukergrupper, og som prinsipielt kan utføres av private produsenter mot betaling. Således inngår individuelt konsum i offentlig forvaltning som del av personlig konsum i husholdningene. Eksempler på dette er tjenester fra utdanning, helse, omsorg og kultur. Denne delen av konsumet i offentlig forvaltning utgjør om lag en tredel av konsumet i statsforvaltningen og hele fem seksdel av konsumet i kommuneforvaltningen. Det kollektive konsumet omfatter konsum i statlig og kommunal forvaltning som ikke kan knyttes til enkeltindivider, dvs. at alle innbyggerne konsumerer disse tjenestene direkte eller indirekte. Produksjonen av slike tjenester kan derfor ikke stykkes opp og selges til brukerne. Eksempler på slike tjenester fra kollektivt konsum er politi og rettsvesen, forsvar og administrasjon.

### Definisjonssammenhenger for produksjon og konsum i forvaltningen

#### Ikke-markedsrettet produksjon i offentlig forvaltning

Ikke-markedsrettet produksjon = produktinnsats + lønnskostnader + kapitalslit + produksjonsskatter

Bruttoprodukt = lønnskostnader + kapitalslit + produksjonsskatter

#### Markedsrettet produksjon i offentlig forvaltning og offentlige foretak

Bruttoprodukt = markedsrettet produksjon - produktinnsats

Bruttodriftsresultat = bruttoprodukt - lønnskostnader - produksjonsskatter + produksjonssubsidier

#### Konsum i offentlig forvaltning

Konsum i offentlig forvaltning = ikke-markedsrettet produksjon - gebyrer + produktkjøp til husholdningene

Konsum i offentlig forvaltning = individuelt konsum + kollektivt konsum

Forvaltningens inntekter og utgifter er sentrale virkemidler i den økonomiske politikken. Ut fra prioritering mellom de ulike inntekts- og utgiftskategoriene søker myndighetene å oppnå mål knyttet til inntektsfordeling, sysselsetting, næringsutvikling, regional utvikling, miljøutvikling osv. På grunn av den offentlige forvaltnings størrelse i norsk økonomi, og forbindelsen mellom forvaltningen og den øvrige økonomien, påvirker de offentlige inntekter og utgifter utviklingen på de fleste samfunnsområder. Mange av disse virkningene er vanskelige å identifisere, og vi viser til referanselisten for mer omfattende utredninger og analyser av samspeilet mellom den offentlige virksomheten og den øvrige økonomien.

### 1.3 Hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet og finansstatistikken

Hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet er den fjerde i rekken av slike revisjoner, og den forrige ble gjennomført for vel 20 år siden. I første omgang er tallene revidert tilbake til og med 1988, men arbeidet med revisjon av tallene tilbake til 1970-årene er i gang.

#### Nye statistikkilder og definisjonsendringer nødvendiggjør revisjon av tallene

En hovedhensikt med hovedrevisjonen er å innarbeide nye statistikkilder og ta i bruk forbedrede beregningsmetoder som er kommet til siden forrige hovedrevisjon. Dette har medført til dels store endringer i nivåene på nasjonalregnskapstallene, mens vekstene fra år til år gjennomgående er mindre endret. Revisjonen omfatter en lengre periode, og gir muligheter til å rette opp nivåfeil uten at det oppstår stadige brudd i dataseriene som igjen vanskeliggjør sammenligning av nasjonalregnskapstallene fra år til år. I tillegg innebærer hovedrevisjonen en rekke endringer i definisjoner og inndelinger som følger av at Norge

som det første europeiske landet legger om nasjonalregnskapet til de nye internasjonale retningslinjene som er utarbeidet i regi av blant annet FN og EU. Revisjonsresultatene viser blant annet at BNP er oppjustert med vel 10 prosent i gjennomsnitt for perioden 1988-1994. Oppjusteringen av nivå-tallene for BNP kan i vesentlig grad forklares av et bedre statistikkgrunnlag og forbedrede metoder.

Regnskapsstatistikk for offentlig sektor har gjennom flere år blitt løpende innarbeidet i nasjonalregnskapet, og betydelige justeringer av de tallmessige nivåene har derfor ikke funnet sted ved denne hovedrevisjonen. Derimot har nye definisjoner og avgrensninger medført endringer, særlig for offentlig forvaltning gjennom revisjonen av finansstatistikken som bygger på de samme definisjonene som nasjonalregnskapet.

For eksempel viser revisjonsresultatene at de samlede skattene, trygde- og pensjonspremiene som andel av BNP, er blitt vesentlig redusert for hele perioden 1988-1994 - fra om lag 47 til 42 prosent - på grunn av oppjusteringen av BNP nevnt ovenfor og siden de samlede skatteinntektene er lite endret.

#### **Nye begreper og definisjoner av spesiell betydning for offentlig forvaltning**

Konsum i to dimensjoner er en nyskaping i det reviderte nasjonalregnskapet, og det skilles mellom egenfinansiert konsum og selve konsumanskaffelsene. For husholdningene benevnes den egenfinansierte delen som konsum i husholdningene, mens konsumanskaffelsene betegnes som personlig konsum. For stats- og kommuneforvaltningen er de parallelle begrepene konsum i stats- og kommuneforvaltningen respektive kollektivt konsum.

Innføringen av begrepet konsumanskaffelser i nasjonalregnskapet medfører flere nye begreper både for offentlig forvaltning og for husholdningene. Konsum i offentlig forvaltning består etter hovedrevisjonen av kollektivt konsum og individuelt konsum, mens personlig konsum består av konsum i husholdningene, konsum i ideelle organisasjoner og individuelt konsum i offentlig forvaltning.

I det nye nasjonalregnskapet avviker konsumet i offentlig forvaltning betydelig fra det gamle regnskapet, særlig på grunn av:

- Konsumet omfatter nå offentlig finansiert konsum som tidligere ble ført som stønader og konsum i husholdningene.
- Konsumet omfatter nå varer og tjenester fra andre produsenter som forvaltningen leverer til husholdningene.
- Konsumet omfatter nå ikke lenger militære anskaffelser som det finnes tilsvarende sivil anvendelse for.

Produktkjøp til husholdningene er et nytt begrep som består av offentlig finansiering av privatpersoners anskaffelser av varer eller tjenester som formidles fra markedet. Det offentlige betaler for dette enten direkte eller ved refusjonsordninger, og den største enkeltposten gjelder folketrygdens refusjon ved kjøp av legemidler. Tidligere ble dette klassifisert under ulike stønadsarter, hovedsakelig helsestønader.

Driftsresultat i offentlig forvaltning oppstår innenfor den markedsrettede tjenesteproduksjonen som finner sted i den kommunale vannverks-, avløps- og renovasjonsvirksomheten. Produksjonsverdien bestemmes av gebyrene som betales til kommuneforvaltningen for disse tjenestene. Denne virksomheten genererer ikke kommunalt konsum, men resulterer i et driftsresultat på samme måte som i næringslivet. Kommunale vannverk ble tidligere klassifisert under sektoren kommunale foretak, men er nå flyttet over i forvaltningen siden de er en integrert del av kommuneregnskapene. Samtidig er vannverks-, avløps- og renovasjonsvirksomheten klassifisert som markedsrettet tjenesteproduksjon som genererer driftsresultat.

Ideelle organisasjoner er innført som en ny undersektor under husholdningssektoren. Dette er private ikke-forretningmessige institusjoner eller organisasjoner som er rettet mot husholdningene og omfatter bl.a. medlemsorganisasjoner, politiske partier, helseinstitusjoner, sykehjem, aldershjem og bistandsorganisasjoner mv. En stor del av postene som etter hovedrevisjonen er klassifisert som offentlige overføringer til ideelle organisasjoner ble tidligere ført som subsidier og stønader. Sammen med overføringer fra husholdningene bidrar disse overføringene i vesentlig grad til å finansiere produksjonen (og konsumet) i ideelle organisasjoner.

Kapitaloverføringer er et nytt begrep i Norge og er karakterisert ved at de fører til endringer i giverens og/eller mottakerens beholdning av real- og/eller finanskapital. Kapitaloverføringer omfatter investeringstilskudd til næringslivet og til utlandet samt avgift på arv og gaver. I det gamle nasjonalregnskapet var investeringstilskuddene til næringslivet ført som subsidier, mens avgift på arv og gaver var ført som direkte skatter og investeringstilskuddene til utlandet var klassifisert som stønader til utlandet.

#### **Noen hovedresultater**

Tabell 1.1 viser nye og gamle 1993-tall for offentlig forvaltning for utvalgte hovedarter. Skatter inkludert trygde- og pensjonspremiene er justert noe ned i nivå, men på grunn av den kraftige oppjusteringen av BNP går skatteinntektene som andel av BNP kraftig ned i hele perioden. Mens denne andelen ifølge gamle tall tilsvarte 46,5 prosent av BNP i 1993, viser de reviderte tallene 41,3 prosent.

De største endringene gjelder overføringer til private som i 1993 er nedjustert med over 17 milliarder kroner. Denne posten inneholder bl.a. nedjustering av produksjonssubsidier med 11,4 milliarder, stønader til husholdninger med 17,4 milliarder, mens overføringer til ideelle organisasjoner er justert opp med 11,4 milliarder kroner. Overføringer til private går som et resultat av dette ned til 23,0 prosent av BNP.

Konsum i offentlig forvaltning er i nivå betydelig oppjustert i hele perioden og økte i 1993 med 17 milliarder. Konsumet målt som andel av BNP går imidlertid noe ned på grunn av den kraftige oppjusteringen av BNP og utgjorde i 1993 21,8 prosent.

Nettofinansinvesteringene er jamt over oppjustert med 2-3 milliarder kroner i hele perioden. I 1993 var oppjusteringen på 2,7 milliarder kroner. For 1993 reduseres underskuddet målt som nettofinansinvesteringene i prosent av BNP fra 2,1 til 1,5 prosent.

Tabell 1.1. Offentlig forvaltning. Utvalgte inntaks- og utgiftsarter. Tall for 1993 før og etter hovedrevisjonen. Milliarder kroner og i prosent av BNP

	Nye tall	Gamle tall	Diff.
Påløpte skatter inkl. trygde- og pensjonspremier	339,3	341,4	-2,2
- I prosent av BNP	41,3	46,5	-5,2
Overføringer til private	188,7	205,9	-17,2
- I prosent av BNP	23,0	28,0	-5,1
Konsum i offentlig forvaltning	179,4	162,2	17,2
- I prosent av BNP	21,8	22,1	-0,2
Nettofinansinvestering	-12,6	-15,4	2,7
- I prosent av BNP	-1,5	-2,1	0,6

Kilder: Finansstatistikk og Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

## 2. Størrelse og utvikling av offentlig sektor

Innledningsvis i denne rapporten gav vi i figur 1.1 en skjematisk framstilling av offentlig sektor. Slik vi har vært inne på i kapittel 1 er det naturlig å dele offentlig sektor i to hoveddeler etter de funksjonene offentlig sektor har i økonomien. Den ene hoveddelen omfatter stats- og kommuneforvaltningens virksomhet. Viktige oppgaver for offentlig forvaltning er inntektsomfordeling og produksjon av tjenester som distribueres gratis eller til sterkt reduserte priser. Forvaltningen ivaretar sine oppgaver gjennom innkreving av skatter og ved å disponere fordringer (og lånemidler) til blant annet konsum, investeringer og inntektsoverføringer. I beskrivelsen av offentlig forvaltning i punkt 2.1 vil vi spesielt se nærmere på produksjon, konsum, sysselsetting og inntektsomfordeling og knytte drøftingen til utviklingen og sammensetningen av forvaltningens utgifter og inntekter.

Den andre hoveddelen omfatter de offentlige foretakene, og deres virksomhet skiller seg i stor grad fra forvaltningens virksomhet. De offentlige foretakene produserer markedsrettede varer og tjenester og kan sammenlignes med private foretak. Det er naturlig å foreta en inndeling i finansielle og ikke-finansielle foretak. De ikke-finansielle foretakene domineres av store enheter med betydelig aktivitet innenfor kommunikasjonsvirksomhet, energi- og industriproduksjon. I punkt 2.2 legges det vekt på å beskrive produksjon, sysselsetting og investeringer, og drøftingen knyttes opp mot finansielle sammenhenger og forholdet til offentlig forvaltning. De offentlige finansielle foretakene (finansinstitusjonene) består i alt vesentlig av statsbankene og Norges Bank. Norges Bank ivaretar sentralbankfunksjonen, mens statsbankene i hovedsak er opprettet for å tilby kreditt på gunstige vil-

kår til bestemte grupper i befolkningen, næringer eller virksomheter. I punkt 2.3 vil vi spesielt se nærmere på formålet med virksomheten og utlånene fra de offentlige finansinstitusjonene til andre institusjonelle sektorer.

I perioden 1988-1994 har flere offentlige og private virksomheter endret sektortilknytning. Disse strukturendringene følger hovedsakelig av organisasjonsendringer og har ført til flyttinger mellom den offentlige forvaltningen og forretningsdriften, og mellom forretningsdriften og statlig eide foretak. Blant annet er Luftfartsverket og Statsbygg flyttet fra statsforvaltning til statlig forretningsdrift mens NSB Kjøreveier er skilt ut fra NSB og overført fra forretningsdriften til statsforvaltningen. Statnett, Statkraft, Statskog og Telenor er flyttet fra statlig forretningsdrift til statlig eide foretak. Etter hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet er Norges Eksportråd og Norges forskningsråd tatt inn i statsforvaltningen. Endringene på dette punktet er en følge av gjennomgangen av statistikkssystemet knyttet til hovedrevisjonen der det også kreves at flyttingene har en viss varighet. Flyttingene slår ut både i sektorenes inntekter, utgifter og kapitalbeholdninger.

Både i dette og senere kapitler vil vi ved hjelp av figurer og tabeller presentere utviklingen over tid i en del størrelser målt som andeler av bruttonasjonalproduktet (BNP). Leseren bør ikke legge for mye vekt på svingningene fra år til år i slike indikatorer, men i stedet konsentrere seg om strukturelle hovedtrekk og utviklingen i perioden 1988 til 1994. Enkelte markante endringer fra år til år i disse andelene kan forklares av konjunkturbestemte forhold.

### Strukturendringer i offentlig sektor

	Dato	Fra	Til
Statnett og Statkraft (Statskraftverkene)	01.01.92	Statens forretn.drift	Statlig eide foretak
Statskog (Statens skoger)	01.01.92	Statens forretn.drift	Statlig eide foretak
Luftfartsverket	01.01.93	Statsforvaltning	Statens forretn.drift
Statsbygg (Statens bygge- og eiendomsdirektorat)	01.01.93	Statsforvaltning	Statens forretn.drift
NSB Kjøreveier	01.01.90	Statens forretn.drift	Statsforvaltning
Telenor a/s (Televerket)	01.11.94	Statens forretn.drift	Statlig eide foretak



## 2.1 Offentlig forvaltning

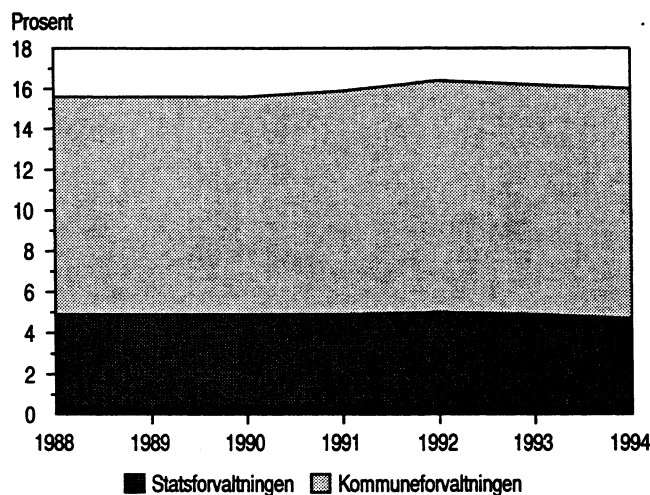
### 2.1.1 Produksjon og sysselsetting

Produksjonsvirksomheten i offentlig forvaltning bidrar til bruttonasjonalproduktet (BNP) på samme måte som den øvrige produksjonsvirksomheten i økonomien. Bidraget måles gjennom bruttoproduktet i offentlig forvaltning og defineres på vanlig måte som differansen mellom produksjon og produktinnsats.

#### Offentlig forvaltning bidrar med 16 prosent av verdiskapingen

Figur 2.1 viser forvaltningens bruttoprodukt som andel av BNP. For forvaltningen under ett er den foreløpige anslåtte BNP-andelen i 1994 knapt 0,5 prosentpoeng høyere enn i 1988. Det er kommuneforvaltningens BNP-andel som har økt med vel 0,5 prosent i perioden. For statsforvaltningen er BNP-andelen beregnet til om lag 5 prosent for alle årene med unntak av 1994 da den foreløpige andelen viste et lite fall. En tilsvarende jamn utvikling kan også observeres for produksjonen og gebyrene. Gjennom seksårsperioden har BNP-andelen for forvaltningens samlede tjenesteproduksjon ligget i overkant av 23 prosent, mens BNP-andelen for gebyrer betalt til forvaltningen i samme periode har ligget i overkant av 3,5 prosent.

Figur 2.1 Bruttoproduktet i offentlig forvaltning. Prosent av BNP. 1988-1994



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Tabell 2.1 Produksjon og produksjonskostnader i offentlig forvaltning. 1993. Milliarder kroner

	Stat	Kommune	Sum
Produksjon	73,6	124,5	198,1
- Produktinnsats	33,4	31,7	65,1
= Bruttoprodukt	40,2	92,8	133,0
- Lønnskostnader	34,1	84,1	118,2
- Produksjonsskatter <sup>1</sup>	-	0,0	0,0
+ Produksjonssubsidier	-	-	-
= Bruttodriftsresultat <sup>2</sup>	6,1	8,7	14,8

<sup>1</sup> 10 millioner kroner er registrert som produksjonsskatt betalt av kommuneforvaltningen. <sup>2</sup> Bruttodriftsresultatet består av kapitalslit plus driftsresultat i kommunal renovasjon, avløp og vannverk (markedsrettet virksomhet).

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Tabell 2.2 Produksjon, gebyrer og konsum i offentlig forvaltning. 1993. Milliarder kroner

	Stat	Kommune	Sum
Produksjon	73,6	124,5	198,1
- Gebyrer	8,1	21,5	29,6
+ Produktkjøp til husholdningene	8,6	2,5	11,1
= Konsum	74,1	105,5	179,6

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

#### Produksjon i offentlig forvaltning

Etter hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet omfatter offentlig forvaltningsvirksomhet både markedsrettet tjenesteproduksjon og produksjon av ikke-markedsrettede tjenester. Det alt overveiende av produksjonen i stats- og kommuneforvaltningen er likevel ikke-markedsrettede tjenester. Verdien av denne tjenesteproduksjonen bestemmes gjennom produksjonskostnadene. I nasjonalregnskapet gjelder følgende definisjonssammenheng: Ikke-markedsrettet produksjon = produktinnsats + lønnskostnader + kapitalslit + produksjonsskatter.

Den markedsrettede tjenesteproduksjonen i offentlig forvaltning finner sted innenfor den kommunale vannverks-, avløps- og renovasjonsvirksomheten. Produksjonsverdien bestemmes av gebyrene som betales til kommuneforvaltningen for disse tjenestene. Denne virksomheten generer ikke kommunalt konsum, men resulterer i et driftsresultat på samme måte som i offentlige og private foretak. I nasjonalregnskapet gjelder følgende definisjonssammenheng:

Bruttodriftsresultat = markedsrettet produksjon - produktinnsats - lønnskostnader - produksjonsskatter + produksjonssubsidier.

Offentlig forvaltning omfatter etter hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet både markedsrettet og ikke-markedsrettet produksjonsvirksomhet. Tabell 2.1 viser produksjons- og kostnadsstruktur for 1993. Av

tabellen framgår det at produktinnsats og lønnskostnader er de dominerende kostnadskomponentene, mens den tredje betydelige kostnadskomponenten er kapitalslit. I statsforvaltningen er kapitalslitet lik bruttodriftsresultatet. For kommunene omfatter bruttodriftsresultatet i tillegg til kapitalslit også «overskuddet» av den markedsrettede virksomheten knyttet til vannverk, avløp og renovasjon. Bruttodriftsresultatet fra den markedsrettede virksomheten ble beregnet til om lag 3,2 milliarder kroner i 1993.

Gebyrene finansierer en mindre del av produksjonen i offentlig forvaltning (om lag 15 prosent i 1993). Tabell 2.2 viser sammenhengen mellom forvaltningens produksjon, gebyrene, produktkjøp til husholdningene og konsum i forvaltningen for året 1993. Av tabellen framgår det at konsum i offentlig forvaltning kan deles i to hovedkomponenter. Den ene hovedkomponenten er utgifter knyttet til tjenestene som forvaltningen selv produserer. Tallmessig utgjør denne delen av konsumet det største beløpet og beregnes som differansen mellom produksjonsverdien og gebyrene. Den andre hovedkomponenten er forvaltningens kjøp av konsumvarer og tjenester som produseres utenfor forvaltningen og som formidles direkte til husholdningene. Varer og tjenester til helseformål utgjør hovedtyngden av dette produktkjøpet til husholdningene.

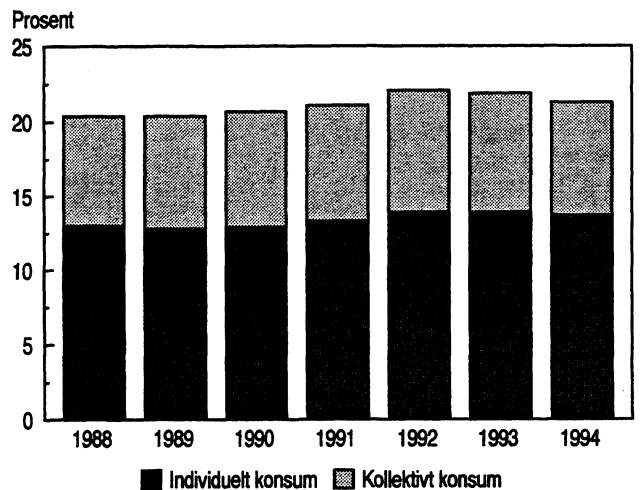
**Individuelt konsum i offentlig forvaltning nesten 14 prosent av BNP**

Tilpasningen til de nye internasjonale retningslinjene for nasjonalregnskap har gitt oss nye konsumbegreper i offentlig forvaltning. Delingen av de offentlige konsumutgiftene i kollektivt og individuelt konsum har gitt nasjonalregnskapet en ny dimensjon ved at regnskapet nå også tallfester den andelen av konsumet i forvaltningen som tilfaller husholdningene. Det individuelle konsumet til husholdningene omfatter varer og tjenester som ytes til hver enkelt bruker. Undervisnings- og helsetjenestene utgjør her de tyngste postene. Det kollektive konsumet domineres av militært konsum og omfatter i hovedsak konsum tilknyttet «kollektive goder» som politi, rettsvesen, forsvar og administrasjon.

**Gebyrer betalt til offentlig forvaltning**

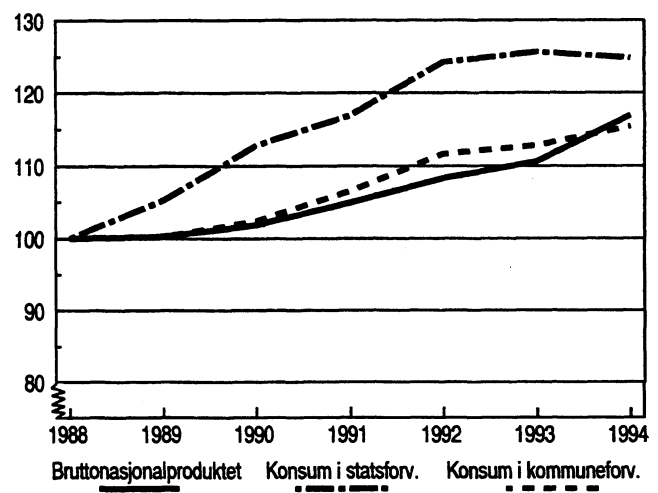
Gebyrene omfatter salgsinntektene tilknyttet offentlig produserte tjenester og utgjør publikums (husholdninger, foretak og andre) utgifter ved bruk av offentlige tjenester. Eksempler er betaling for barnehageplass, egenandeler betalt for hjemmehjelp og egenandeler betalt for offentlige legetjenester. Den tjenesteproduksjonen det ikke knyttes betalinger til, beregnes som differansen mellom produksjonsverdien og gebyrene og inngår i forvaltningens konsumutgifter sammen med produktkjøp til husholdningene som forvaltningen står for.

**Figur 2.2 Kollektivt og individuelt konsum i offentlig forvaltning. Prosent av BNP, 1988-1994**



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

**Figur 2.3 Utviklingen i BNP og konsum i stats- og kommuneforvaltningen i faste priser, 1988-1994. 1988=100**



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Figur 2.2 viser kollektivt og individuelt konsum i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Figuren viser at det individuelle konsumet økte sin andel fra knappe 13 prosent i årene 1988-1990 til nesten 14 prosent i årene 1992-1994. Det kollektive konsumet har stort sett ligget rundt 8 prosent i hele perioden. I tabell 2.3 er BNP-andelen for samlet konsum (individuelt + kollektivt) i offentlig forvaltning beregnet. Tabellen viser noe høyere konsumandeler i siste halvdel av seksårsperioden. Av tabellen framgår det at kommunenes konsumandel har vært tilnærmet stabil, mens konsumandelen for statsforvaltningen viser en svak økning. Volumveksten (utviklingen i løpende priser fratrukket prisstigningen) i konsumet i forvaltningen er vist i figur 2.3. Her er volumveksten i stats- og kommuneforvaltningens konsum sammenlignet med volumveksten for hele økonomien representert ved bruttonasjonalproduktet. Av figuren framgår det at konsumet i offentlig forvaltning vokste kraftigere enn

BNP i årene 1989 til 1992, mens tallene for 1993 og de foreløpige anslagene for 1994 viser et motsatt bilde, med høyere veksttakt for BNP de to siste årene. Det er særlig anslagene for konsumet i statsforvaltningen som viser en tendens til utflating mot slutten av perioden. Til de foreløpige anslagene knytter det seg imidlertid betydelig usikkerhet.

**Tabell 2.3** Offentlig forvaltning. Konsum og bruttoinvesteringer i fast realkapital. Prosent av BNP. 1988-1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Konsum i offentlig forvaltning</b>							
Statsforvaltningen	20,4	20,4	20,7	21,1	22,1	21,8	21,3
Kommuneforvaltningen	8,0	8,1	8,5	8,6	9,1	9,0	8,6
	12,5	12,2	12,2	12,5	13,0	12,8	12,7
<b>Bruttoinvesteringer i fast realkapital</b>							
Statsforvaltningen	4,1	4,0	3,6	3,8	3,8	3,3	3,2
Kommuneforvaltningen	1,7	1,9	1,8	2,0	2,1	1,7	1,6
	2,4	2,1	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Som beskrevet ovenfor i dette kapitlet inngår kapitalslitet som en viktig komponent sammen med lønnskostnader og produktinnsats i forvaltningens produksjonskostnader. Kapitalslitet måler forbruket (depresiering av realkapital) av den realkapitalen som er satt inn i produksjonsprosessen. For å opprettholde og eventuelt øke beholdningen av realkapital, foretar forvaltningen bruttoinvesteringer i fast realkapital. De største offentlige investeringene knytter seg til veibygging samt bygninger og utstyr i helse- og undervisningsvirksomhet. Men betydelige investeringsbeløp er også knyttet til andre anlegg innenfor kloakk og renovasjon i kommuneforvaltningen og til transportmidler, maskiner og utstyr med sivil anvendelse i Forsvaret.

#### Bruttoinvesteringer

I nasjonalregnskapet omfatter *bruttoinvesteringer i fast realkapital* anskaffelser minus salg av maskiner, utstyr, transportmidler, bygninger, opphavsrettigheter mv. og kapitaliserte bore- og letekostnader. Begrepet *bruttoinvesteringer* defineres som summen av bruttoinvesteringer i fast realkapital og lagerendringer.

Tabell 2.3 viser også BNP-andelene for bruttoinvesteringer i fast realkapital i stats- og kommuneforvaltningen. De samlede bruttoinvesteringenes andel har hatt en fallende tendens gjennom perioden. Det er særlig for kommuneforvaltningen at de foreløpige anslagene for 1993 og 1994 gir lavere investeringsandel sammenlignet med årene 1988 og 1989. Nedgangen i in-

vesteringsandelen for statsforvaltningen kan delvis forklares av at Statsbygg og Luftfartsverket ble flyttet til statlig forretningsdrift ved utgangen av 1992. Flyttingen reduserte bruttoinvesteringene med om lag 2 milliarder kroner. I 1993 er statsforvaltningens bruttoinvesteringer i fast realkapital beregnet til 13,9 milliarder kroner, mot noe lavere i kommuneforvaltningen med 13,4 milliarder kroner.

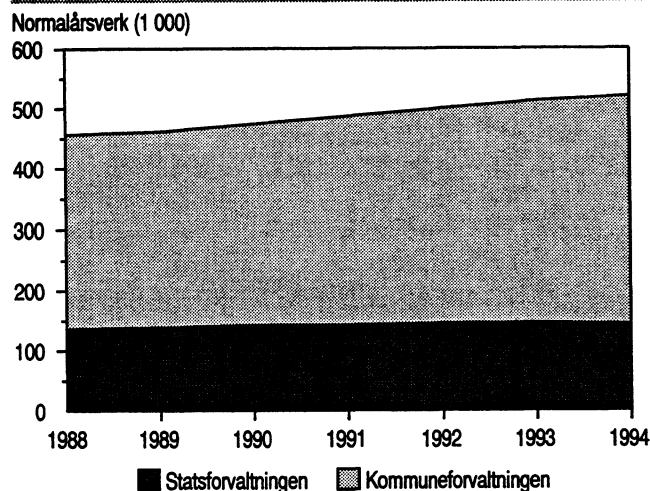
#### Fortsatt vekst i sysselsettingen i offentlig forvaltning

I 1994 ble det utført om lag 520 000 normalårsverk i offentlig forvaltning, fordelt med 144 000 i statsforvaltningen og 377 000 i kommuneforvaltningen. Antall normalårsverk i statsforvaltningen har økt med vel 5 prosent i perioden 1988-1994, mens antall normalårsverk i kommuneforvaltningen har økt med hele 17 prosent i denne perioden.

Dette innebærer at kommuneforvaltningen har over 21 prosent av samtlige årsverk som utføres i 1994, og nærmere 24 prosent av antall sysselsatte. Det er en økning på nærmere 4 prosentpoeng fra 1988. De tilsvarende andelene for statsforvaltningen ligger på henholdsvis 8 prosent og i underkant av 7,5 prosent. Sysselsettingsandelen har hatt en svak stigning på om lag 0,5 prosentpoeng i seksårsperioden.

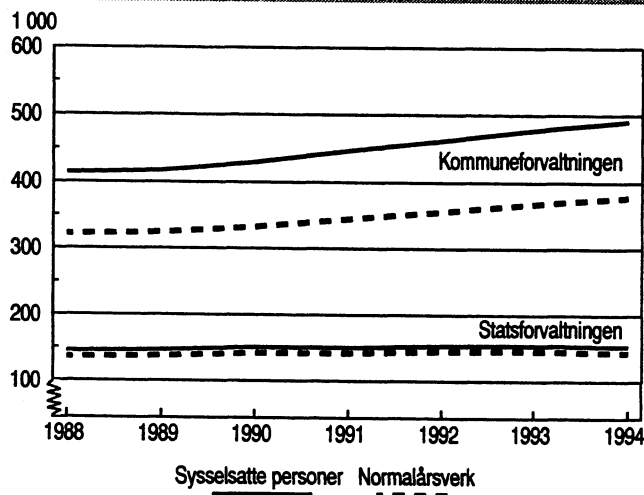
Fordi mange ansatte i kommuneforvaltningen jobber deltid, er antall sysselsatte personer i denne næringen betydelig høyere enn antall normalårsverk. Deltidsandelen i kommuneforvaltningen har vært svakt økende i perioden 1988-1994. Deltidssysselsetting er vesentlig mindre utbredt i statsforvaltningen. Sysselsettingsutviklingen i stats- og kommuneforvaltningen er nærmere belyst i figurene 2.4 og 2.5.

**Figur 2.4** Sysselsetting i stats- og kommuneforvaltningen. Normalårsverk. 1988-1994. 1 000



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

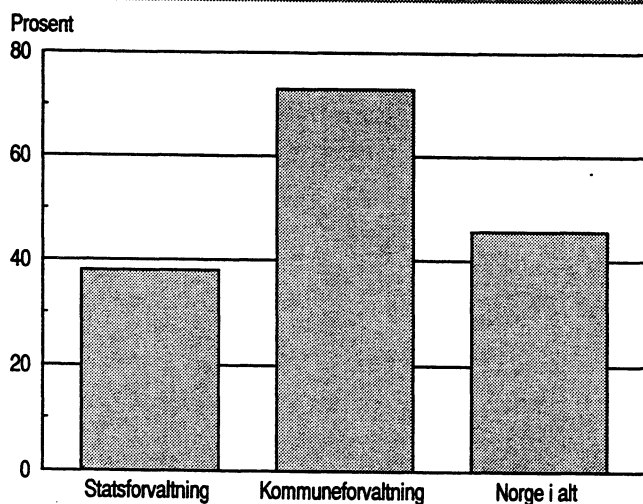
**Figur 2.5 Normalårsverk og antall sysselsatte personer i stats- og kommuneforvaltningen, 1988-1994. 1 000**



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Det er et generelt trekk ved arbeidsmarkedet at kvinner jobber mer deltid enn menn. Kvinnenes andel av antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen er beregnet til 73 prosent, mens gjennomsnittet for alle næringer er vel 45 prosent. Kvinneandelen i statsforvaltningen er klart under gjennomsnittet, om lag 38 prosent. I statlig forvaltning utenom Forsvaret utgjør imidlertid kvinnene litt over 50 prosent av de sysselsatte. Tallene i figur 2.6 gjelder for 1992, som er det siste året med tilgjengelige data.

**Figur 2.6 Andel kvinner av sysselsatte personer. Prosent, 1992**



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Fordelingen av sysselsatte normalårsverk i offentlig forvaltning på hovedgrupper av næringer er nærmere belyst i tabell 2.4. Tabellen viser at nærmere 80 prosent av normalårsverkene i statlig forvaltning gjelder

Forsvaret og offentlig administrasjon (departementer, direktorater mv.). I tallet for Forsvaret er inkludert vernepliktige rekrutter. Innen kommuneforvaltningen er mer enn 50 prosent av normalårsverkene knyttet til helse- og sosialsektoren. Andelen av årsverkene som utføres i undervisning og forskning i kommuneforvaltningen, dvs. hovedsakelig lærere i grunnskolen og videregående skole, utgjør noe over 25 prosent. Resten av normalårsverkene i kommuneforvaltningen er knyttet til annen tjenesteproduksjon, blant annet kommunal og fylkeskommunal sentraladministrasjon.

**Tabell 2.4 Antall normalårsverk i offentlig forvaltning, etter næring, 1993. 1 000**

	Statlig forvaltning	Kommunal forvaltning	Offentlig forvaltning i alt
<b>I alt</b>	145	368	513
Forsvar	50	0	50
Undervisning og forskning	26	96	122
Helse- og sosialtjenester	6	198	204
Annen tjenesteproduksjon	63	74	137

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

**Sysselsettingsbegreper i nasjonalregnskapet**

**Sysselsatte personer**

Gjennomsnittlig antall personer sysselsatt i produktiv virksomhet på norsk territorium over et år. Som norsk territorium regnes også norskeide skip i utenriks sjøfart og mobile oljeplattformer. Sysselsatte personer inkluderer deltidsansatte, midlertidig fraværende og vernepliktige rekrutter.

**Normalårsverk**

Antall heltidssysselsatte personer, pluss deltidssysselsatte omregnet til heltidssysselsatte. For lønns-takere nyttes andel av full stilling eller andel av full lønn som vekt i omregningen. For selvstendige er normalårsverksbegrepet tallfestet konvensjonelt med basis i opplysninger om arbeidstid.

**Klare regionale forskjeller**

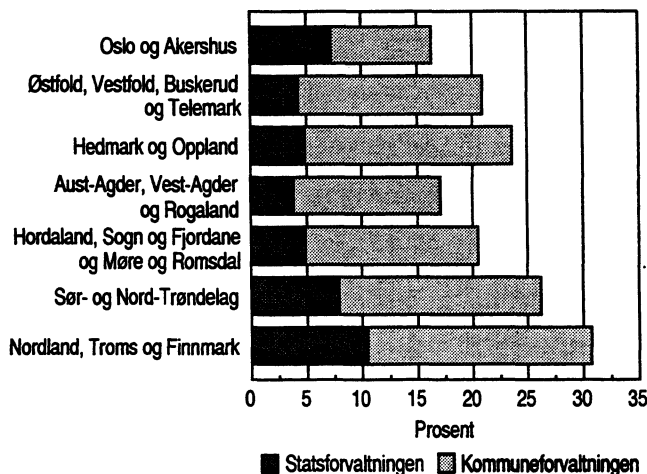
Offentlig forvaltnings regionaløkonomiske betydning er belyst i figur 2.7. Figuren viser hvor stor andel bruttoproduktet i henholdsvis statlig og kommunal forvaltning utgjør av det samlede bruttoproduktet i regionene (bruttoregionproduktet). Målt på denne måten har offentlig forvaltning størst betydning for Nord-Norge, og dernest for Trøndelag, Hedmark og Oppland. Offentlig forvaltnings andel av bruttoregionproduktet er minst i Oslo og Akershus.

Innenfor statsforvaltningen har naturlig nok Oslo og Akershus en høy andel av bruttoregionproduktet siden mesteparten av sentraladministrasjonen er lokalisert hit. Nord-Norge og Trøndelag har imidlertid enda høyere andeler. Forsvarets virksomhet betyr mye

for Nord-Norge, ved siden av de statlige undervisningsinstitusjonene som er lagt til denne landsdelen. For Trøndelag er virksomhet knyttet til universitets- og høyskolesenteret i Trondheim av stor regionaløkonomisk betydning. Det finnes ellers mange typer av statlig virksomhet som har forholdsvis jamn geografisk spredning (politi, rettsvesen, ligningskontorer, trygdekontorer, arbeidskontorer mv.).

For kommuneforvaltningen finner vi de høyeste andelen av bruttoregionproduktet i Nord-Norge, Trøndelag, Hedmark og Oppland. Noe av forklaringen til dette er at områder med spredt bosetting krever relativt flere sysselsatte i kommunal tjenesteyting for å tilfredsstille bestemte krav til standard og tilgjengelighet. For de andre regionene er det stor grad av samsvar mellom omfanget av kommunal tjenesteyting og befolkningsgrunnet.

Figur 2.7 Stats- og kommuneforvaltningens andel av bruttoregionproduktet. Prosent, 1992



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

### 2.1.2 Inntekter og utgifter

De mest sentrale inntekts- og utgiftsbegrepene og sammenhengene mellom dem framgår av tabell 2.5, mens noen sentrale begreper er nærmere definert i rammen.

For offentlig forvaltning under ett utgjorde bruttoinntekter 437,5 milliarder kroner i 1993, mens bruttoutgifter var på 450,1 milliarder. Målt som andel av BNP utgjør dette henholdsvis 53,3 og 54,8 prosent. Forvaltningens bruttosparing (sparingen før fradrag for kapitalslit) framkommer som differansen mellom løpende inntekter og løpende utgifter, og kan anvendes til realinvesteringer, dvs. vedlikehold og utbygging av realkapitalen, og til finansinvesteringer, dvs. endringer i offentlig forvaltnings fordringer og gjeld. Forvaltningens bruttosparing utgjorde 16,7 milliarder i 1993, mens nettofinansinvesteringene var på -12,6 milliarder. Dette utgjorde henholdsvis 2,0 og -1,5 prosent av BNP. Forvaltningens egen sparing var altså

ikke tilstrekkelig til å finansiere realinvesteringene, og i tillegg til egen sparing måtte forvaltningen også redusere sine nettofordringer.

Tabell 2.5 Offentlig forvaltning, inntekter og utgifter, etter art. Millioner kroner og i prosent av BNP - 1993

	Mill. kr	Prosent av BNP
A. Løpende inntekter	421 029	51,3
1. Formuesinntekter	50 831	6,2
2. Skatter inkl. trygde- og pensjonspremier	339 313	41,3
3. Andre løpende overføringer	16 255	2,0
4. Bruttodriftsresultat <sup>1</sup>	14 630	1,8
B. Løpende utgifter	404 379	49,2
1. Formuesutgifter	27 845	3,4
2. Overføringer til private	188 664	23,0
3. Andre løpende overføringer	8 489	1,0
4. Konsum i offentlig forvaltning	179 381	21,8
C. Bruttosparing (A-B)	16 650	2,0
D. Kapitalinntekter	1 515	0,2
E. Kapitalutgifter	30 785	3,7
F. Nettofinansinvesteringer (C+D-E)	-12 620	-1,5
G. Netto kapitalinnskudd i statens forretningsdrift	14 080	1,7
H. Overskudd før lånetransaksjoner (F-G)	-26 700	-3,3
MEMO:		
Bruttoinntekter (A-A4+gebyrer+D) <sup>1</sup>	437 520	53,3
Bruttoutgifter (B-B4+lønnskostnader+produktinnsats+produktkjøp til husholdninger+E1) <sup>1</sup>	450 140	54,8

<sup>1</sup> Bruttodriftsresultat, lønskostnader, produktinnsats, produktkjøp til husholdninger og gebyrer er komponenter i konsum i offentlig forvaltning, som er nærmere omtalt i punkt 2.1.1.

Kilder: Finansstatistikk og Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Nettofinansinvesteringene gir samtidig uttrykk for det offentlige budsjettbalanse ved at de også framkommer som differansen mellom bruttoinntekter og bruttoutgifter. I denne sammenheng uttrykker nettofinansinvesteringer budsjettmessig over- eller underskudd i den samlede virksomheten i offentlig forvaltning. Begrepet nyttes som indikator ved vurdering av finanspolitikken, og Maastricht-traktaten inneholder et krav til medlemslandene i EU om at nettofinansinvesteringene ikke må være lavere enn -3,0 prosent av BNP.

Overskudd før lånetransaksjoner var i 1993 på -26,7 milliarder kroner og er definert som nettofinansinvesteringer minus nettokapitalinnskudd i statens forretningsdrift. Dette overskuddsbegrepet nyttes i Norge som en indikator på finanspolitikken virkninger, men det brukes ikke ved internasjonale sammenligninger.

**Noen sentrale begreper**

Bruttoinntekter omfatter hovedsakelig skatter inkl. trygde- og pensjonspremier, gebyrer, renter, aksjeutbytte, bøter, overføringer fra Norges Bank og statens forretningsdrift, og salg av fast realkapital, tomter og grunn.

Bruttoutgifter omfatter hovedsakelig lønnskostnader, produktinnsats, produktkjøp til husholdningene, renter, produksjonssubsidier, stønader til husholdningene, overføringer til ideelle organisasjoner, overføringer til offentlig forretningsdrift, overføringer til utlandet, anskaffelser av fast realkapital og kjøp av tomter og grunn.

Nettofinansinvesteringene uttrykker endringer i forvaltningens fordringer og gjeld til husholdninger, foretak og utlandet, og er i nasjonalregnskapet definert slik, med utgangspunkt i sparingen:

Bruttosparing

- Bruttoinvestering i fast realkapital
  - Netto kjøp av tomter og grunn
  - Netto utgiftsførte kapitaloverføringer
- = Nettofinansinvestering

For offentlig forvaltning samsvarer dette pr. definisjon med differansen mellom bruttoinntekter og bruttoutgifter, og uttrykker budsjettmessig over- eller underskudd i den samlede virksomheten i offentlig forvaltning.

pende priser var tallene henholdsvis 357,4 og 464,9 milliarder kroner.

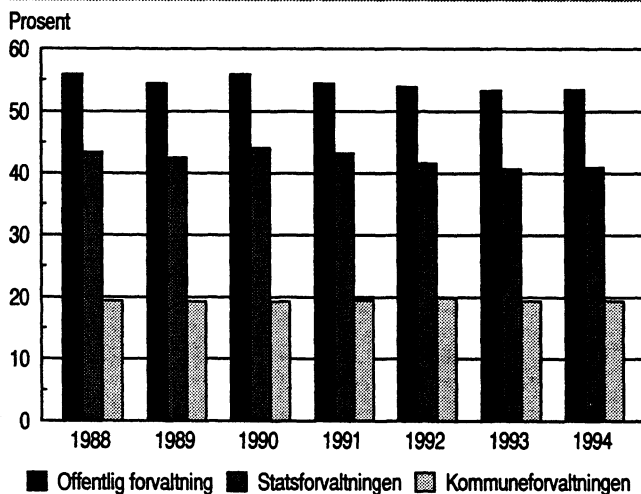
Nedgangen i forhold til BNP skyldes først og fremst statsforvaltningen. Statsforvaltningens bruttoinntekter var relativt stabile på rundt 44 prosent av BNP i perioden 1988-1990, men gikk markert ned til 40,7 prosent i 1993. Dette har sammenheng med svak vekst i skatteinntektene og nedgang i renteinntektene. I 1994 utgjorde inntektene 40,9 prosent av BNP eller 356,4 milliarder kroner.

Kommuneforvaltningens inntekter var derimot nokså stabile i hele perioden på mellom 19 og 20 prosent av BNP. I 1994 utgjorde inntektene 168,5 milliarder kroner, eller 19,4 prosent av BNP.

**Overføringer mellom ulike forvaltningsnivåer**

Når en sammenligner tallene for offentlig forvaltning under ett med stats- og kommuneforvaltningen hver for seg, er det nødvendig å ta hensyn til at det går betydelige overføringsstrømmer mellom forvaltningsnivåene. Disse overføringene er med i regnskapstallene for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen, men for offentlig forvaltning under ett er de utelatt. Inntekter eller utgifter summert over stats- og kommuneforvaltningen er derfor større enn inntekter eller utgifter for offentlig forvaltning samlet.

**Figur 2.8 Offentlig forvaltning, stats- og kommuneforvaltningen. Bruttoinntekter i prosent av BNP, 1988-1994**

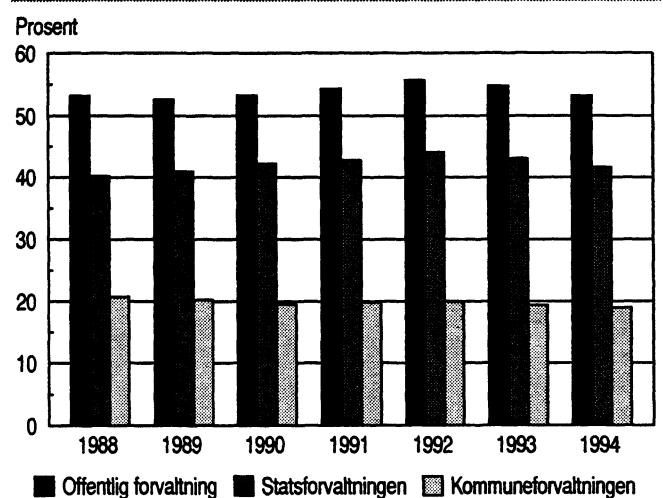


Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

**Bruttoinntekter redusert til vel 53 prosent av BNP i 1994**

Figur 2.8 viser bruttoinntekter for offentlig forvaltning fordelt på stats- og kommuneforvaltningen i prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) i perioden 1988-1994. For offentlig forvaltning gikk andelen ned fra 55,9 prosent i 1988 til 53,4 prosent i 1994. I lø-

**Figur 2.9 Offentlig forvaltning, stats- og kommuneforvaltningen. Bruttoutgifter i prosent av BNP, 1988-1994**



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

**Bruttoutgifter utgjør vel 53 prosent av BNP omtrent som i 1988**

Figur 2.9 viser på samme måte utviklingen i bruttoutgifter. For offentlig forvaltning samlet var utgiftene i 1988 på 340,3 milliarder kroner, eller 53,2 prosent av BNP. Andelen steg noe fram til 1992 (55,7 prosent), og gikk så ned igjen til 53,2 prosent i 1994.

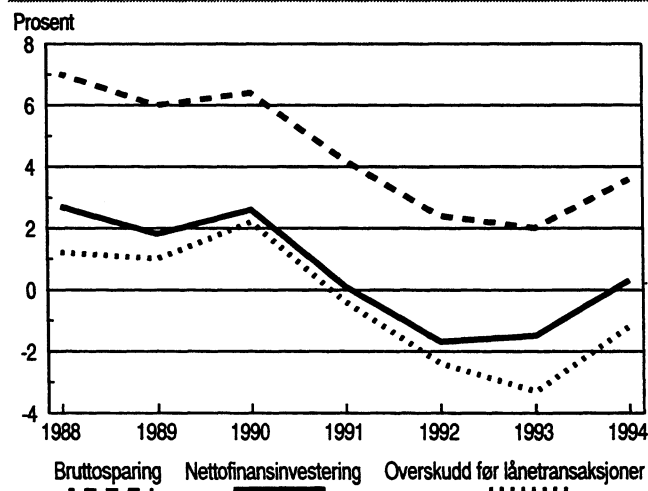
For statsforvaltningen var bruttoutgiftene på 40,2 prosent av BNP (257,3 milliarder) i 1988, og steg til 44,1 prosent i 1992. Økningen har sammenheng med sterk vekst i stønadene til husholdninger, først og fremst arbeidsløshetsstønad og alders- og uførepensjoner samt økte investeringer. Deretter falt andelen til 41,6 prosent i 1994, dvs. fortsatt høyere enn i 1988. Nedgangen hadde sammenheng med at stønadene til husholdninger hadde svak vekst.

Kommuneforvaltningens utgifter var derimot noe lavere som andel av BNP i 1994 sammenlignet med 1988. I 1988 var kommuneforvaltningens utgifter på 20,7 prosent av BNP (132,2 milliarder) og i 1994 18,9 prosent (164,8 milliarder). Nedgangen skyldes bl.a. reduserte overføringer til statsforvaltningen og lavere investeringer.

**De offentlige budsjettene var i balanse igjen i 1994**

Figurene 2.10-2.12 viser offentlig forvaltnings bruttosparing, nettofinansinvesteringer og overskudd før lånetransaksjoner i prosent av BNP samlet og fordelt på stats- og kommuneforvaltningen. Av figur 2.10 framgår det at bruttosparingen i offentlig forvaltning har falt fra 7 prosent av BNP i 1988 til 2 prosent i 1993. For året 1994 er sparingen beregnet til 3,5 prosent av BNP.

**Figur 2.10 Offentlig forvaltning. Bruttosparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner. Prosent av BNP, 1988-1994**



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Utviklingen i bruttosparingen gjenspeiles i utviklingen i nettofinansinvesteringene. Fra et høyt nivå i 1988 (nesten 3 prosent) falt nettofinansinvesteringene til et bunnivå på -1,7 prosent i 1992. I 1994 var nettofinansinvesteringene igjen positive med 0,3 prosent av BNP (2,2 milliarder). Overskudd før lånetransaksjoner har hatt samme forløp som nettofinansinvesteringene, men nådde det laveste nivået først i 1993 med -3,3 prosent av BNP.

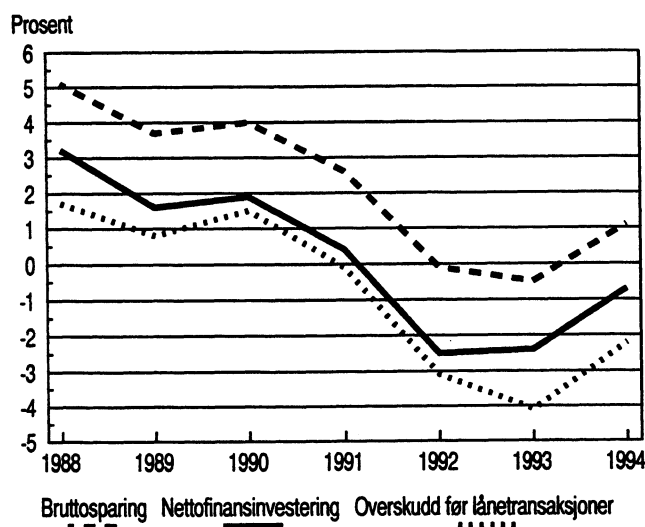
**Ekspansiv eller kontraktiv finanspolitikk?**

Økte offentlige utgifter og reduserte skatteinntekter virker under bestemte forutsetninger ekspansivt på resten av økonomien, dvs. fører til økt etterspørsel etter varer og tjenester. Lavere offentlige utgifter og høyere skatteinntekter har den motsatte effekt (virker kontraktivt). Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning, gitt ved differansen mellom bruttointtekter og bruttoutgifter, brukes som mål på hvor ekspansiv finanspolitikken er.

I forbindelse med den årlige framleggelsen av stats- og nasjonalbudsjettet utarbeides det flere indikatorer for å vurdere virkninger av finanspolitikken på kort og lang sikt. I tillegg til overskudd før lånetransaksjoner gjelder dette begrepene oljekorrigert overskudd og olje-, aktivitets- og rentekorrigert overskudd. Vi skal ikke gå nærmere inn på slike korrigerede overskuddsbegrep her.

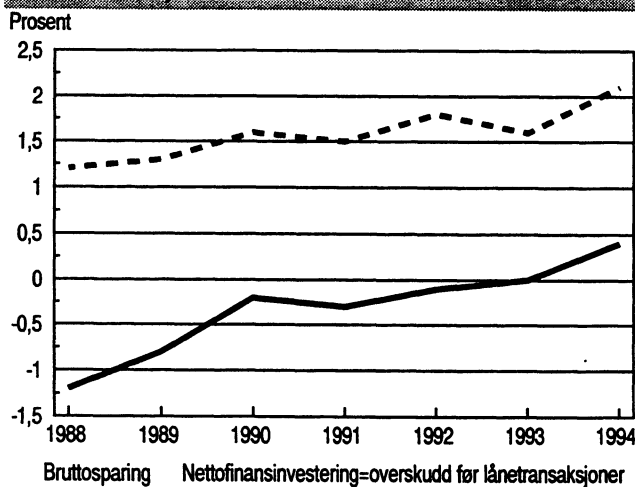
Som figur 2.11 viser, er det statsforvaltningen som dominerer utviklingen i bruttosparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner i perioden. Målt som andel av BNP var statsforvaltningens nettofinansinvesteringer i 1988 på 3,2 prosent (20,4 milliarder). Andelen sank gradvis til den kom ned i -2,5 prosent i 1992 og -2,4 prosent i 1993. De store underskuddene disse årene henger sammen med den svake utviklingen i den nasjonale økonomien og den høye arbeidsledigheten. I 1994 bedret konjunktorene seg samtidig med en viss innstramning av finanspolitikken. Underskuddet ble dermed kraftig redusert, slik at nettofinansinvesteringene i 1994 var på -0,7 prosent (-5,9 milliarder).

**Figur 2.11 Statsforvaltningen. Bruttosparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner. Prosent av BNP, 1988-1994**



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

**Figur 2.12 Kommuneforvaltningen. Brutto sparing, nettofinansinvestering og overskudd før lånetransaksjoner. Prosent av BNP, 1988-1994**



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Nettofinansinvesteringene for kommuneforvaltningen var i 1988 på -8,0 milliarder kroner eller -1,2 prosent av BNP. De negative nettofinansinvesteringene skyldes liten sparing og store realinvesteringer. Det var imidlertid en positiv utvikling i løpet av perioden. Økende bruttosparing og lavere realinvesteringer gav etter hvert positive nettofinansinvesteringer. I 1994 var nettofinansinvesteringene på 3,7 milliarder kroner eller 0,4 prosent av BNP.

**Finansiell formue utgjør vel 32 prosent av BNP, men avtar noe i perioden**

Det finnes ingen samlet oversikt over hva staten og kommunene eier av realkapital (tomter, grunn, bygninger og anlegg). Vi er derfor henvist til den offentlige forvaltnings finansielle formue i form av fordringer på og gjeld til husholdninger, foretak og utlandet. Dette er vist for 1988 og 1993 i tabell 2.6. For begge årene var statsforvaltningens fordringer vesentlig større enn gjelden, men nettofordringene (fordringer minus gjeld) ble noe redusert i løpet av perioden. Dette har sammenheng med de betydelige underskuddene i 1992 og 1993. Fra 1988 til 1993 ble statsforvaltningens nettofordringer som andel av BNP redusert fra 39,7 til 29,7 prosent.

**Tabell 2.6 Stats- og kommuneforvaltningen. Fordringer og gjeld til pålydende verdi pr. 31. desember 1988 og 1993**

	1988		1993	
	Mill. kr	Prosent av BNP	Mill. kr	Prosent av BNP
<b>Statsforvaltningen</b>				
Fordringer i alt	407 501	63,7	514 921	62,7
Gjeld i alt	153 284	24,0	270 842	33,0
Nettofordringer	254 217	39,7	244 079	29,7
<b>Kommuneforvaltningen</b>				
Fordringer i alt	32 534	5,1	55 855	6,8
Gjeld i alt	73 476	11,5	106 217	12,9
Nettofordringer	-40 942	-6,4	-50 362	-6,1

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Statsforvaltningens samlede fordringer ved utgangen av 1993 var på 515 milliarder kroner. De største enkeltpostene var innskudd i Norges Bank (93 milliarder), utlån til statlige låneinstitutt som Husbanken og Lånekassen for utdanning (158 milliarder), og kapitalinnskudd i statens forretningsdrift inkl. petroleumsvirksomheten (123 milliarder).

Kommuneforvaltningen har derimot større gjeld enn fordringer. Dette har sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner innenfor visse grenser har adgang til å oppta lån for å finansiere investeringer i realkapital (nye skolebygg, sykehus etc.). Som vist i tabell 2.6 utgjorde kommuneforvaltningens nettogjeld i 1988 6,4 prosent av BNP og i 1993 6,1 prosent. Kommunene opptar lån dels gjennom Kommunalbanken og dels ved å legge ut egne obligasjonslån.

**Sammenhengen mellom nettofordringer og nettofinansinvesteringene**

Endringen i nettofordringer fra det ene året til det neste består av nettofinansinvesteringer, omvurderinger og andre volumendringer. Nettofinansinvesteringene oppsummerer endringene i en institusjonell sektors nettofordringer som følge av sektorens egne økonomiske disposisjoner. Dersom offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer er negative, vil enten gjelden øke som følge av opplåning, eller fordringene reduseres ved f.eks. reduserte bankinnskudd. Positive nettofinansinvesteringer vil gi redusert gjeld på grunn av nedbetaling av lån, eller økte fordringer i form av bankinnskudd eller andre plasseringer.

Omvurderingene omfatter verdigevinster og -tap som oppstår på grunn av kurssvingninger i valuta- og verdipapirmarkedene. Andre volumendringer omfatter bl.a. tap på garantier og endringer i fordringer eller gjeld som skyldes flytting av enheter mellom institusjonelle sektorer.



## Offentlig forvaltning har store eierandeler i næringslivet

Offentlig forvaltning i Norge har store eierandeler i næringslivet. I statistikken viser dette seg i form av aksjer, andeler, grunnfondsbevis og kapitalinnskudd, først og fremst i de institusjonelle sektorene offentlige ikke-finansielle foretak og offentlige finansinstitusjoner, men også i privat sektor, dvs. private ikke-finansielle foretak og private finansinstitusjoner.

For å få et riktig bilde av offentlig forvaltnings eierandeler må man ta hensyn til indirekte eierskap. Indirekte eierskap innebærer at foretak eller finansinstitusjoner som eies av offentlig forvaltning selv har eierandeler i andre foretak eller finansinstitusjoner. Eksempler på dette er den aksjekapitalen Norsk Hydro A/S har bl.a. i sine datterselskaper, og den aksjekapitalen Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har i diverse selskaper. Offentlig sektors eierandeler i næringslivet gir uttrykk for summen av den direkte og indirekte eierkapitalen forvaltningen innehar.

I tabell 2.7 er offentlig forvaltnings eierkapital og samlet eierkapital for offentlig sektor vist som andel av samlet eierkapital i næringslivet ved utgangen av 1988 og 1993. Samlet eierkapital for offentlig sektor var i 1993 50,3 prosent i ikke-finansielle foretak og 40,2 prosent i finansinstitusjoner, mens tilsvarende andeler for offentlig forvaltning var 42,0 og 35,5 prosent.

Fra 1988 til 1993 er offentlig sektors eierandel i ikke-finansielle foretak redusert fra 54,2 til 50,3 prosent. Dette kan henge sammen med at det offentlige i liten grad deltar ved nyetableringer og aksjeemisjoner, som øker markedsverdien av næringslivet som helhet slik at den offentlige andelen blir redusert. Imidlertid vil den offentlige eierandelen øke ved kapitalutvidelser i offentlige foretak og når det offentlige kjøper aksjer i private foretak.

I den samme perioden økte imidlertid den offentlige eierandelen i finansinstitusjonene fra 25,9 til 40,2 prosent. Hovedårsaken til dette var den statlige redningsaksjonen overfor de store forretnings- og sparebankene, som medførte at staten ble sittende med betydelige eierandeler i bankvesenet.

I løpende kroner var offentlig sektors eierkapital i ikke-finansielle foretak samlet ved utgangen av 1993 på 226 milliarder. Den klart største enkeltposten var kapitalinnskudd i statens forretningsdrift på 123 milliarder, herav 85 milliarder i statens direkte petroleumsgasjement (SDØE - se nærmere omtale i punkt 2.2). I tillegg utgjorde eierkapital i statlig eide foretak 71 milliarder, fordelt på aksjer i bl.a. Statoil og Norsk Hydro samt kapitalinnskudd i bl.a. Statkraft SF. I sektoren private ikke-finansielle foretak var den offentlige eierandelen ikke høyere enn 9,4 prosent, eller 22 milliarder kroner.

Tabell 2.7 Offentlig forvaltnings og offentlig sektors eierkapital i næringslivet til markedsverdi pr. 31. desember 1988 og 31. desember 1993

	Offentlig forvaltnings eierkapital			Offentlig sektors eierkapital		
	Andel av samlet eierkapital 1988	Andel av samlet eierkapital 1993	Mill. kr	Andel av samlet eierkapital 1988	Andel av samlet eierkapital 1993	Mill. kr
Statens forretningsdrift	100,0	100,0	123195	100,0	100,0	123195
Statlig eide foretak	45,5	54,6	44445	84,4	87,5	71192
Kommune-foretak	76,5	70,3	8012	100,0	86,8	9894
Private ikke-finansielle foretak	2,6	5,6	13159	4,2	9,4	21987
<b>Ikke-finansielle foretak i alt</b>	<b>48,0</b>	<b>42,0</b>	<b>188811</b>	<b>54,2</b>	<b>50,3</b>	<b>226268</b>
Offentlige finansinstitusjoner	99,0	74,6	5639	99,0	100,0	7564
Private finansinstitusjoner	0,0	28,1	11142	1,1	28,8	11442
<b>Finansinstitusjoner i alt</b>	<b>25,1</b>	<b>35,5</b>	<b>16781</b>	<b>25,9</b>	<b>40,2</b>	<b>19006</b>

Kilder: Finansstatistikk og Finansielle sektorbalanser fra SSB.

## Eierkapital til markedsverdi

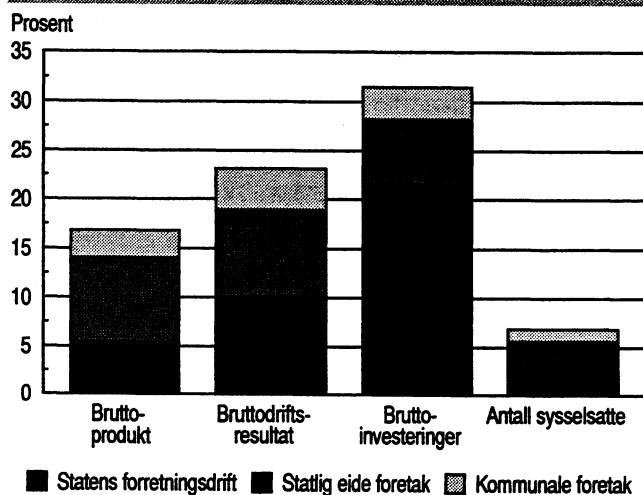
Med eierkapital mener vi her aksjer, andeler, grunnfondsbevis og kapitalinnskudd. Aksjer, andeler og grunnfondsbevis er i tabell 2.7 oppgitt til markedsverdi. Markedsverdi må ikke tolkes som faktisk omsetningsverdi, men er en beregnet størrelse basert på generelle børsindikatorer. For kapitalinnskudd er det antatt at markedsverdien er tilnærmet lik bokført verdi. Både når det gjelder aksjer mv. og kapitalinnskudd er det betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene. Usikkerheten blir enda større når man som her regner ut samlet eierkapital i næringslivet ved å summere aksjer mv. og kapitalinnskudd.

Den offentlige sektors eierandel i finansinstitusjonene samlet var ved utgangen av 1993 på 40,2 prosent, eller 19 milliarder kroner. En del av dette var kapitalinnskudd i Postbanken og statlige låneinstitutt som Husbanken mv., men mesteparten var aksjer mv. i forretnings- og sparebankene, bl.a. eide staten mesteparten av de tre største forretningsbankene. Dette er bakgrunnen for at den offentlige eierandelen i de «private» finansinstitusjonene var såpass høy som 28,1 prosent, eller 11 milliarder kroner ved utgangen av 1993. Tidligere har offentlig sektors eierandel i private finansinstitusjoner vært beskjeden. (En del av statens bankaksjer ble solgt i 1995.)

## 2.2 Offentlige ikke-finansielle foretak

De offentlige ikke-finansielle foretakene er delt i undersektorene statlig eide foretak, statens forretningsdrift og kommuneforetak. Statlig eide foretak omfatter foretak med statlig aksjemajoritet, mens statens forretningsdrift omfatter statlige forvaltningsbedrifter. I tillegg kommer kommuneforetakene som omfatter alle typer kommunal virksomhet som ikke hører inn under kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet.

**Figur 2.13** Offentlige ikke-finansielle foretak. Bruttoprodukt, bruttodriftsresultat, bruttoinvesteringer og sysselsatte som andel av BNP, totalt bruttodriftsresultat, totale bruttoinvesteringer og total sysselsetting. Prosent, 1993



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

### Offentlige ikke-finansielle foretak bidrar med 17 prosent av BNP

I 1993 er markedsverdien av produksjonen i den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren foreløpig beregnet til 268 milliarder kroner. De statlig eide foretakene dominerer bildet med en produksjon på nesten 151 milliarder kroner, og den høye produksjonsverdien forklares av store foretak i energi- og industriproduksjon. De offentlige ikke-finansielle foretakenes relative størrelse i den norske økonomien framgår av figur 2.13. Figuren viser denne sektorens andeler av bruttonasjonalproduktet, totalt bruttodriftsresultat og totale bruttoinvesteringer. Det samlede bidraget til BNP utgjorde nesten 17 prosent i 1993, og sektorens bruttoprodukt var dette året høyere enn bruttoproduktet i offentlig forvaltning. De statlig eide foretakene hadde den høyeste BNP-andelen med 8,6 prosent.

Den offentlige ikke-finansielle foretakssektorens andel av samlet bruttodriftsresultat var imidlertid betydelig høyere, og denne sektoren bidro med over 23 prosent av det totale driftsresultatet i økonomien. Statens forretningsdrift hadde dette året en andel på

10 prosent, mens de statlig eide foretakenes andel av driftsresultatet lå på linje med BNP-andelen. Den offentlige ikke-finansielle foretakssektorens andel av de totale bruttoinvesteringene var spesielt høy, og utgjorde i 1993 over 31 prosent, eller 55 milliarder kroner. En viktig forklaringsfaktor bak denne svært høye andelen er statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE). Gjennom SDØE har statens forretningsdrift betydelige bruttoinvesteringer på norsk kontinentalsokkel og forretningsdriftens andel av de samlede bruttoinvesteringene var 21 prosent i 1993<sup>1</sup>.

**Tabell 2.8** Offentlige ikke-finansielle foretak. Antall sysselsatte fordelt på næring<sup>1</sup>, 1993

	Statens forretningsdrift	Statlig eide foretak	Kommunale foretak	Sum alle foretak
Jordbruk, skogbruk og fiske	-	126	65	191
Bergverksdrift og utvinning	-	17 907	-	17 907
Industri	-	13 288	211	13 499
Kraft- og vannforsyning	-	1 968	16 355	18 323
Bygge- og anleggsvirksomhet	-	-	720	720
Varehandel og reparasjon av kjøretøy mv.	282	5 189	26	5 497
Hotell- og restaurantvirksomhet	-	679	-	679
Transport og kommunikasjon	61 937	5 384	7 587	74 908
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift mv.	531	1 096	899	2 526
Offentlig administrasjon, helse- og sosialtjenester	-	450	225	675
Andre sosiale og personlige tjenester	-	4 024	1 494	5 518
<b>Sum</b>	<b>63 429</b>	<b>50 152</b>	<b>26 862</b>	<b>140 443</b>

<sup>1</sup> En oppdeling av foretakene på bedrifter kan i noen grad endre næringsfordelingen av sysselsettingen.

Kilde: Regnskapsstatistikk for offentlige foretak fra SSB.

### Flest sysselsatte i transport og kommunikationsvirksomhet

De offentlige ikke-finansielle foretakenes andel av total sysselsetting målt som antall sysselsatte personer er også vist i figur 2.13. Av figuren framgår det at denne sektoren samlet hadde nesten 7 prosent av alle sysselsatte i 1993. Dette er en langt lavere andel enn BNP-andelen i figuren. Den store forskjellen mellom BNP-bidraget og sysselsettingsandelen forklares i vesentlig grad av de offentlige foretakene i olje- og gassutvinning. Bruttoproduktet i utvinningsnæringen er svært høyt, mens sysselsettingen er beskjeden når en sammenligner med virksomhet i andre næringer.

Tabell 2.8 viser sysselsettingen i denne sektoren fordelt på næringer i 1993. Sysselsettingen er størst innenfor transport og kommunikationsvirksomhet, og totalt hadde denne næringsgruppen om lag 53 prosent av alle sysselsatte i den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren. Dette skyldes spesielt forretningsdriften med store statlige forvaltningsbedrifter som Postverket, Televerket (Telenor fra 1994)<sup>2</sup> og NSB,

<sup>1</sup> Flyttingen av Statsbygg og Luftfartsverket fra statsforvaltningen til forretningsdriften trakk bruttoinvesteringene opp med 2 milliarder kroner i 1993. <sup>2</sup> Telenor a/s (Televerket) ble flyttet fra statlig forretningsdrift til statlig eide foretak fra og med 1. november 1994.

men mange kommunale transportvirksomheter inngår også i denne næringsgruppen. Sysselsettingen i de statlig eide foretakene er konsentrert i næringene bergverksdrift, olje- og gassutvinning og industri. I 1993 hadde disse næringene over 22 prosent av de sysselsatte i den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren. De kommunale foretakene har flest sysselsatte innenfor næringen kraft- og vannforsyning, og denne næringsgruppens andel av sysselsettingen i offentlige ikke-finansielle foretak var 13 prosent i 1993.

#### **SDØE - Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten i 1994**

Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, SDØE, ble opprettet med virkning fra 1985, ved at Statoils deltakerandeler ble delt i en del til Statoil og en del til staten (SDØE). Opprettelsen endret ikke de operative forholdene. Statoil har fortsatt det fulle operative ansvaret for den samlede statlige deltakelsen (SDØE og Statoil). Ordningen innebærer at Statoil er forretningsfører for SDØE og disponerer SDØE-petroleum. Gjennom SDØE mottar staten direkte inntekter, men staten må også dekke kostnader tilknyttet drift og investeringer. SDØE har hatt en andel av betalingsstrømmene i alle nye utvinningstillatelser som er blitt tildelt etter 1985. I 1994 hadde SDØE andeler i 18 olje- og gassfelt og transportsystemer i driftsfasen og 12 olje- og gassfelt og transportsystemer i utbyggingsfasen. Andelene varierte fra 1,46 til 73,00 prosent.

Kilde: Stortingsmelding nr. 26 (1993-94).

#### **Offentlige ikke-finansielle foretak i olje- og gassutvinning**

En hovedforklaring på de høye BNP-, investerings- og driftsresultatsandelene i den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren er som tidligere nevnt de statlige foretakene i olje- og gassutvinning. I begrepet "statens samlede deltakelse i petroleumsvirksomheten" inngår SDØE og Statoil. SDØE er det mest spesielle foretaket og tilhører statens forretningsdrift. Staten har gjennom SDØE direkte eierandeler i olje- og gassfelt og transportsystemer på norsk kontinentalsokkel. Statoil, Den norske stats oljeselskap as, ble opprettet i 1972 og er et 100 prosent statlig eid aksjeselskap. Foretakets virksomhet er først og fremst knyttet til den norske kontinentalsokkelen. Statoil har det operative ansvaret både for SDØE og egen virksomhet, og spiller derfor en viktig rolle både i utbygging og drift av norske olje- og gassfelt. Norsk Hydro A/S er det tredje offentlige foretaket med virksomhet innenfor olje- og gassutvinning. Hydro er et børsnotert selskap, hvor staten eier 51 prosent av aksjene, og selskapet er gruppert sammen med Statoil i undersektoren statlig eide foretak. Hydro skiller seg fra de to andre foretakene ved at selskapet også har betydelig virksomhet innenfor industrinæringene (gjødselproduksjon, metallproduksjon og petrokjemi).

**Tabell 2.9 Offentlige ikke-finansielle foretak. Bruttoprodukt, bruttodriftsresultat, bruttosparing og nettofinansinvestering, 1993. Milliarder kroner**

	Statens forretnings- drift	Statlig eide foretak	Kommunale foretak	Sum
Bruttoprodukt	44,6	70,5	23,2	138,3
- Lønnskostnader	14,0	20,2	7,1	41,3
- Produksjonsskatter	0,0	21,5	3,5	25,0
+ Produksjonssubsidier	2,8	0,7	1,4	4,8
= Bruttodriftsresultat	33,4	29,5	14,0	76,9
+ Formuesinntekter	1,4	8,4	1,7	11,5
- Formuesutgifter	10,7	14,9	6,3	31,9
+ Overføringer til forr.drift	1,4	0,0	0,5	1,9
+ Andre overføringer, mottatt	0,1	0,8	1,3	2,3
- Skatt, petroleum	0,0	8,0	0,0	8,0
- Skatt, inntekt og formue	0,0	1,1	1,2	2,3
- Overføringer fra forr.drift	8,2	0,0	0,0	8,2
- Andre overføringer, betalt	0,2	0,9	1,6	2,6
= Brutto disponibel inntekt	17,2	13,8	8,5	39,6
= Bruttosparing	17,2	13,8	8,5	39,6
- Bruttoinvesteringer	38,0	11,8	5,8	55,5
- Nettokjøp av fast eiendom	1,1	1,8	0,0	3,0
= Nettofinansinvestering	-21,9	0,2	2,7	-18,9

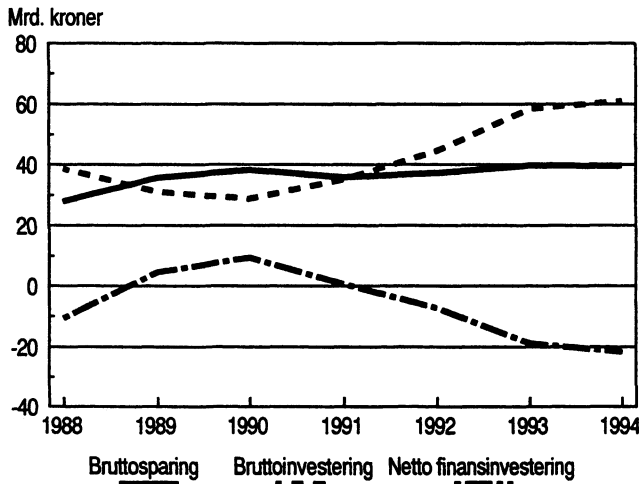
Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

#### **Høyt nivå på bruttoinvesteringene gir negative nettofinansinvesteringer**

I perioden 1988 til 1994 har staten, gjennom SDØE, hatt betydelige andeler i olje- og gassfelt under utbygging. Ved inngangen til 1990-årene økte bruttoinvesteringene i feltene under utbygging kraftig, og investeringene i olje- og gassutvinning og rørtransport nådde en foreløpig topp i 1993. Målt i faste priser (utviklingen i løpende priser fratrukket prisstigningen) var bruttoinvesteringene i utvinning og rørtransport dette året om lag 44 prosent høyere enn i 1990. Det høye investeringsnivået på kontinentalsokkelen medfører et betydelig finansieringsbehov for den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren. Bruttoinvesteringene finansieres dels gjennom eget overskudd (sparing) og dels ved hjelp av fremmede finansielle midler (lån mv.).

Tabell 2.9 viser nettofinansinvesteringene som differansen mellom bruttosparing og bruttorealinvesteringer. I 1993 var nettofinansinvesteringene i den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren negative. Statens forretningsdrift dominerte bildet og de negative nettofinansinvesteringene økte forretningsdriftens nettogjeld. Den negative utviklingen i nettofinansinvesteringene skyldes at bruttoinvesteringene var klart høyere enn bruttosparingen. For kommunale og statlig eide foretak var nettofinansinvesteringene derimot positive og dette bidrog til å redusere disse foretakenes nettogjeld i 1993.

**Figur 2.14** Offentlige ikke-finansielle foretak. Brutto sparing, bruttoinvesteringer i ikke-finansiell kapital og nettofinansinvesteringer, 1988-1994. Milliarder kroner<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Bruttoinvesteringer i ikke-finansiell kapital inkluderer nettokjøp av fast eiendom.

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk fra SSB.

Figur 2.14 viser utviklingen i bruttosparing, bruttoinvesteringer og nettofinansinvestering for de offentlige ikke-finansielle foretakene i perioden 1988-1994.

Bruttosparingen har vært positiv og hatt et jamt forløp gjennom hele perioden. Bruttoinvesteringene falt derimot de to første årene for deretter å stige fram til 1993. Det foreløpige anslaget for 1994 gir en utflating av investeringsnivået, men til dette anslaget knytter det seg betydelig usikkerhet. Av figuren framgår det at nettofinansinvesteringene følger motsatt forløp sammenlignet med bruttoinvesteringene. Etter en positiv utvikling nådde finansinvesteringene en topp i 1990 og har etter dette falt fram til og med 1994.

**Negativ netto fordringsposisjon**

For statens forretningsdrift finansieres bruttoinvesteringene i hovedsak av kapitalinnskudd fra statsforvaltningen. Kapitalinnskuddene kan sammenlignes med lån siden forvaltningsbedriftene må betale renter og innskuddene avskrives (avdrag) til fordel for statskassen. Tabell 2.10 viser statsforvaltningens kapitalinnskudd sammen med de offentlige ikke-finansielle foretakenes fordringer og øvrige gjeld. Av tabellen framgår det at aksjekapital og andre eierandeler er tatt med i foretakenes gjeld siden nasjonalregnskapet definerer aksjekapital mv. som gjeld til eierne. Annen gjeld omfatter banklån, obligasjonslån, sertifikatlån, varekreditter samt påløpte ikke betalte renter og lønninger mv. På fordringssiden utgjør aksjer og andeler samt utlån til andre sektorer de største postene. Nettofordringer beregnes som differansen mellom totale fordringer og total gjeld, og alle de tre undersektorene hadde negative nettofordringer i 1993.

**Begreper**

**Formuesinntekter og -utgifter.** Omfatter renteinntekter og -utgifter, mottatt og utbetalt aksjeutbytte og leieinntekter og -utgifter fra land og tomtegrunn.

**Fordringer og gjeld.** Den finansielle balansen for den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren viser beholdningene av finansobjekter som sedler og skillemynt, bankinnskudd, sertifikater og statskassesevksler, ihendehaverobligasjoner, aksjer og andre eierandeler, statlige kapitalinnskudd, utlån/lån og andre fordringer/gjeld. I nasjonalregnskapet behandles aksjer og andre eierandeler som gjelds-/fordringsobjekter. De offentlige ikke-finansielle foretakenes nettofordringer beregnes som fordringer i alt minus gjeld i alt, og nettofordringene gir uttrykk for foretakenes gjelds-/fordringsposisjon.

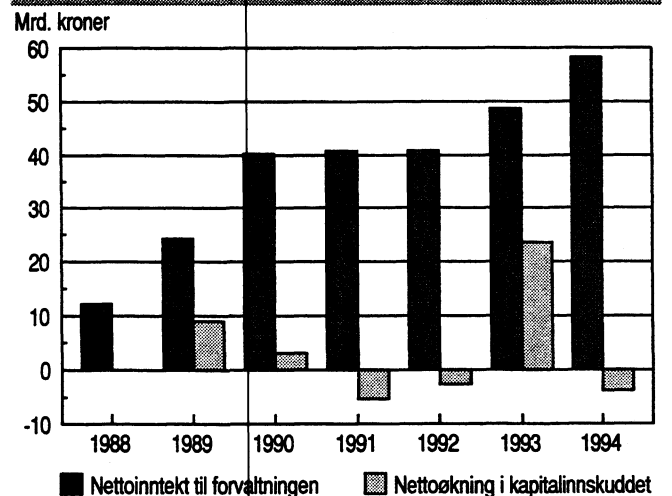
**Statens kapitalinnskudd.** Kapitalinnskuddene finansierer bruttoinvesteringene i forvaltningsbedriftene i statens forretningsdrift. Staten har betydelige kapitalinnskudd i SDØE, Luftfartsverket, Televerket (Telenor fra 1994), Postverket og NSB, samt i de selvstendige statsforetakene Statkraft, Statnett og Statskog. Kapitalinnskuddene betraktes også som statens eierkapital i foretakene.

**Tabell 2.10** Offentlige ikke-finansielle foretak. Fordringer og gjeld til markedsverdier, 1993. Milliarder kroner

	Statens forretningsdrift	Statlig eide foretak	Kommune-foretak	Sum alle foretak
Fordringer i alt	18,0	157,4	25,4	200,8
- Gjeld i alt	140,1	270,4	78,3	488,7
Kapitalinnskudd	123,2	17,3	-	140,5
Aksjer og andeler	-	64,1	11,4	75,5
Annen gjeld	16,9	189,0	66,9	272,8
= Nettofordringer	-122,1	-112,9	-52,8	-287,9

Kilde: Finansielle sektorbalanser 1988-1993 fra SSB.

**Figur 2.15** Offentlige ikke-finansielle foretak. Nettoinntekter til offentlig forvaltning og nettoøkning i statens kapitalinnskudd, 1988-1994. Milliarder kroner



Kilder: Nasjonalregnskapsstatistikk og Finansielle sektorbalanser 1988-1993 fra SSB.

### **Statens kapitalinnskudd: nettoøkning med 24 milliarder kroner i 1993**

Figur 2.15 viser nettoøkning i kapitalinnskuddene for årene 1989 til 1994. De årlige endringene i kapitalinnskuddene var relativt beskjedne fram til og med 1992, men i 1993 økte kapitalinnskuddene betydelig. Nettoøkningen ble dette året beregnet til nesten 24 milliarder kroner. Den største økningen fant sted i SDØE med 15 milliarder kroner netto, mens 8 milliarder kroner av økningen skyldes flyttingen av Luftfartsverket og Statsbygg fra statsforvaltningen til forretningsdriften. Til sammen forklarer disse to forholdene nesten hele nettoøkningen i statens samlede kapitalinnskudd i 1993. For 1994 viser figuren en nedgang i kapitalinnskuddene på nærmere 4 milliarder kroner. Dette skyldes omorganiseringen av Televerket til statsaksjeselskap og en reduksjon i kapitalinnskuddet i forretningsdriften med over 21 milliarder kroner. Ved denne omorganiseringen ble kapitalinnskuddet omgjort til blant annet aksjekapital i det nye selskapet og langsiktige lån fra staten.

### **48 milliarder kroner til offentlig forvaltning fra foretakene**

Slik det videre framgår av figur 2.15 tilføres forvaltningen en vesentlig del av inntektene som skapes i den offentlige ikke-finansielle foretakssektoren. For året 1993 er nettoinntektene fra foretakene til forvaltningen beregnet til 48 milliarder kroner. Offentlig forvaltning mottar inntektene som innbetalte skatter, som direkte overføringer fra forretningsdriften og som betalte renter og utbetalt utbytte (se for øvrig tabell 2.9).

De samlede skattene betalt til forvaltningen utgjorde i 1993 vel 35 milliarder kroner. Produksjonsskattene bidrog med de største beløpene, og den høye andelen forklares i stor grad av produksjonsavgift på oljeproduksjon, avgift på bensin og elektrisitetsavgiften. Et betydelig beløp utgjør også de samlede inntektskattene fra petroleumsvirksomheten i 1993. Til fradrag kommer subsidiene og samlet mottok foretakene nesten 5 milliarder kroner.

Overføringer fra forretningsdriften til forvaltningen kan betraktes som skattlegging av overskuddet i forvaltningsbedriftene, siden disse foretakene ikke betaler ordinær skatt på inntekt og formue. I 1993 utgjorde nettooverføringene over 6 milliarder kroner. Av tabell 2.9 framgår det også at statens forretningsdrift alene står for overføringene til forvaltningen. Med noen små unntak utgjør dette statens andel av overskuddet i SDØE. Overføringer fra forvaltningen til foretakene er i hovedsak midler til dekning av underskudd i statlige forvaltningsbedrifter og kommunale foretak.

Den tredje typen inntekter til offentlig forvaltning er renter og utbytte. Det betales som nevnt renter av statens kapitalinnskudd og renteinntektene inngår sammen med utbytte i formuesutgiftene i tabell 2.9.

I 1993 utgjorde statens renteinntekter om lag 10 milliarder kroner, mens staten mottok om lag 1,7 milliarder i utbetalt utbytte. Av dette utgjør utbetalt utbytte fra Statoil om lag 1,2 milliarder.

### **2.3 Offentlige finansielle foretak**

De offentlige finansielle foretakene er delt i undersektorene Norges Bank, Norges Postbank/Postgiro samt statlige låneinstitutter. Norges Bank er landets sentralbank, og virksomheten er regulert ved egen lov. De statlige låneinstituttene (statsbankene) er alle organisert som stiftelser, og virksomheten for de fleste av dem er regulert gjennom egne lover. Statsbankene får fastsatt rammer for utlånene i de årlige nasjonalbudsjettene. Norges Postbank/Postgiro er også skilt ut som egen undersektor i denne rapporten, men etter sammenslåingen til Postbanken fra 1. januar 1995 (fortsett i statlig eie), vil denne undersektoren heretter bli plassert sammen med forretningsbankene i Statistisk sentralbyrås statistikk for finansielle foretak.

Generelt kan offentlige finansielle foretak defineres som finansielle foretak hvor stat eller kommune kontrollerer mer enn 50 prosent av eierkapitalen. Dette er ikke fullt ut gjennomført i denne rapporten, og skyldes delvis problemer med å publisere tall for virksomheter hvor det er færre enn tre foretak, og vanskeligheter med å skille offentlige ut fra private foretak. Selv om staten fortsatt er en betydelig eier i både Den norske Bank og i Kreditkassen, er ikke disse forretningsbankene regnet med i det som i denne rapporten betegnes som offentlige finansielle foretak. Det samme gjelder Kommunal Landspensjonskasse, kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser og pensjonsfond samt de to statlige skadeforsikringselskapene "Den Norske Krigsforsikring for Skip" og "Statens Varekrigsforsikring", men disse foretakene har mindre betydning i kredittformidlingen.

### **Offentlige finansielle foretak dekker 25 prosent av kredittformidlingen**

Slik offentlig finansielle foretak er avgrenset i denne rapporten, sysselsetter virksomheten om lag 5 000 personer i 1993. Dette utgjør vel 9 prosent av den samlede sysselsettingen i privat og offentlig finansformidling inkludert forsikring. Virksomheten er i betydelig grad lovregulert og opprettet for å dekke særskilte samfunnsoppgaver. De offentlige finansinstitusjonenes betydning for kredittformidlingen i samfunnet framgår av tabellene 2.11 og 2.12. Disse viser at de offentlige finansinstitusjonene i 1994 hadde fjerdeparten av de samlede utlånene.

### **Statlige låneinstitutter yter 25 prosent av alle boliglånene**

Den institusjonelle undersektoren statlige låneinstitutter omfatter sju statsbanker og fra 1. januar 1994 også Garantiinstituttet for eksportkreditt, men ikke Norges Postbank/Postgiro som er egen sektor fram til 1995.

Statsbankenes rolle i dag er i hovedsak formidling av mer eller mindre subsidiert kreditt til prioriterte områder og grupper, mens de tidligere hadde sin viktigste rolle i å fordele rasjonert kreditt. Statsbankene forvalter dessuten en rekke tilskuddsordninger, bl.a. ulike former for stipendier og næringsstøtte.

**Tabell 2.11 Utlån etter långiversektor til husholdninger, ikke-finansielle foretak og kommuner. 1988-1994. Milliarder kroner**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>I alt</b>	775,2	831,4	854,1	832,6	817,7	805,4	816,9
Statlige låneinstitutter	145,8	154,7	163,0	174,9	185,6	180,8	176,7
Norges Postbank/ Postgiro <sup>2</sup>	7,1	8,4	10,2	13,1	15,7	21,3	22,7
Norges Bank	0,5	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6
Sparebanker	173,2	184,1	193,3	191,7	192,3	202,5	216,9
Forretningsbanker	222,7	247,6	252,3	231,9	235,6	228,9	238,1
Private kredittforetak	126,5	142,8	144,7	121,6	83,1	73,1	63,2
Private finansieringsselskap <sup>3</sup>	31,5	25,2	20,9	20,0	17,6	19,0	24,0
Livsforsikring mv. <sup>4</sup>	61,9	62,6	65,3	74,5	81,0	74,7	70,6
Skadeforsikring	6,1	5,2	3,9	4,4	6,2	4,4	4,2

<sup>1</sup> Disponerte utlån. Medregnet utlån etter lisens og utlån i norske kroner til finansiering av oljevirksomhet. <sup>2</sup> Fra 1. januar 1995 Postbanken. <sup>3</sup> Medregnet leasing. <sup>4</sup> Omfatter også private og kommunale pensjonskasser og -fond samt FTP.  
Kilde: Kredittmarkedsstatistikk fra SSB.

Statsbankutvalget vurderte formålet på følgende måte i sin innstilling, *NOU 1995:11*:

«Statsbankenes virksomhet tar primært sikte på å påvirke fordelingen og omfanget av investeringene i økonomien, ved å kanalisere kreditt til bestemte formål på vilkår som vanligvis er gunstigere enn det private kredittinstitusjoner ville tilby.»

Statsbankene finansierer sine utlån ved innlån fra statskassen. Et unntak er Kommunalbanken som bl.a. utsteder statsgaranterte obligasjonslån for å sikre seg utlånsmidler. Statens samlede rentebærende lån til statsbankene økte fra 122 milliarder kroner i 1988 til nærmere 155 milliarder kroner pr. 31. desember 1994. Dette innebærer en økning på rundt 27 prosent i løpet av perioden.

Under kredittreguleringen hadde statsbankene nærmere 40 prosent av det regulerte utlånsmarkedet for finansinstitusjoner. I første halvdel av 1980-årene skjedde det en betydelig deregulering av kredittmarkedet. Som tabell 2.12 viser utgjorde de offentlige finansielle foretakene 18,8 prosent av de samlede utlånene i 1988. Statsbankene er fremdeles store aktører på utlånsmarkedet, og markedsandelen har økt i

perioden 1988-1994 og lå i 1994 på 21,6 prosent av utlånene.

De viktigste statsbankene er Husbanken, Statens lånekasse for utdanning og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

**Tabell 2.12 Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån. Prosent. 1988-1994**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Statlige låneinstitutter	18,8	18,6	19,1	21,0	22,7	22,4	21,6
Norges Postbank/ Postgiro	0,9	1,0	1,2	1,6	1,9	2,6	2,8
Norges Bank	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Forretnings- og sparebanker	51,0	51,9	52,1	50,9	52,3	53,5	55,6
Private kredittforetak og finansieringsselskap	20,4	20,2	19,3	17,0	12,4	11,5	10,8
Forsikring mv.	8,8	8,1	8,1	9,4	10,7	9,8	9,1
<b>Sum</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Kredittmarkedsstatistikk fra SSB.

*Husbanken* er den største av statsbankene målt etter størrelsen på utlånsporteføljen. Den yter lån til oppføring, utbedring og erverv av boliger. Dessuten yter Husbanken lån til enkelte institusjonsbygg som kan være barnehager eller aldershjem. I tillegg får også kommunene kreditt fra Husbanken hvorav en del formidles videre til private lånsøkere. Tabell 2.13 viser de samlede boliglån i perioden 1988-1994. Omtrent en firedel av boliglånsmassen i Norge ytes fra de statlige låneinstitutter som for boliglån domineres av Husbanken.

**Tabell 2.13 Boliglån i alt og boliglån fra statlige låneinstitutter. Milliarder kroner og i prosent av totale boliglån. 1988-1994**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Boliglån i alt	..	350,0	363,1	371,8	375,4	374,6	386,9
Statlige låneinstitutter <sup>1</sup>	77,2	82,7	87,5	105,4	112,7	94,0	88,3
Prosent av totale boliglån	..	23,6	24,1	28,3	30,0	25,1	22,8

<sup>1</sup> Boliglånstallene inkluderer Norges Postbank og Postgiro t.o.m. 1992.  
Kilde: Kredittmarkedsstatistikk fra SSB.

*Statens lånekasse for utdanning* er landets viktigste kredittgyter til utdanning i den videregående skole og på høyskoler og universiteter. Lånet er rente- og avdragsfritt under utdanningen og i tillegg gis det støtte i form av stipendier.

*Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)*, opprettet 1. januar 1993 ved en sammenslåing av Distriktenes utbyggingsfond, Industribanken, Industrifondet

og Småbedriftsfondet. SND er den klart største statsbank som er rettet mot næringer og distrikter. Fondet yter lån til prosjekter med til dels høy risiko og foretar dessuten grunnfinansiering spesielt til vanskeligstilte næringer og til distriktsutvikling.

De andre statsbankene består av Landbruksbanken, Kommunalbanken, Statens lånekasse for aviser (skal gå inn i SND) og Fiskarbanken.

### **Norges Postbank/Postgiro<sup>1</sup> tredoblet markedsandelen for utlån fra 1988-1994**

Formålet med Postbankens virksomhet er å fremme sparing, og bidra til effektiv kredittytning og betalingsformidling gjennom Postgiroenheten. Bankens tilgang på midler utgjøres av innskudd fra publikum og overskudd ved driften. Staten var tidligere aktiv både i form av utlånsrammer og rentefastsettelse for bankdriften, men pr. i dag driver Postbanken tilsvarende de andre forretningsbankene. Postbanken er under tilsyn av Kredittilsynet på ordinær måte, og banken har låneadgang i Norges Bank på linje med forretnings- og sparebankene. Fra 1988 til 1994 økte Postbanken sin markedsandel fra 0,9 til 2,8 prosent på utlånsiden (jf. tabell 2.12). Dette tilsvarer omtrent en tredobling av markedsandeler i løpet av perioden.

### **Norges Bank - valutaresservene øker**

Sentralbankens virksomhet er regulert i henhold til lov om Norges Bank og pengevesenet av 24. mai 1985. I henhold til loven skal Norges Bank være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutamarkedene. Banken har enerett på utstedelse av sedler og mynt. I tillegg har Norges Bank, sammen med Finansdepartementet, hovedansvaret for likviditetssituasjonen. En annen viktig oppgave for sentralbanken er å forvalte valutaresservene. Disse økte fra 88 milliarder kroner i 1988 til i overkant av 141 milliarder kroner pr. 31. desember 1994. Banken skal også tjene som kredittkilde for det øvrige bankvesen (bankenes bank og «lender of last resort»). Diskontoen, eller grunnlagsrenten på bankenes lån i sentralbanken, var tidligere et viktig virkemiddel for Norges Bank i likviditetsstyringen. En rekke innskudds- og utlånsrenter var bundet til sentralbankens diskonto. I dag har bankenes dagslånsrente i Norges Bank overtatt oppgavene som virkemiddel i likviditetsstyringen som tidligere var tillagt diskontoen. Norges Bank overfører årlig deler av sitt finansielle overskudd til statskassen, og sentralbanken finansierer derfor indirekte en del av offentlig virksomhet.

<sup>1</sup>Norges Postbank (før 1993 Postsparebanken) og Postgiro ble 1. januar 1995 omdannet til Postbanken. Banken er nå organisert som egen juridisk enhet, men Postverket forvalter fremdeles statens eierinteresser i banken.

## 3. Sammensetning av offentlig forvaltnings inntekter og utgifter

I kapittel 2 ble det gitt en grov oversikt over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter (se tabell 2.5). I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan bruttoinntektene og bruttoutgiftene er sammensatt, først for offentlig forvaltning som helhet, og deretter for stats- og kommuneforvaltningen hver for seg. Vi skal også peke på noen sentrale trekk ved utviklingen i perioden 1988-1994.

### 3.1 Offentlig forvaltning i alt

#### Skatter inkl. trygde- og pensjonspremier utgjør nær 80 prosent av inntektene

Sammensetningen av forvaltningens inntekter i perioden 1988-1994 er nærmere belyst i figur 3.1. Gjennom hele perioden utgjør skatt på inntekt, formue mv. og produksjonsskatter til sammen mellom 56 og 60 prosent av inntektene. Produksjonsskattene omfatter merverdiavgift og diverse særavgifter mv., og utgjorde i 1988 29,9 prosent av inntektene for offentlig forvaltning. Andelen sank til 27,5 prosent i 1990, men økte igjen til 30,5 prosent i 1994.

Omtrent like viktig som produksjonsskattene er skatt på inntekt, formue mv. I denne skattearten inngår inntekts- og formuesskatt fra privatpersoner og selskaper inkl. petroleumsvirksomhet. Denne skatteartens andel økte fra 26,4 prosent i 1988 til 28,8 prosent i 1990, sank igjen til 27,7 prosent i 1992 og steg så igjen til 29,0 prosent i 1994. Trygde- og pensjonspremiens andel har vært synkende gjennom perioden, noe som har sammenheng med en viss reduksjon i arbeidsgiveravgiften de senere årene. Andelen gikk ned fra 22,3 prosent i 1988 til 18,8 prosent i 1994.

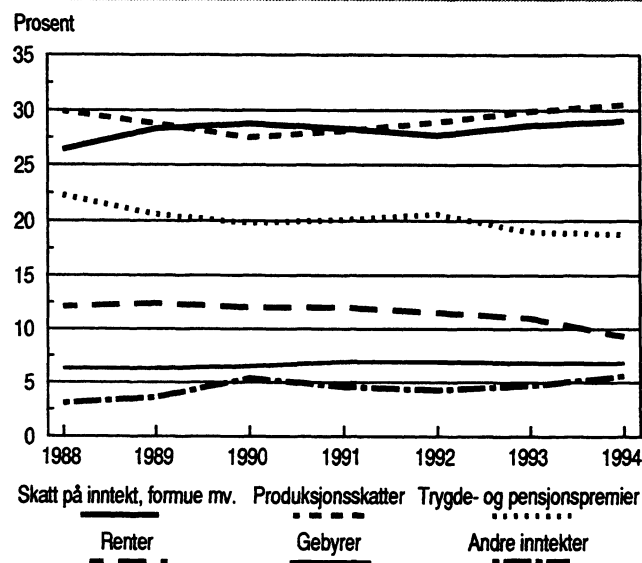
Den viktigste inntektskilden for offentlig forvaltning, når vi ser bort fra skattene, er renteinntekter. Dette er for en stor del renter på statens utlån til statsbankene, innskudd i Norges Bank og kapitalinnskudd i petroleumsvirksomheten. Renteinntektenes andel av de samlede inntektene var høyest i 1989 med 12,4 prosent. Deretter sank andelen gradvis, og nedgangen var betydelig i 1994 i forbindelse med fallende rentenivå. I 1994 var andelen nede i 9,3 prosent.

Gebyrer, dvs. betaling fra mottakerne for varer og tjenester fra offentlig forvaltning, er også en viktig inntektskilde for forvaltningen. Andelen har steget svakt i løpet av perioden, fra 6,3 prosent i 1988 til 6,8 prosent i 1994.

Den viktigste komponenten i «andre inntekter» i 1988 var overføringer fra Norges Bank til statskassen. I 1994 var også overføringer til statskassen fra statens forretningsdrift, først og fremst petroleumsvirksomheten, av stor betydning.

**Mer inntektsskatt, mindre arbeidsgiveravgift**  
Tabell 3.1 gir en mer detaljert framstilling av skatt på inntekt, formue mv. og trygde- og pensjonspremier. Samlet økte de fra 174 milliarder kroner i 1988 til 222 milliarder i 1994. I denne perioden var det en betydelig forskyvning fra trygde- og pensjonspremier til inntektsskatt. Som tabellen viser, økte inntektsskattens betydning både når det gjelder inntektsskatt fra forskudds- og etterskuddspliktige, dvs. både privatpersoner og selskaper. Samlet utgjorde inntektsskatten 57 prosent av all skatt på inntekt, formue mv. og trygde- og

Figur 3.1 Offentlig forvaltning. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling, 1988-1994



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.



pensjonspremier i 1994, mot 51 prosent i 1988. Formuesskatten var derimot stabil på drøyt 2 prosent av totalen, mens andelen av trygde- og pensjonspremier gikk ned. Dette var særlig tilfelle for trygde- og pensjonspremier fra arbeidsgivere, som hovedsakelig består av arbeidsgiveravgift til folketrygden. Denne andelen sank i løpet av perioden fra 28 til 23 prosent.

**Tabell 3.1. Offentlig forvaltning. Påløpt skatt på inntekt, formue mv. og påløpte trygde- og pensjonspremier. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994**

	1988		1994	
	Mill. kr	Prosent	Mill. kr	Prosent
<b>Skatt på inntekt, formue mv. og trygde- og pensjonspremier i alt</b>	174 015	100,0	222 396	100,0
<b>Skatt på inntekt, formue mv. i alt</b>	94 245	54,2	135 024	60,7
Inntektsskatt	88 404	50,8	126 647	56,9
Fra forskuddspliktige	75 935	43,6	103 084	46,3
Fra etterskuddspliktige	12 469	7,2	23 563	10,6
Formuesskatt	4 165	2,4	5 355	2,4
Annen skatt på inntekt, formue mv.	1 676	1,0	3 022	1,4
<b>Trygde- og pensjonspremier i alt</b>	79 770	45,8	87 372	39,3
Fra arbeidstakere	30 859	17,7	35 748	16,1
Fra arbeidsgivere	48911	28,1	51 624	23,2

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Sammensetningen av produksjonsskattene er nærmere belyst i tabell 3.2. Vi ser at av de 142 milliarder kroner som produksjonsskattene utgjorde i 1994, bidrog merverdiavgiften (inkl. avgift på investeringer) med godt og vel halvdel. Merverdiavgiften kreves inn på produksjon og omsetning av de fleste varer og en del tjenester. Fra 1. januar 1993 økte avgiftssatsen fra 20 til 22 prosent av omsetningsverdien, men i perioden 1988-1994 avtok likevel merverdiavgiftens andel av produksjonsskattene med 3 prosentpoeng.

Avgifter på utvinning av petroleum økte i perioden fra 5,1 til 6,6 prosent av de samlede produksjonsskattene. Toll var derimot av relativt liten betydning, og utgjorde i hele perioden drøyt 1 prosent av produksjonsskattene.

Ulike særavgifter på forbruksvarer bidrar også med relativt store beløp på forvaltningens inntektsside. Vi ser av tabell 3.2 at avgiftene på motorvogner og bensin samlet stod for 12,4 prosent av produksjonsskattene i 1988 og 14,9 prosent i 1994. Alkohol- og tobakkgifter og avgifter på elektrisk kraft utgjorde også betydelige beløp. Eiendomsskattens betydning økte svakt i perioden fra 1,6 til 2,0 prosent. Av andre viktige produksjonsskatter kan nevnes avgift på mineralolje, dokumentavgift, avgift på sjokolade og sukkervarer samt avgifter på kullsyreholdige alkoholfrie drikkevarer.

**Tabell 3.2. Offentlig forvaltning. Påløpte produksjonsskatter. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994**

	1988		1994	
	Mill. kr	Prosent	Mill. kr	Prosent
<b>Produksjonsskatter i alt</b>	106 704	100,0	141 729	100,0
Merverdiavgift og avgift på investeringer	64 169	60,1	80 787	57,0
Toll	1 262	1,2	1 959	1,4
Avgift på utvinning av petroleum	5 451	5,1	9 292	6,6
Avgift på motorvogner <sup>1</sup>	6 866	6,4	11 471	8,1
Avgift på bensin	6 430	6,0	9 581	6,8
Avgift på alkohol mv. <sup>2</sup>	5 304	5,0	6 226	4,4
Avgift på tobakksvarer	3 173	3,0	5 030	3,5
Avgift på elektrisk kraft	3 144	2,9	4 002	2,8
Eiendomsskatt	1 704	1,6	2 865	2,0
Andre produksjonsskatter	9 201	8,6	10 516	7,4

<sup>1</sup> Omfatter engangsavgift, årsavgift betalt av næringslivet, kilometeravgift, avgift på prøvenummer, omregistreringsavgift, autodieselavgift og vektårsavgift. <sup>2</sup> Omfatter avgifter på brennevin, vin og øl inkl. emballasjeavgifter, avgift på salgs- og skjenkerettigheter, vinmonopolavgift og overskudd i Vinmonopolet A/S.

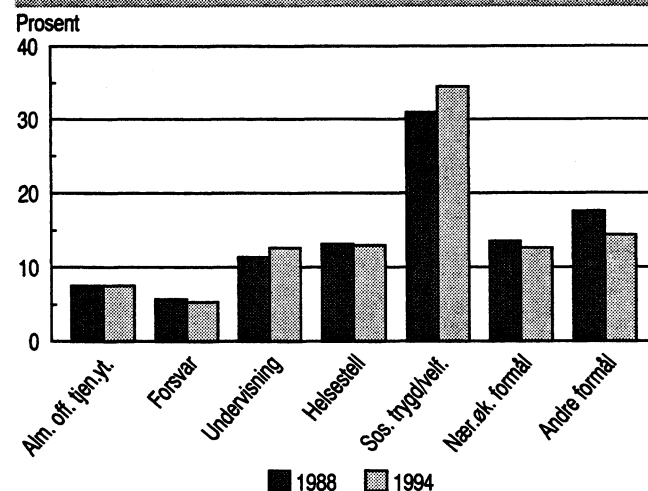
Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Den alt overveiende del av produksjonsskattene tilfaller statskassen. I tillegg til å bidra til statens generelle inntektsgrunnlag, er de ulike avgiftene viktige virkemidler i fordelingspolitikken, helsepolitikken, samferdselspolitikken, miljøvernpolitikken osv. De kommunale produksjonsskattene domineres av eiendomsskatten.

### Utgiftene til sosial trygd og velferd øker mest

I nasjonalregnskapet og i finansstatistikken er den offentlige forvaltningens utgifter inndelt etter formål og tilpasset et internasjonalt system for formålsgropering av de offentlige utgiftene. Systemet betegnes COFOG (Classification Of the Functions Of Government) og innebærer at alle utgifter uansett art fordeles etter hva som er formålet med transaksjonen. I figur 3.2 har vi foretatt en prosentvis fordeling av offentlig forvaltningsutgifter på sju hovedformål.

**Figur 3.2. Offentlig forvaltning. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling. 1988 og 1994**



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Figuren viser at formålsgruppen sosial trygd og velferd var den klart største og la beslag på 34,5 prosent av utgiftene i 1994, en økning fra 31,0 prosent i 1988. Utgiftene til helsestell har derimot vært omtrent uendret i løpet av perioden med rundt 13 prosent av utgiftene. En annen stor formålsgruppe er undervisning, som har hatt en stigende andel fra 11,4 prosent i 1988 til 12,7 prosent i 1994. De samlede utgiftene til sentrale velferdstjenester som sosial trygd og velferd, helse og undervisning er økende, og utgjorde i 1994 60,2 prosent av bruttoutgiftene.

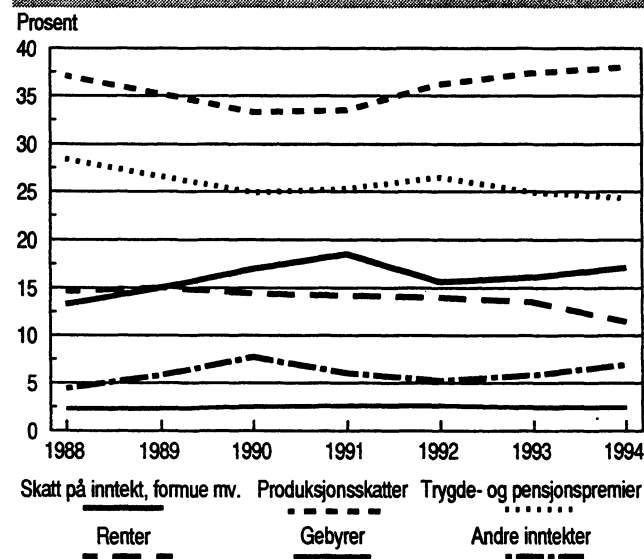
Den fjerde store formålsgruppen, næringsøkonomiske formål, har fått noe mindre betydning i perioden. Denne andelen har gått ned fra 13,6 til 12,7 prosent. Forvaltningens tradisjonelle oppgaver knyttet til alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen samt forsvar, utgjorde i 1994 12,8 prosent av de samlede utgiftene.

### 3.2 Statsforvaltningen

#### Produksjonsskattene viktigste inntektskilde med nær 40 prosent av inntektene

Sammensetningen av statsforvaltningens inntekter i perioden 1988-1994 er vist i figur 3.3. Figuren avspeiler i hovedsak de samme generelle utviklingstendenser som for forvaltningen samlet. Produksjonsskattene og trygde- og pensjonspremiene betyr imidlertid relativt mer, og skatt på inntekt, formue mv. relativt mindre, når vi ser på statsforvaltningen isolert. Også renteinntektene har større betydning for statsforvaltningen, mens gebyrene betyr mindre.

Figur 3.3 Statsforvaltningen. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling, 1988-1994



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

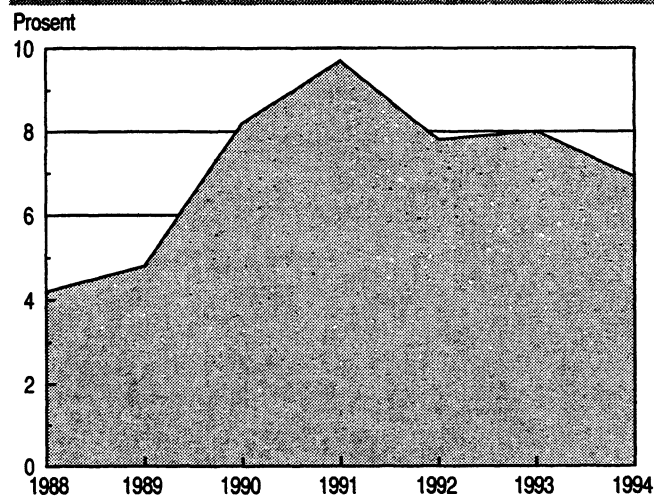
Fra 1988 til 1994 gikk trygde- og pensjonspremiens andel av de samlede inntektene klart ned, og det samme gjelder for renteinntektene. Produksjonsskattenes andel gikk ned fra 1988 til 1990, men steg igjen fram til 1994. Skatt på inntekt, formue mv. utgjorde en klart stigende

andel fram til 1991, men gikk kraftig ned i 1992, for deretter å øke noe igjen fram til 1994. Gebyrinntektene har vært nokså stabile målt som andel av de samlede inntektene.

#### Petroleumsskattene - en ustabil inntektskilde

Skattene på petroleumsvirksomheten er nærmere belyst i figur 3.4. Figuren viser petroleumsskattene, herunder både produksjonsskatter og inntekts- og formuesskatter, som andel av statsforvaltningens samlede inntekter. I årene etter det store oljeprisfallet i 1986 sank denne andelen betydelig til vel 4 prosent i 1988. Sammen med økningen i oljevirkosmheten steg andelen til 9,7 prosent i 1991, for deretter å falle til 6,9 prosent i 1994. Det må påpekes at andre petroleumrelaterte størrelser som aksjeutbytte fra Statoil samt inntekter og utgifter i statens egen petroleumsvirksomhet, ikke er tatt med her. Disse inntektene og utgiftene er nærmere omtalt i punkt 2.2.

Figur 3.4 Statsforvaltningen. Bokførte petroleumsskatter i prosent av bruttoinntekter, 1988-1994



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Figur 3.4 gir likevel en antydning om petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi. Statens inntekter fra denne virksomheten har gjort det mulig å øke innsatsen på prioriterte områder innenfor offentlig tjenesteyting og overføringer, uten en tilsvarende økning i skatteinntektene fra husholdninger og «tradisjonelle» næringer. Samtidig bringer petroleumsinntektene inn et betydelig usikkerhetsmoment i forvaltningens inntektsgrunnlag. Det er ingen innteks- eller utgiftspost på de offentlige budsjettene av tilsvarende betydning som har vist like store svingninger fra år til år.

#### Stønader til husholdninger største utgiftspost med nær 40 prosent av utgiftene

Tabell 3.3 viser fordelingen av statsforvaltningens utgifter på hovedarter. Lønnskostnader og produktinnsats (dvs. varer og tjenester til bruk i tjenesteproduksjonen) la til sammen beslag på knapt 19 prosent av utgiftene både i 1988 og 1994. Samtidig var det en svak

forskyvning fra lønnskostnader til produktinnsats. Tabellen viser også at stønader og andre overføringer veier tyngst på statsforvaltningens utgiftsside. Stønader til husholdninger var den klart største hovedposten og økte fra 34 prosent av utgiftene i 1988 til drøyt 37 prosent i 1994. Sammensetningen av stønadene er nærmere belyst i tabell 3.4. Den største enkeltposten er alderspensjoner med rundt 40 prosent av stønadene. Det var imidlertid arbeidsløshetsstønadene som hadde den største relative økning i løpet av perioden. Økningen var også stor for attføringsstønader, utdanningsstønader og fødsels- og adopsjonspenger.

**Tabell 3.3 Statsforvaltningen. Bruttoutgifter etter art. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994**

	1988		1994	
	Mill. kr	Prosent	Mill. kr	Prosent
<b>Bruttoutgifter</b>	257 266	100,0	362348	100,0
Lønnskostnader	26 743	10,4	34872	9,6
Produktinnsats	20 862	8,1	33725	9,3
Produktkjøp til husholdningene	4 976	1,9	8859	2,4
Renter og utbytte	16 456	6,4	21073	5,8
Produksjonssubsidier	24 631	9,6	32868	9,1
Stønader til husholdningene	88 007	34,2	135578	37,4
Overføringer til ideelle organisasjoner	2 829	1,1	4253	1,2
Overføringer til kommuneforvaltningen	44 846	17,4	64253	17,7
Overføringer til statens forretningsdrift	9 566	3,7	3253	0,9
Andre innenlandske overføringer	18	0,0	260	0,1
Løpende overføringer til utlandet	5 296	2,1	7397	2,0
Anskaffelse av realkapital	10 703	4,2	13762	3,8
Andre kapitalutgifter	2 333	0,9	2195	0,6

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Tabell 3.3 viser også at produksjonssubsidiene, dvs. tilskudd til jordbruk og annen næringsvirksomhet, hadde en svakt synkende andel, og utgjorde mellom 9 og 10 prosent av utgiftene. Videre lå overføringene til kommuneforvaltningen nokså konstant på knapt 18 prosent. Anskaffelser av realkapital utgjorde rundt 4 prosent av utgiftene. De løpende overføringene til utlandet, inklusive størstedelen av utviklingshjelpen, utgjorde 2 prosent av utgiftene. I tillegg til dette kommer kapitaloverførin-

**Tabell 3.4 Statsforvaltningen. Stønader til husholdningene etter art. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994**

	1988		1994	
	Mill. kr	Prosent	Mill. kr	Prosent
<b>Stønader til husholdningene i alt</b>	88 007	100,0	135 578	100,0
Alderspensjoner	36 732	41,7	52 286	38,6
Uførepensjoner	14 752	16,8	21 100	15,6
Andre pensjonsstønader	5 557	6,3	6 923	5,1
Sykepenger	10 480	11,9	10 283	7,6
Fødselspenger og adopsjonspenger	1 569	1,8	5 453	4,0
Barnetrygd	7 200	8,2	11 604	8,6
Arbeidsløshetsstønader	3 212	3,6	10 916	8,1
Attføringsstønader	3 879	4,4	8 260	6,1
Utdanningsstønader	2 505	2,8	6 280	4,6
Andre stønader	2 121	2,4	2 473	1,8

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

ger til utlandet, som omfatter innskudd i internasjonale utviklingsbanker og -fond.

Tabell 3.5 viser produksjonssubsidiene fordeling på formål. Størstedelen går til såkalte næringsøkonomiske formål, hvorav jordbruket er den viktigste mottaker. Målt som andel av de samlede produksjonssubsidiene har jordbrukssubsidiene gått ned fra rundt 46 prosent i 1988 til 38 prosent i 1994. Også andre næringsøkonomiske formål har fått en redusert andel av produksjonssubsidiene, mens en økende andel går til boliger og nærmiljø, undervisning og grunnlagsforskning.

**Tabell 3.5 Statsforvaltningen. Produksjonssubsidier etter hovedformål. Millioner kroner og prosent. 1988 og 1994**

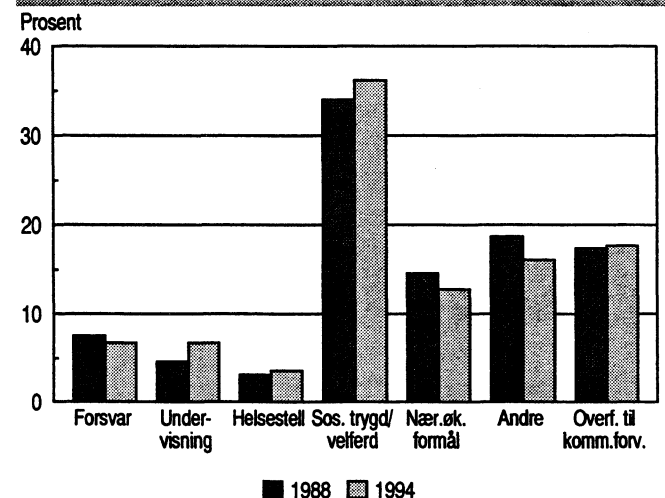
	1988		1994	
	Mill. kr	Prosent	Mill. kr	Prosent
<b>Produksjonssubsidier i alt</b>	24 631	100,0	32 868	100,0
Næringsøkonomiske formål	19 703	80,0	21 888	66,6
Jordbruk	11 247	45,7	12 549	38,2
Skogbruk, fiske og fangst	876	3,6	404	1,2
Industri, bergverksdrift og bygg og anlegg	2 339	9,5	1 216	3,7
Energi	407	1,7	167	0,5
Samferdsel	878	3,6	1 027	3,1
Varehandel, distriktsutbygging og arbeidsmarkedspolitikk	3 956	16,1	6 525	19,9
Boliger og nærmiljø	2 109	8,6	4 642	14,1
Undervisning	999	4,1	2 637	8,0
Grunnlagsforskning	549	2,2	1 861	5,7
Andre formål	1 271	5,2	1 840	5,6

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

**Utgiftene til sosial trygd og velferd utgjør 36 prosent**

Figur 3.5 viser fordelingen av statsforvaltningens utgifter på hovedformål. I oppstillingen er overføringer til kommuneforvaltningen tatt med som en egen post, selv

**Figur 3.5 Statsforvaltningen. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling. 1988 og 1994**



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

om disse overføringene igjen til en viss grad kan fordeles etter formål. Overføringene til kommuneforvaltningen gjelder hovedsakelig helsestell, sosial trygd og velferd, undervisning, kultur og samferdsel.

Økningen i stønadenes andel av utgiftene gjenspeiles i figuren ved at betydningen av sosial trygd og velferd har økt. Andelen av de samlede utgiftene økte i perioden 1988-1994 fra 34,0 til 36,2 prosent. Også undervisning hadde økende betydning, og denne andelen økte fra 4,6 til 6,7 prosent. Det var også en svak relativ økning i utgiftene til helsestell. Det må imidlertid understrekes at mesteparten av statens utgifter til helsestell er inkludert i overføringene til kommuneforvaltningen.

Samtidig var det nedgang i utgiftsandelen for næringsøkonomiske formål, Forsvaret og andre formål. «Andre formål» omfatter her i hovedsak alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen, bolig- og miljøformål, kulturformål og renteutgifter.

### 3.3 Kommuneforvaltningen

#### Skatter og overføringer fra staten dominerer med 85 prosent av inntektene

Kommuneforvaltningens bruttointekter fordelt på art er belyst i figur 3.6. Ordinær skatt på inntekt og formue er sammen med produksjonsskatter den største inntektsposten for kommuneforvaltningen. I 1988 utgjorde disse 45 prosent av kommuneforvaltningens bruttointekter. Andelen gikk ned til 42 prosent i 1992 for deretter å øke igjen til 45 prosent i 1994. Vi ser av figuren at overføringene fra statsforvaltningen også betyr svært mye for kommuneforvaltningens inntekter. Overføringenes andel av inntektene økte fra 37 prosent i 1988 til 41 prosent i 1992, for deretter å avta noe. Den tredje største inntektsposten er gebyrer, hvor inntektsandelen har vært stabil på 13 prosent i perioden. Kommuneforvaltningens ge-

byrinntekter gjelder betaling for kommunale tjenester slik som renovasjons- og kloakkavgifter, foreldrebetaling for barnehageplass, egenbetaling ved opphold på sykehjem osv. Renter, andre innenlandske overføringer og kapitalinntekter betyr relativt lite for kommuneforvaltningens inntektsside.

#### Lønnskostnadene utgjør mer enn halvparten av utgiftene

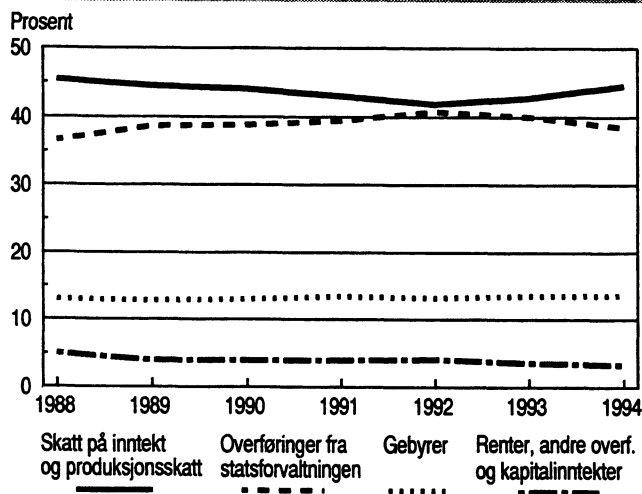
Tabell 3.6 viser fordelingen av kommuneforvaltningens bruttoutgifter på hovedtyper av arter. Kommuneforvaltningen skiller seg fra statsforvaltningen ved at en relativt større andel av utgiftene er driftsutgifter knyttet til tjenesteytingen, mens andelen som går til overføringer er vesentlig mindre. Vi ser av tabellen at omtrent halvparten av kommuneforvaltningens utgifter er lønnskostnader og at disse har økt i relativ betydning. Andelen som går til kapitalutgifter, hovedsakelig anskaffelse av fast realkapital, har gått ned i perioden. Overføringer til private i form av subsidier, stønader og overføringer til ideelle organisasjoner har endret seg lite i relativ betydning, mens andelen renteutgifter og overføringer til statsforvaltningen har blitt redusert.

Tabell 3.6 Kommuneforvaltningen. Bruttoutgifter etter art. Prosentfordeling, 1988-1994

	1988	1991	1993	1994
<b>Bruttoutgifter</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
Lønnskostnader	47,1	50,2	52,7	53,9
Produktinnsats	19,1	19,6	19,9	20,0
Produktkjøp til husholdninger	1,4	1,4	1,6	1,8
Renter	4,7	4,9	4,7	3,6
Produksjons-subsidier	2,4	2,4	2,7	2,5
Stønader til husholdningene	3,6	3,4	3,7	3,8
Overføringer til ideelle organisasjoner	4,7	4,9	4,6	4,4
Overføringer til statsforvaltningen	3,4	2,4	0,9	0,8
Overføringer til kommunal forretningsdrift	0,5	0,7	0,3	0,1
Kapitalutgifter	13,0	10,1	8,9	9,0

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Figur 3.6 Kommuneforvaltningen. Bruttointekter etter art. Prosentfordeling 1988-1994

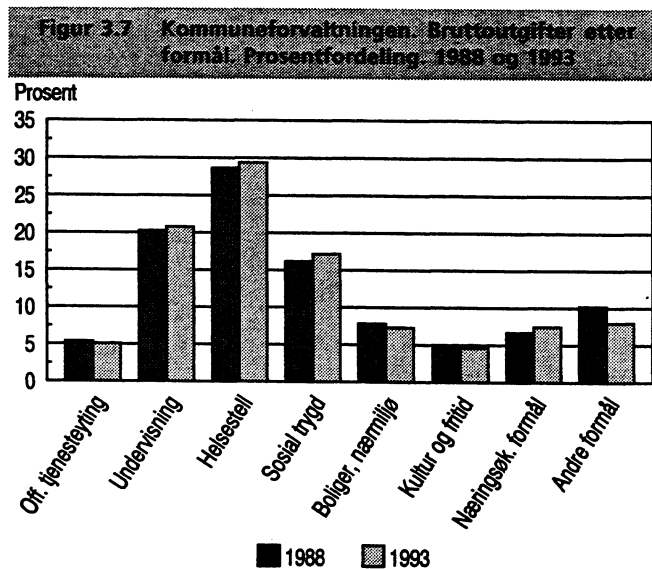


Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

#### Helse, undervisning og sosial trygd og velferd utgjør 80 prosent

Figur 3.7 viser fordelingen av kommuneforvaltningens bruttoutgifter på hovedformål. Sammenlignet med den tilsvarende fordelingen for statsforvaltningen, går vesentlig større andeler av kommuneforvaltningens utgifter til undervisning og helsestell. Disse to formålene utgjorde til sammen vel 50 prosent av kommuneforvaltningens utgifter i alt i 1993. Dersom vi også tar med utgiftene til sosial trygd og velferd, som har økt mest i perioden, utgjør disse formålene om lag 80 prosent av kommuneforvaltningens bruttoutgifter. Utgiftene til sosial trygd og velferd omfatter stønader og utgifter til drift av ulike sosiale omsorgstjenester for barn og voksne. Utgifter til næringsøkonomiske formål, undervisning

og helsestell har vist en svak relativ økning i perioden, mens utgifter til offentlig tjenesteyting, boliger og nærmiljø har hatt en relativ nedgang.



Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

### Gebyrer betyr mer for Oslo enn for andre kommuner

Vi har hittil i dette avsnittet behandlet kommuneforvaltningen under ett. I tabellene 3.7 og 3.8 vises bruttoinntekter og bruttoutgifter fordelt på arter i 1993 for henholdsvis fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Oslo kommune er skilt ut som egen gruppe i tabellene siden Oslo ivaretar både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. På inntektssiden spiller gebyrinntektene en betydelig viktigere rolle for kommunene enn for fylkeskommunene. Dette gjelder spesielt Oslo kommune hvor gebyrene utgjør 17,5 prosent av bruttoinntektene, mens tilsvarende tall for kommunene for øvrig er 13,9 prosent og for fylkeskommunene 9 prosent i 1993. De forholdsvis høye gebyrinntektene i Oslo forklares av betydelige egenandeler innen helsevern (somatiske spesialisttjenester) og diverse gebyrer innenfor regnskapskapitlet for veier og gater sammenlignet med øvrige kommuner.

**Tabell 3.7 Fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Bruttoinntekter etter art. Prosentfordeling, 1993**

	Fylkeskommuner	Kommuner unntatt Oslo	Oslo kommune	Kommuneforvaltningen
<b>Bruttoinntekter</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
Gebyrer	9,0	13,9	17,5	12,9
Renter	0,8	2,4	2,5	2,0
Produksjonsskatter	0,0	2,8	2,7	1,9
Skatt på inntekt og formue	40,9	41,5	48,8	42,3
Overføringer fra statsforvaltningen	48,3	37,2	26,2	39,1
Andre overføringer	1,0	1,7	1,1	1,4
Kapitalinntekter	0,0	0,4	1,2	0,4

<sup>1</sup> Bygge- og anleggsvirksomhet og tilskudd fra staten til dekning av arbeidsgiverbidrag til Statens Pensjonskasse ikke medregnet.

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Skatt på inntekt og formue svarer for knapt halvparten av inntektene i Oslo kommune mot drøyt 40 prosent i andre kommuner og fylkeskommuner. På den andre siden utgjør inntektsoverføringene fra staten 26,2 prosent av bruttoinntektene i Oslo, mot 37,2 prosent i øvrige kommuner og 48,3 prosent i fylkeskommunene.

### Lønn og produktinnsats mer enn 70 prosent av utgiftene

På utgiftssiden viser tabell 3.8 at lønnskostnader og produktinnsats er de viktigste utgiftsartene både for kommuner og fylkeskommuner. De svarer for over 70 prosent av bruttoutgiftene i 1993. Andelen er lavere for Oslo kommune.

Stønader til husholdninger, subsidier og overføringer til ideelle organisasjoner spiller en betydelig mindre rolle for kommunenes økonomi enn for statsforvaltningen. Summen av disse utgiftsartene utgjorde 13,6 prosent av fylkeskommunenes utgifter i 1993, 8,6 prosent for kommunene utenom Oslo, mens Oslo kommune skiller seg ut ved at hele 19 prosent av kommunens utgifter gikk til overføringer. Oslo har spesielt store overføringer til ideelle organisasjoner som inkluderer eldre- og sykehjem og private sykehus og ulike private tiltak innen sosial omsorg.

Fylkeskommunene svarer for størstedelen av kommuneforvaltningens produksjonssubsidier til næringsvirksomhet. En forholdsvis stor andel går til transportformål som lokale buss-, båt- og flyruter, men betydelige overføringer går også til lokal næringsutvikling og sysselsetningsformål. Kommuneforvaltningens stønader til husholdninger utgjøres hovedsakelig av kommunenes økonomiske sosialhjelp og økonomisk støtte etter barnevernsloven.

**Tabell 3.8 Fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Bruttoutgifter etter art. Prosentfordeling, 1993**

	Fylkeskommune unntatt Oslo	Kommuner unntatt Oslo	Oslo kommune	Kommuneforvaltningen
<b>Bruttoutgifter</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
Lønnskostnader	51,1	54,9	46,4	52,7
Produktinnsats	20,6	17,9	19,6	18,9
Produktkjøp til husholdninger	0,2	2,4	2,1	1,7
Renter	3,3	5,8	4,1	4,9
Produksjonssubsidier	6,6	1,1	1,5	2,8
Stønader til husholdningene	1,1	4,7	6,2	3,8
Overføringer til ideelle organisasjoner	5,9	2,8	11,3	4,8
Overføringer til statsforvaltningen	2,6	0,1	0,5	0,9
Overføringer til kommunal forretningsdrift	1,1	-0,6	2,6	0,3
Kapitalutgifter	7,5	10,9	5,7	9,2

<sup>1</sup> Bygge- og anleggsvirksomhet og overføringer fra Statens Pensjonskasse ikke medregnet.

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

Funksjonsfordelingen mellom kommuner og fylker er videre belyst i tabell 3.9 som viser fordelingen av bruttoutgifter på formål. Fylkeskommunene har sine viktigste oppgaver innen helsevesen, utdanning og samferdsel. Kommunene har også store utgiftsandeler til helsestell og undervisning, men i tillegg betydelige utgifter til sosial trygd og velferd samt boliger og nærmiljø. Oslo har med sin særstilling som både kommune og fylkeskommune, høye utgifter innen alle disse formålene, men spesielt stor utgiftsandel til sosial trygd og velferd og lav andel utgifter til undervisning.

**Tabell 3.9 Fylkeskommuner, kommuner unntatt Oslo og Oslo kommune. Bruttoutgifter etter formål. Prosentfordeling <sup>1</sup> 1993**

	Fylkes- kommuner	Kommuner unntatt Oslo	Oslo kommune	Kommune- forvaltningen
<b>Bruttoutgifter</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
Alminnelig offentlig tjenesteyting	3,1	6,9	3,2	5,3
Politi, retts- og brannvesen	0,0	1,4	0,8	0,9
Undervisning	24,0	21,3	11,0	20,9
Helsestell	50,8	18,7	35,1	30,4
Sosial trygd og velferd	3,8	23,3	26,3	17,8
Boliger og nærmiljø	0,4	11,3	7,0	7,5
Kultur, fritid og religion	1,8	6,3	4,4	4,7
Energi	0,0	-0,7	0,0	-0,4
Næringsøkonomiske formål				
i samferdsel	11,0	3,0	6,5	5,8
Andre næringsøkonomiske formål	1,8	2,4	0,6	2,0
Andre formål	3,2	6,0	5,1	5,1

<sup>1</sup> Bygge- og anleggsvirksomhet og overføringer fra Statens Pensjonskasse ikke medregnet.

Kilde: Finansstatistikk fra SSB.

## 4. Offentlig forvaltning i Norge i et internasjonalt perspektiv

I dette kapitlet skal vi sammenligne Norge med de øvrige nordiske land og EU. Selv om vi begrenser oss til sammenligninger med vesteuropeiske land som på mange måter er svært like Norge, og som følger de samme internasjonale retningslinjene for føring av nasjonalregnskapet, vil det være metodemessige problemer med slike sammenligninger. Det er en rekke avgrensingsproblemer mellom offentlig forvaltning og øvrige sektorer i økonomien, og landene har løst disse avgrensingsproblemene på ulike måter. Ulik organisering av f.eks. obligatoriske trygdeordninger eller offentlig finansierte helsetjenester påvirke de størrelsesmål vi ser på. Dessuten kommer det forhold at Norge er det første landet som har gjennomført revisjon av nasjonalregnskapet basert på nye internasjonale retningslinjer. Dette er nærmere omtalt i kapittel 1.3 og i rammen nedenfor. Vi må derfor ta forbehold om at forhold av rent registreringsmessig karakter kan ha betydning for observerte forskjeller landene imellom.

### 4.1 Konsum i offentlig forvaltning

#### Norges konsum i offentlig forvaltning er lavest i Norden, men høyere enn i EU-landene

Figur 4.1 viser konsum i offentlig forvaltning som prosent av BNP for de fire største nordiske landene i perioden 1988 til 1994. Norges andel ligger klart lavere enn Sverige og Danmark i alle årene. I samtlige land økte konsum i offentlig forvaltning som andel av BNP fram til 1992/93. Sett over hele perioden var økningen i Norge 0,9 prosentpoeng og i Sverige og Finland henholdsvis 1,2 og 2,3 prosentpoeng, mens Danmark hadde en nedgang på 0,4 prosentpoeng. Den sterke veksten i Finland i 1991 og 1992, forklares av den kraftige nedgangen i BNP i disse årene.

#### **Virkninger av hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet**

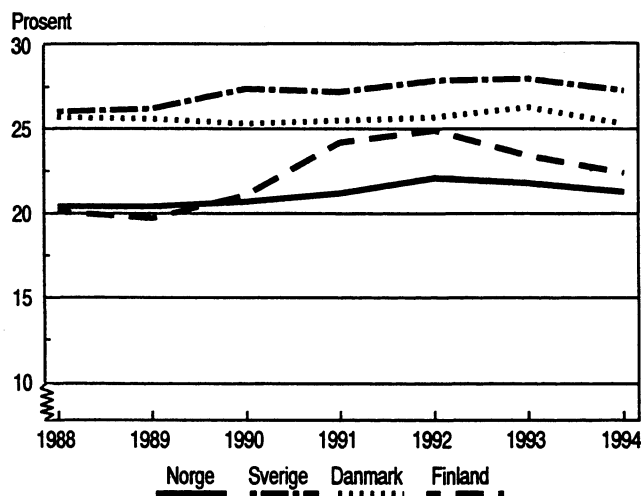
Hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet skaper problemer når vi skal sammenligne de nye tallene med land som ennå ikke har publisert reviderte tall. Av spesiell betydning i denne sammenheng er oppjusteringen av BNP, siden BNP brukes som grunnlag for disse sammenligningene.

En tilpasning til nye internasjonale retningslinjer kombineres for mange land gjerne med en tallmessig og metodemessig gjennomgang, ikke minst for å utnytte alle tilgjengelige datakilder. Utslaget på BNP, offentlige inntekter/utgifter mv., vil derved bli bestemt dels av definisjonsendringer og dels av andre forhold.

Det foreligger ingen analyse av i hvilken grad de definisjonsmessige forholdene generelt kan sies å slå ut i høyere BNP for alle land. En utarbeidet liste over 30 faktorer som vil kunne påvirke BNP gjennom definisjonsendringer tenderer mot en nettoøkning av BNP. Dette ble også bekreftet i den norske hovedrevisjonen der de nye internasjonalt bestemte definisjonene bidro til om lag 1 prosent økt BNP-nivå. Imidlertid må resultatet av definisjonsendringer veies opp mot resultatene av de tallmessige/metodemessige justeringene. Det foreligger heller ingen bred informasjon som indikerer styrken på disse justeringene i ulike land, men som oftest oppjusteres BNP-nivåene. I enkelte søreuropeiske land har en f.eks. registrert tallmessige revisjoner som langt overstiger siste hovedrevisjon i Norge.

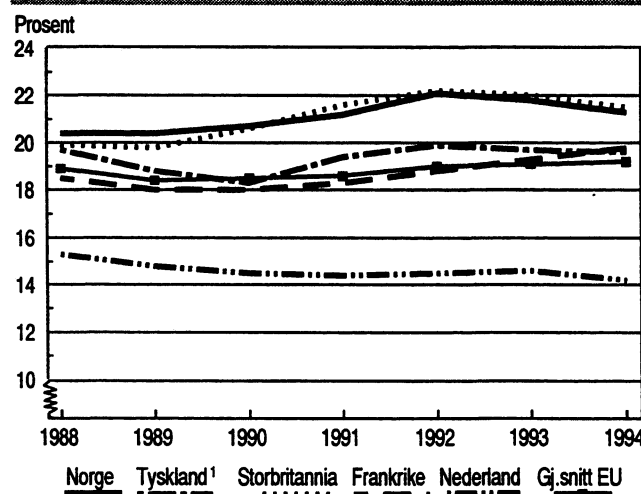
Avslutningsvis vil vi også vise til at omfattende tallmessige revisjoner i andre land har vært foretatt langt hyppigere enn i Norge. Det er f.eks. ikke uvanlig i samband med skifte av basisår hvert femte eller tiende år å revidere tallseriene, mens det i Norge har gått nesten 25 år siden forrige hovedrevisjon. Styrken i utslagene vil normalt være større jo lenger tid det går mellom tidspunktene for de store revisjonene.

**Figur 4.1** Konsum i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og Norden, 1988-1994



Kilder: OECD National accounts, Volume II og Statistisk sentralbyrå.

**Figur 4.2** Konsum i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og EU-land, 1988-1994



<sup>1</sup>Tyskland samlet fra 1991.

Kilder: OECD National accounts, Volume II og Statistisk sentralbyrå.

Konsum i offentlig forvaltning som prosent av BNP for Norge, EU i alt og fire utvalgte EU-land er vist i figur 4.2. Norge ligger høyere enn EU-gjennomsnittet for alle år. Frankrike og Tyskland ligger forholdsvis nær EU-gjennomsnittet, mens Storbritannia har en andel som ligger omtrent på nivå med Norge i disse årene. Nederland har en betydelig lavere andel enn de andre landene vi sammenligner med. Dette kan delvis forklares av at mange oppgaver som i de fleste land utføres av forvaltningen utføres av private i Nederland. Også i Nederland blir disse tjenestene betalt av det offentlige, men da i form av stønader til husholdningssektoren som i Nederland ligger på et høyt nivå.

**Norge har lavest andel konsum til helseformål og sosiale formål sett under ett i Norden, men høyere andel enn EU-landene**

Tabell 4.1 viser konsum i offentlig forvaltning etter formål som prosent av BNP for de samme landene i 1992 (for Nederland finnes ingen sammenlignbar formålsfordeling). Norge skiller seg ikke spesielt sterkt ut, men bruker relativt mer til helsestell og næringsøkonomiske formål og relativt mindre til alminnelig offentlig tjenesteyting enn de øvrige landene. Alminnelig offentlig tjenesteyting omfatter bl.a. politiet, rettsvesenet og sentral administrasjon i stats- og kommuneforvaltning. I tillegg til den bemerkelsesverdige lave andelen i Norge, har Sverige en betydelig høyere andel enn de øvrige landene. Konsum i offentlig forvaltning til forsvarsformål utgjør enn større andel av BNP i Norge enn i de øvrige nordiske land. I Frankrike er BNP-andelen til forsvarsformål omtrent som i Norge, mens den tyske andelen er lavere og den britiske klart høyere. Konsum i offentlig forvaltning til utdanningsformål utgjør en større prosent av BNP i de nordiske land enn i Tyskland, mens Storbritannia og Frankrike ligger nærmere nordisk nivå. Norges helsekonsum i offentlig forvaltning er klart høyere enn i de øvrige nordiske land, men bare så vidt høyere enn i Tyskland og Storbritannia. Frankrike har en betydelig lavere andel konsum til helseformål. Norges BNP-andel for konsum i offentlig forvaltning til sosiale formål er klart lavere enn ellers i Norden, men på høyde med den tyske. De nordiske landene har høyere andeler konsum i offentlig forvaltning til næringsøkonomiske formål, målt som andeler av BNP, enn de øvrige landene vist i tabellen.

**Tabell 4.1** Konsum i offentlig forvaltning etter formål i enkelte land. Prosent av BNP, 1992

	Alminnelig tjenesteyting	Forsvar	Utdanning	Helsestell	Sosial trygd og velferd	Næringsøkonomiske formål	Andre formål
Norge	2,4	2,9	5,3	5,8	2,4	2,2	1,1
Sverige	4,3	2,4	5,3	5,2	6,4	2,2	2,1
Danmark	3,0	2,0	5,7	5,3	6,3	2,1	1,3
Finland	3,6	2,0	6,2	5,5	3,9	1,9	1,6
Tyskland <sup>1</sup>	3,4	2,2	3,5	5,6	2,2	0,8	0,7
Storbritannia	3,5	4,0	4,5	5,6	1,7	1,2	1,7
Frankrike <sup>1</sup>	3,0	3,0	4,6	3,1	1,4	1,1	1,8

<sup>1</sup>1990.

Kilder: OECD National accounts, Volume II og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.1 må imidlertid tolkes med stor forsiktighet. Dette gjelder særlig tallene for konsum i offentlig forvaltning til utdannings-, helseformål og sosiale formål, ettersom ulik organisering av disse tjenestene i de forskjellige land påvirker tallene. Det må understrekes at bare utgifter til virksomhet i regi av offentlig forvaltning blir regnet med. Offentlig finansierte helse- og utdanningstjenester produsert i privat regi, som spiller en betydelig rolle i mange land utenom Norden, er ikke tatt med i tallene. Dessuten er det et problem at landene



velger ulike løsninger på avgrensningen mellom forvaltningen og resten av økonomien. I Storbritannia regnes f.eks. høyskoler og universiteter ikke som en del av forvaltningen, selv om de som regel drives i offentlig regi. Dette er en viktig årsak til at Storbritannia kommer noe lavt ut for konsum i offentlig forvaltning til utdanningsformål.

## 4.2 Offentlig forvaltnings inntekter

### Offentlig forvaltnings inntekter ligger på nivå med viktige EU-land

Tabell 4.2 viser offentlig forvaltnings inntekter i enkelte land som andel av BNP i 1993. Inntekter er i denne sammenheng definert som løpende inntekter i OECDs nasjonalregnskapsstatistikk og kan ikke sammenlignes med det samme begrepet ellers i denne publikasjonen<sup>1</sup>. (Se for øvrig kapittel 2 og tabell 2.5.) Offentlig forvaltnings inntekter utgjør en betydelig mindre andel av BNP i Norge enn i Sverige og Danmark. Finland ligger også over det norske nivået. Utenom Norden er forvaltningens inntekter målt som prosent av BNP betydelig høyere i Nederland, mens andelene i Frankrike og Tyskland ligger noe lavere enn i Norge. I Storbritannia er forvaltningens inntekter målt som andel av BNP betydelig lavere enn for alle de øvrige landene i tabellen.

Tabell 4.2 Offentlig forvaltnings inntekter i enkelte land. Prosent av BNP 1993

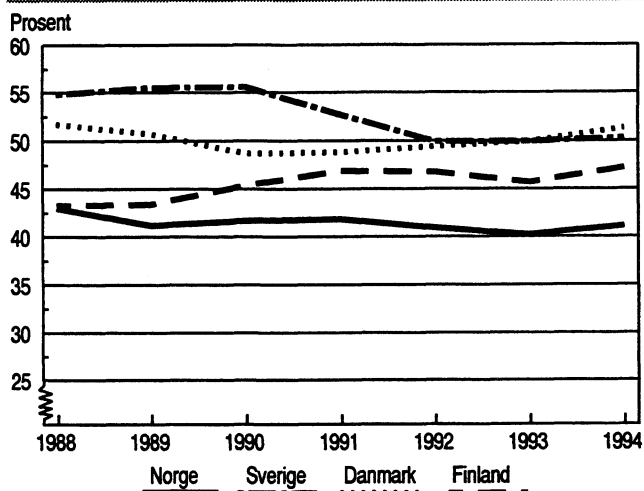
	Inntekter
Norge	49,2
Sverige	59,0
Danmark	61,3
Finland	53,0
Tyskland	45,5
Storbritannia	36,8
Frankrike	47,0
Nederland	55,0

Kilder: OECD National accounts, Volume II og Statistisk sentralbyrå.

### Skatteinntektenes andel i Norge på linje med gjennomsnittet i EU

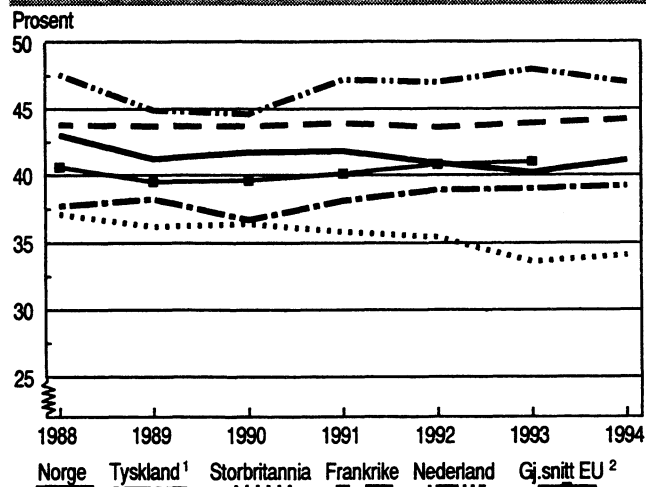
I figurene 4.3 og 4.4 vises offentlig forvaltnings bokførte skatteinntekter i alt som andeler av BNP i de ulike landene for årene 1988 til 1994. Tabell 4.3 gir en oversikt over skatteinntektenes fordeling på ulike skatteformer i de forskjellige land i 1993. De bokførte skattene i prosent av BNP er høyest i Sverige og Danmark med andeler på nærmere 50 prosent av BNP i 1994. Frankrike og Finland hadde andeler på omkring 45 prosent av BNP, Norge og Tyskland lå på om lag 40 prosent av BNP, mens Storbritannia hadde en andel under 34 prosent.

Figur 4.3 Bokførte skatter i alt i prosent av BNP. Norge og Norden, 1988-1994



Kilder: OECD Revenue statistics 1965-1994 og Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.4 Bokførte skatter i alt i prosent av BNP. Norge og EU-land, 1988-1994



<sup>1</sup> Tyskland samlet fra 1991. <sup>2</sup> Data ikke tilgjengelig for 1994.

Kilder: OECD Revenue statistics 1965-1994 og Statistisk sentralbyrå.

### Produksjonsskatter er den viktigste skatteformen i Norge

Det er som tabell 4.3 viser, også betydelige forskjeller mellom de ulike skatteformenes betydning i landene. Skatt på inntekt og formue som andel av BNP var klart lavere i Norge enn i de øvrige nordiske land, men bare litt høyere enn i Tyskland og Storbritannia. Årsaken til at skatt på inntekt og formue ligger på et svært høyt nivå i Danmark, skyldes at mesteparten av trygdepemienene inngår i skatt på inntekt. Når det gjelder eiendomsskatt mv. som andel av BNP, ligger Norge lavest av alle landene i tabellen. Selv om eiendomsskatten spiller en beskjeden rolle for alle landenes samlede inntekter, er de relative forskjellene i inntektene fra denne skatteformen svært store. Storbritannia trekker inn fire ganger så mye som Norge i skatt på eiendom mv.

<sup>1</sup> Løpende inntekter i OECD er definert som løpende inntekter i tabell 2.5 fratrukket kapitalslit (kapitalslit er i tabell 2.5 en del av Bruttodriftsresultatet) og fratrukket utgiftsførte overføringer til offentlig forretningsdrift (overføringer til forretningsdriften er i tabell 2.5 en del av Andre løpende overføringer).

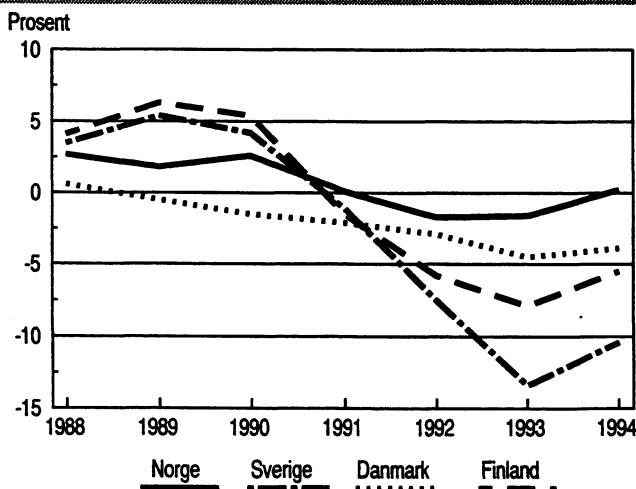
**Tabell 4.3 Bokførte skatter i enkelte land. Prosent av BNP, 1993**

	Skatter i alt	Skatt på inntekt og formue	Eien-doms-skatt mv.	Trygde- og pensjons-premier	Produk-sjons-skatter	Andre skatter
Norge	40,2	13,6	0,9	10,1	15,6	0,0
Sverige	49,9	20,6	1,6	13,8	13,7	0,2
Danmark	49,8	29,7	2,1	1,6	15,9	0,5
Finland	45,6	17,5	1,3	12,1	14,7	0,0
Tyskland	39,0	12,0	1,1	15,1	10,8	0,0
Stor-britannia	33,6	11,9	3,6	6,0	11,9	0,2
Frankrike	43,9	7,6	2,3	19,6	11,7	2,7
Nederland	48,0	15,5	1,8	18,3	12,1	0,3

Kilder: OECD Revenue statistics 1965-1994 og Statistisk sentralbyrå.

Trygde- og pensjonspremier til forvaltningen utgjør en lavere andel av BNP i Norge enn i både Sverige og Finland. I Storbritannia og spesielt Danmark, har denne inntektskilden beskjedne betydning, men i Frankrike og Nederland er dette forvaltningens viktigste inntektskilde. I Frankrike er forvaltningens inntekter fra trygde- og pensjonspremier over dobbelt så store som summen av inntekts- og formuesskattene. Produksjonsskatter, som tilsvarer de tidligere indirekte skattene, er som prosent av BNP gjennomgående høyere i de nordiske enn i de ikke-nordiske landene. Blant de nordiske landene ligger Danmark og Norge høyest.

**Figur 4.5 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og Norden, 1988-1994**



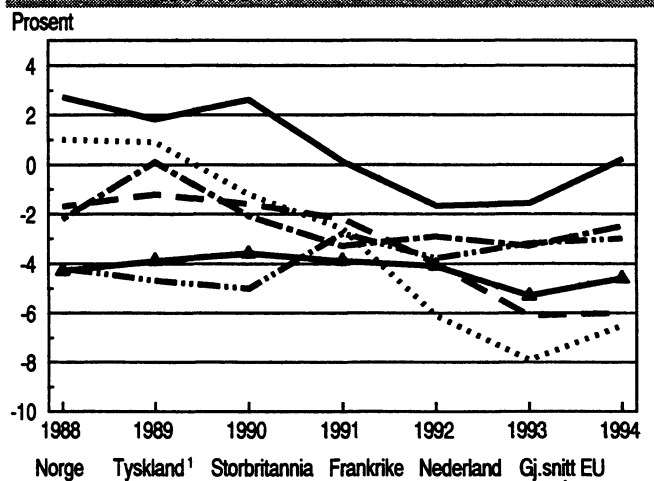
Kilder: OECD Economic outlook, 58 og Statistisk sentralbyrå.

### 4.3 Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og bruttogjeld

**Norge er et av de få land som oppfyller EUs krav for medlemskap i den monetære union**  
Som hjelpemiddel for å vurdere et lands budsjettpolitikk er det i Maastricht-avtalen fastsatt konvergenskriterier for offentlig forvaltnings finansielle stilling. Disse konvergenskriteriene angir minstekrav til et lands budsjettpolitikk for å kunne søke medlemskap i EUs monetære union. Kriteriene gjelder offentlig forvaltnings budsjettbalanse og bruttogjeld. Vi skal her sammenligne de

ulike landenes budsjettbalanse målt som offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer som andel av BNP. Figurene 4.5 og 4.6 viser denne størrelsen i årene 1988 til 1994 i ulike land. Maastricht-kriteriet innebærer at nettofinansinvesteringene ikke skal være lavere enn -3 prosent av BNP. Norge oppfyller dette kravet med god margin, mens Tyskland og Nederland bare så vidt ligger innenfor kravet i 1994. De øvrige landene oppfyller ikke kravet, selv om utviklingen i 1994 medførte en styrking av den offentlige budsjettbalansen for alle landene som er med i figurene. Figur 4.7 viser offentlig forvaltnings konsoliderte bruttogjeld i pålydende verdi som andel av BNP i 1993. Konsolideringen innebærer at interne gjeldsforhold i offentlig forvaltning ikke skal regnes med i bruttogjelden. Maastricht-kriteriet innebærer at bruttogjelden ikke skal overstige 60 prosent av BNP. Figuren viser at Norge var et av de land som oppfylte dette kriteriet i 1993, mens Nederland, Danmark og Sverige ikke tilfredsstilte kravene.

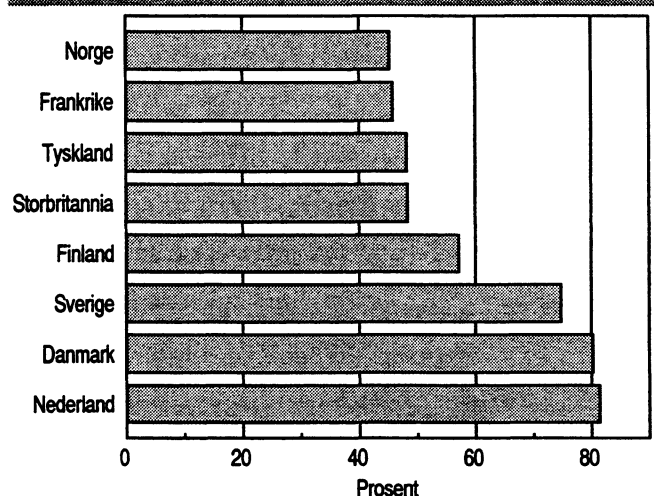
**Figur 4.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning i prosent av BNP. Norge og EU-land, 1988-1994**



<sup>1</sup> Tyskland samlet fra 1991.

Kilde: OECD Economic outlook, 58 og Statistisk sentralbyrå.

**Figur 4.7 Offentlig forvaltning. Bruttogjeld i enkelte land ifølge Maastricht-traktatens definisjoner. Prosent av BNP, 1993**



Kilder: OECD Economic outlook, 58 og Statistisk sentralbyrå.

# Referanser

## A. Statistikkpublikasjoner fra SSB

Hovedrevisjon av nasjonalregnskapet. Ukens statistikk nr. 27/95 - Ekstranummer og Ukens statistikk nr. 36/95.

Offentlige finanser, reviderte tall for 1988-1994. Ukens statistikk nr. 27/95.

Fylkesfordelt nasjonalregnskap 1992. Ukens statistikk nr. 47/95.

Bank- og kredittstatistikk. Aktuelle tall nr. 8/95 - Finansielle sektorbalanser 1988-1993 og diverse av de øvrige heftene i serien for perioden 1989-1995.

Statistisk årbok 1995. Norges offisielle statistikk C 247.

Historisk statistikk 1994. Norges offisielle statistikk C 188.

Struktur tall for kommunenes økonomi 1994. Norges offisielle statistikk C 298.

Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1994. Rapporter 94/21, 1994.

## B. Andre publikasjoner

Administrasjonsdepartementet (1994): *Tilkrytningsformer for statlige virksomheter*. August 1994.

Atkinson, A og J. E. Stiglitz (1980): *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill, New York.

Auerbach, A.J. og M. Felstein (1987): *Handbook of Public Economics*. North-Holland.

Johansen, L. (1967): *Offentlig Økonomikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.

Nossen, J.P. (1996): *Offentlige finanser i Norge sammenlignet med EU-landene, USA og Japan*. Økonomiske analyser nr. 4 -1996, Statistisk sentralbyrå.

Nossen, J.P. og L. Sundell (1995): *Revisjon av finansstatistikken for offentlig forvaltning*. Økonomiske analyser nr. 6-1995, Statistisk sentralbyrå.

NOU (1989): *Penger og kreditt i en omstillingstid*. Norges offentlige utredninger 1989:1, Finans- og tolldepartementet.

NOU (1995): *Statsbankene under endrede rammevilkår*. Norges offentlige utredninger 1995:11, Finans- og tolldepartementet.

OECD (1995): *National Accounts. Volume II*. OECD. Paris.

OECD (1995): *OECD Economic Outlook*, 58. OECD. Paris.

OECD (1995): *Revenue Statistics 1965-1994*. OECD. Paris.

Statistisk sentralbyrå (1992): *Offentlig forvaltning i Norge*. Rapporter 92/13.

Statistisk sentralbyrå (1996): *Økonomisk utsyn over året 1995*. Økonomiske analyser nr. 1-1996.

## De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter

### Recent publications in the series Reports

- 95/19 M.W. Arneberg, H.A. Gravningsmyhr, K. Hansen, N. Langbraaten, B. Lian og T.O. Thoresen: LOTTE – en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder. 1995. 66s. 95 kr. ISBN 82-537-4173-1
- 95/20 R.H. Kitterød: Tid nok, - men hva så? Tidsbruk og tidsopplevelse blant langtidsarbeidsledige. 1995. 123s. 110 kr. ISBN 82-537-4177-4
- 95/21 N. Keilman and H. Brunborg: Household Projections for Norway, 1990-2020 Part I: Macrosimulations. 1995. 82s. 95 kr. ISBN 82-537-4178-2
- 95/22 R.H. Kitterød: Tidsbruk og arbeidsdeling blant norske og svenske foreldre. 1995. 100s. 110 kr. ISBN 82-537-4179-0
- 95/23 H. Rudlang: Bruk av edb i skolen 1995. 1995. 77s. 95 kr. ISBN 82-537-4181-2
- 95/24 L. Brubakk, M. Aaserud, W. Pellekaan and F. von Ostvoorn: SEEM - An Energy Demand Model for Western Europe. 1995. 66s. 95 kr. ISBN 82-537-4185-5
- 95/25 H. Lurås: Framskrivning av miljøindikatorer. 1995. 30s. 80 kr. ISBN 82-537-4186-3
- 95/26 G. Frengen, F. Foyen and R. Ragnarsøn: Innovation in Norwegian Manufacturing and Oil Extraction in 1992. 1995. 93s. 95 kr. ISBN 82-537-4189-8
- 95/27 K.H. Alfsen, B.M. Larsen og H. Vennemo: Bærekraftig økonomi? Noen alternative modellscenarier for Norge mot år 2030. 1995. 62s. 95 kr. ISBN 82-537-4190-1
- 95/28 L.S. Stambøl: Flytting og arbeidsstyrken: Flyttetilbøyelighet og flyttemønster hos arbeidsledige og sysselsatte i perioden 1988-1993. 1995. 66s. 95 kr. ISBN 82-537-4193-6
- 95/29 G. Dahl, E. Flittig, J. Lajord og D. Fredriksen: Trygd og velferd. 1995. 91s. 95 kr. ISBN 82-537-4198-7
- 95/30 T. Skjerpen: Seasonal Adjustment of First Time Registered New Passenger Cars in Norway by Structural Time Series Analysis. 1995. 35s. 80 kr. ISBN 82-537-4200-2
- 95/31 A. Bruvoll og K. Ibenholt: Norske avfallsmengder etter årtusenskiftet. 1995. 41s. 80 kr. ISBN 82-537-4208-8
- 95/32 S. Blom: Innvandrere og bokkonsentrasjon i Oslo. 1995. 125s. 95 kr. ISBN 82-537-4211-8
- 95/33 T.A. Johnsen og B.M. Larsen: Kraftmarkedsmodell med energi- og effektdimensjon. 1995. 54s. 95 kr. ISBN 82-537-4212-6
- 95/34 F. R. Aune: Virkninger på de nordiske energimarkedene av en svensk kjernekraftutfasing. 1995. 58s. 95 kr. ISBN 82-537-4213-4
- 95/35 M.S. Bjerkseth: Engroshandelen i Norge 1985-1992. 1995. 43s. 95 kr. ISBN 82-537-4214-2
- 95/36 T. Kornstad: Vridninger i lønnstakernes relative brukerpriser på bolig, ikke-varige goder og fritid 1985/86 til 1992/93. 1995. 35s. 80 kr. ISBN 82-537-4216-9
- 95/38 G.J. Limperopoulos: Usikkerhet i oljeprosjekter. 1995. 72s. 95 kr. ISBN 82-537-4222-3
- 96/1 E. Bowitz, N.Ø. Mæhle, V.S. Sasmitawidjaja and S.B. Widoyono: MEMLI - The Indonesian Model for Environmental Analysis: Technical Documentation. 1996. 70s. 95 kr. ISBN 82-537-4223-1
- 96/2 A. Essilfie: Investeringer, kostnader og gebyrer i den kommunale avløpssektoren: Resultater fra undersøkelsen i 1995. 1996. 36s. 80 kr. ISBN 82-537-4239-8
- 96/3 Resultatkontroll jordbruk 1996: Gjennomføring av tiltak mot forurensninger. 1996. 85s. 95 kr. ISBN 82-537-4244-4
- 96/4 Å. Osmunddalen og T. Kalve: Bofaste innvandreres bruk av sosialhjelp 1987-1993. 1996. 33s. 80 kr. ISBN 82-537-4245-2
- 96/5 S. Blom: Inn i samfunnet? Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp. 1996. 84s. 95 kr. ISBN 82-537-4249-5
- 96/6 J.E. Finnvold: Kommunale helsetilbud: Organisering, ulikhet og kontinuitet. 1996. 70s. 95 kr. ISBN 82-537-4221-5

**B**

Returadresse:  
Statistisk sentralbyrå  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Publikasjonen kan bestilles fra:

Statistisk sentralbyrå  
Salg- og abonnementservice  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon: 22 00 44 80  
Telefaks: 22 86 49 76

*eller:*  
Akademika – avdeling for  
offentlige publikasjoner  
Møllergt. 17  
Postboks 8134 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon: 22 11 67 70  
Telefaks: 22 42 05 51

ISBN 82-537-4268-1  
ISSN 0806-2056

Pris kr 80,00



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway