

RAPPORTER

92/13

**OFFENTLIG FORVALTNING
I NORGE**

**STATISTISK SENTRALBYRÅ
CENTRAL BUREAU OF STATISTICS OF NORWAY**

RAPPORTER FRA STATISTISK SENTRALBYRÅ 92/13

**OFFENTLIG FORVALTNING
I NORGE**

STATISTISK SENTRALBYRÅ
OSLO - KONGSVINGER 1992

ISBN 82-537-3674-6
ISSN 0332-8422

EMNEGRUPPE
51 Offentlig forvaltning

EMNEORD
Kommuneforvaltning
Statsforvaltning
Trygdeforvaltning

Omslaget er trykt ved Aasens Trykkerier A.S

Publikasjonen er trykt i Statistisk sentralbyrå

FORORD

Formålet med denne publikasjonen er å gi en statistisk oversikt over den offentlige forvaltningens størrelse og utvikling. Det er lagt spesielt vekt på å belyse utviklingen i perioden 1980-1990. For enkelte hovedstørrelser trekkes det også linjer tilbake til 1960- og 1970-tallet. De viktigste endringene i sammensetningen av forvaltningens inntekter og utgifter beskrives, og utviklingen i Norge settes inn i et internasjonalt perspektiv. Videre gis det en mer detaljert gjennomgang av to sentrale områder for offentlig tjenesteyting, nemlig undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren.

Framstillingen i publikasjonen er i stor grad basert på bruk av figurer og oversiktstabeller. Datagrunnlaget er den statistikk som Statistisk sentralbyrå utarbeider på dette feltet, spesielt regnskapsstatistikken for stats- og kommuneforvaltningen og nasjonalregnskapet. For undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren har en dessuten i noen grad direkte utnyttet sektorstatistikken.

Det er ikke mulig, innenfor rammen av 70 sider, å gi en totalbeskrivelse av den offentlige forvaltningens virksomhet. Mange områder er derfor behandlet svært summarisk. For de som ønsker mer detaljert informasjon vil vi vise til referanselisten og listen over relevante statistikkpublikasjoner fra SSB.

Arbeidet med denne publikasjonen ble opprinnelig påbegynt i 1989, etter initiativ fra, og med finansiell bistand fra det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Hovedtyngden av arbeidet med slutføring av publikasjonen er utført av Halvard Hansen, Jon Ivar Røstadsand, Tor Skoglund, Grethe Solstad og Kyrre Aamdal. Dessuten har Else Flittig, Anna Rømo og Geir Viksand deltatt i dette arbeidet. Anne Strandli Karlsen og Marit Vågdal har hatt hovedansvaret for figurframstillingene. Tor Skoglund har vært redaktør for publikasjonen.

Statistisk sentralbyrå, Oslo, 9. april 1992

Svein Longva

INNHold

	Side
FIGURREGISTER	7
TABELLREGISTER	9
1. INNLEDNING	11
1.1. Hva offentlig forvaltning omfatter	11
1.2. Offentlig forvaltnings rolle og betydning	12
2. STØRRELSE OG UTVIKLING AV OFFENTLIG FORVALTNING	17
2.1. Produksjon og konsum	17
2.2. Sysselsetting	20
2.3. Produktivitet	24
2.4. Totale inntekter og utgifter	25
3. SAMMENSETNINGEN AV DEN OFFENTLIGE FORVALTNINGENS INN- TEKTER OG UTGIFTER	30
3.1. Offentlig forvaltning i alt	30
3.2. Statsforvaltningen	32
3.3. Kommuneforvaltningen	35
4. OFFENTLIG FORVALTNING I NORGE I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV	38
4.1. Offentlig konsum	38
4.2. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter	40
5. UNDERVISNINGSSEKTOREN	44
5.1. Struktur og utviklingstrekk	44
5.2. Kommuneforvaltningens utgifter til grunnskole og videregående skoler .	48
6. HELSE- OG SOSIALSEKTOREN	54
6.1. Generelle hovedtrekk	54
6.2. Inntektsstønadene til husholdningene	58
6.3. Helse- og sosialtjenestene	62
REFERANSER	69
STATISTIKKPUBLIKASJONER FRA SSB	71
UTKOMMET I SERIEN RAPPORTER FRA STATISTISK SENTRALBYRÅ ETTER 1. JANUAR 1991 (RAPP)	72

FIGURREGISTER

		Side
1.1.	Skjematisk oversikt over offentlig sektor	12
1.2.	Inntekter og utgifter i offentlig forvaltning 1990. Milliarder kroner	14
1.3.	Noen indikatorer for offentlig forvaltnings størrelse i norsk økonomi 1990. Prosent av total sysselsetting og av BNP	16
2.1.	Bruttoprodukt i offentlig forvaltning som andel av BNP. Løpende priser	17
2.2.	Forvaltningens produksjon fordelt på gebyrer, og statlig og kommunalt konsum. Andel av BNP i løpende priser	18
2.3.	Utviklingen i BNP og statlig og kommunalt konsum målt i faste priser. Volumindekser 1962=100	19
2.4.	Offentlig konsum som andel av BNP 1865-1990. Løpende priser	19
2.5.	Sysselsetting i stats- og kommuneforvaltningen. Normalårsverk	20
2.6.	Sysselsettingsfordeling på hovedgrupper av næringer. Prosent av sysselsatte normalårsverk	20
2.7.	Normalårsverk og antall sysselsatte personer i stats- og kommuneforvaltningen	21
2.8.	Kvinnenes andel av normalårsverk og antall sysselsatte personer i stats- og kommuneforvaltningen, og for Norge i alt. Prosent	22
2.9.	Andel sysselsatte personer i offentlig forvaltning etter fylke 1986. Prosent av sysselsatte i alt	23
2.10.	Statsforvaltningens inntekter, utgifter og overskudd i prosent av BNP	25
2.11.	Kommuneforvaltningens inntekter, utgifter og overskudd i prosent av BNP	26
2.12.	Offentlig forvaltning. Overskudd før lånetransaksjoner med og uten korreksjon for oljeskatter, statlige utgifter til petroleumsvirksomheten og overføringer fra Norges Bank. Prosent av BNP	27
3.1.	Offentlig forvaltning. Inntekter etter art. Prosentfordeling	30
3.2.	Offentlig forvaltning. Løpende utgifter etter formål. Prosentfordeling. 1980 og 1990	32
3.3.	Statsforvaltningen. Inntekter etter art. Prosentfordeling	33
3.4.	Statsforvaltningen. Direkte og indirekte skatt fra oljevirkosomheten (påløpt) som prosentandel av totale inntekter	33
3.5.	Statsforvaltningen. Løpende utgifter etter formål. Prosentfordeling. 1980 og 1990.	34
3.6.	Kommuneforvaltningen. Inntekter etter art. Prosentfordeling	35
3.7.	Kommuneforvaltningen. Løpende utgifter etter formål. Prosentfordeling. 1980 og 1990	36

	Side	
4.1.	Offentlig konsum som prosent av BNP. Norge og andre nordiske land	39
4.2.	Offentlig konsum som prosent av BNP. Norge, gjennomsnitt i EF og viktige EF-land	39
5.1.	Skjematisk oversikt over det norske utdanningssystemet	45
5.2.	Driftsutgiftene i grunnskolen som prosentandel av tilsvarende størrelser for kommuneforvaltningen i alt	49
5.3.	Antall barn i alderen 7-15 år	50
5.4.	Timeverk utført av undervisningspersonell pr. elev i grunnskolen	51
5.5.	Driftsutgiftene i videregående skoler som prosentandel av tilsvarende størrelser for kommuneforvaltningen i alt	51
5.6.	Ressursbruk i videregående skoler. Timeverk av undervisnings- personell pr. elev og dekningsgrad (elever som andel av personer i aldersgruppen 16-19 år)	53
6.1.	Produksjon av helse- og sosialtjenester 1990. Millioner kroner	54
6.2.	Utvikling i BNP, offentlige helse- og sosialtjenester, og overføringene til helse- og sosialformål. Volumindekser. 1980=100	57
6.3.	Timeverksforbruk og antall sysselsatte i produksjonen av offentlige helse- og sosialtjenester. Millioner timeverk og 1000 sysselsatte	57
6.4.	Grunnløpet i folketrygden. Løpende og faste priser	59
6.5.	Utviklingen i helse- og sosialkonsumet i kommuneforvaltningen. Volumindekser. 1980=100	64
6.6.	Antall personer i utvalgte aldersgrupper i befolkningen	65
6.7.	Prosentandel i aldersgrupper over 67 år på alders- og sykehjem i 1989	65
6.8.	Antall barn 0-6 år og dekningsgrad i MAKKO's barnehagesektor	67

TABELLREGISTER

		Side
2.1.	Offentlig konsum og bruttoinvestering som andel av BNP i løpende priser. Prosent	19
2.2.	Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning etter sektor. 1990. 1000	22
2.3.	Løpende inntekter og utgifter i offentlig forvaltning 1990. Mrd.kr	25
2.4.	Fordringer og gjeld pr. 31. desember 1980 og 1989 i stats- og kommuneforvaltningen	28
3.1.	Offentlig forvaltning. Indirekte skatter 1990	31
3.2.	Statsforvaltningen. Utgifter etter art. Prosentfordeling	34
3.3.	Kommuneforvaltningen. Utgifter etter art. Prosentfordeling.	36
3.4.	Driftsutgifter. Fylkeskommuner og kommuner. 1990	37
4.1.	Offentlig konsum etter formål i enkelte land. Prosentandel av BNP. 1988	40
4.2.	Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter i enkelte land. Prosentandel av BNP. 1988	41
4.3.	Skatter i enkelte land. Prosentandel av BNP. 1988	41
5.1.	Offentlige utgifter til utdanning etter formål. Mill.kr. og prosentvis fordeling	48
5.2.	Ressursinnsats i grunnskolen	49
5.3.	Antall elever i fylkeskommunale, videregående skoler. 1989	52
5.4.	Ressursinnsats og antall elever i videregående skoler	52
6.1.	Offentlige utgifter og gebyrer i helse- og sosialsektoren. Mill.kr	56
6.2.	Prisindekser for privat konsum og delindekser i konsumprisindeksen. Årlige vekstrater	58
6.3.	Mottakere av inntektsstønader fra offentlig forvaltning. Antall personer	59
6.4.	Overføringer til helse- og sosialformål. Mill.kr.	60
6.5.	Arbeidskraftforbruk og utgifter knyttet til offentlige helse- og sosialtjenester	62
6.6.	Antall plasser og antall behandlede pasienter pr. plass mv. ved offentlige og private helse- og sosialinstitusjoner	66
6.7.	Antall ansatte og antall barn i barnehagene	68

1. INNLEDNING

1.1. Hva offentlig forvaltning omfatter

Den offentlige forvaltningens størrelse og oppgaver er et sentralt tema i den økonomisk-politiske debatten. For at denne debatten skal være mest mulig fruktbar, er det nødvendig å bygge på et statistikkgrunnlag og et begrepsapparat som gir mulighet for meningsfulle beskrivelser og analyser av samspillet mellom forvaltningen og resten av samfunnsøkonomien. Det er også nødvendig at statistikken tilfredsstiller bestemte kvalitetskrav, og at det gis muligheter for internasjonale sammenligninger.

Nasjonalregnskapet oppfylder langt på vei disse ønskemålene. Nasjonalregnskapet er et omfattende og avstemt regnskapssystem, som sikter mot å gi et helhetsbilde av samfunnsøkonomien, se Fløttum (1980). Statistisk sentralbyrås statistikk for offentlig forvaltning bygger på nasjonalregnskapets prinsipper og definisjoner. Ved siden av forvaltningen, regnes også offentlige foretak og offentlige finansinstitusjoner som en del av det som kalles offentlig sektor, se figur 1.1. Nasjonalregnskapet gir retningslinjer for hvordan offentlig forvaltning skal avgrenses i forhold til andre deler av offentlig sektor og i forhold til den private sektor.

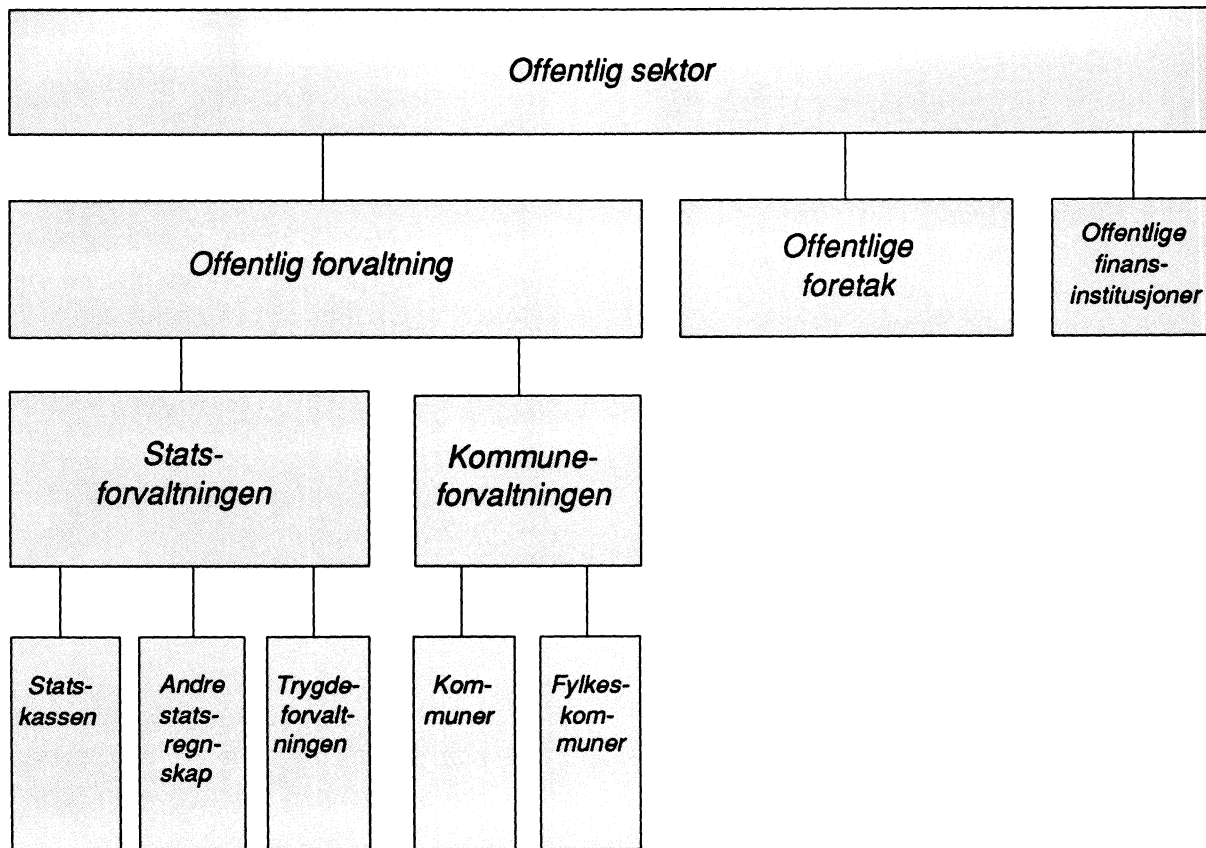
Offentlig forvaltning omfatter den statlige forvaltning og kommuneforvaltningen (fylkes- og primærkommunene), samt trygdeforvaltningen, dvs. den virksomhet som i hovedsak er underlagt direkte politisk-administrativ styring. Offentlig virksomhet som er organisert som aksjeselskap eller stiftelser, ut fra behovet for større frihet i den løpende beslutningsprosessen, inngår ikke i forvaltningen, men i offentlige foretak eller offentlige finansinstitusjoner. Offentlig virksomhet som i stor skala selger varer eller tjenester til markedet er også skilt ut fra forvaltningen og inngår i gruppen offentlige foretak selv om disse bedriftene ikke er selvstendige juridiske personer. Som

offentlige foretak regnes bl.a. NSB, Postverket, Statskraftverkene, Televerket, og kommunale elverk. I tillegg er selvstendige statsforetak hvor staten eier mer enn 50 prosent av aksjekapitalen inkludert i denne gruppen. De offentlige finansinstitusjonene omfatter Norges Bank, Postgiro/Postsparebanken og statsbankene.

Etter FNs anbefalinger skal offentlig forvaltning omfatte ikke-forretningsmessig virksomhet der mer enn 50 prosent av de løpende utgiftene dekkes av offentlige midler. I norsk finansstatistikk og nasjonalregnskap er det enkelte avvik fra denne regelen. Dette gjelder særlig helseinstitusjoner, skoler og forskningsinstitusjoner hvor en finner en del institusjoner hvor en vesentlig del av driftsutgiftene dekkes ved tilskudd fra stats- eller kommuneforvaltningen. Slike institusjoner regnes med i offentlig forvaltning bare dersom de er opprettet etter vedtak i Stortinget og dersom virksomheten kontrolleres av myndighetene. Ellers blir dekning av driftsutgiftene i private institusjoner regnet som overføringer i statistikken. På disse områdene kan det følgelig være nokså uskarpe grenser mellom privat og offentlig virksomhet.

Vi skal i denne publikasjonen konsentrere interessen om den offentlige forvaltningen. Mens denne delen av offentlig sektor som regel er direkte identifiserbar i statistikken, er offentlige foretak og finansinstitusjoner i de fleste sammenhenger slått sammen med tilsvarende privat næringsvirksomhet og gruppert etter næring. En mer detaljert beskrivelse av hva offentlig forvaltning omfatter og hva som er grunnlaget for SSBs statistikk på dette området er gitt i boks 1.1. og i NOS-publikasjonen De offentlige sektorers finanser 1983-1988.

Figur 1.1. Skjematisk oversikt over offentlig sektor



1.2. Offentlig forvaltnings rolle og betydning

For å belyse offentlig forvaltnings rolle i norsk økonomi, er det hensiktsmessig å skille mellom to hovedoppgaver:

- Forvaltningen som produsent av tjenester
- Forvaltningen som omfordeler av inntekt

Offentlig forvaltning produserer en rekke typer av tjenester på områder som undervisning, helse, forsvar, politi osv. Produksjonen er basert på at forvaltningen kjøper varer og tjenester fra norsk næringsliv (eller

fra utlandet), sysselsetter personer og foretar investeringer. I nasjonalregnskapet beregnes verdiskapingen i de enkelte virksomheter innenfor offentlig forvaltning, og dette inngår i definisjonen av nasjonens samlede verdiskaping (bruttonasjonalproduktet). Dette er i overensstemmelse med hva som gjøres i andre land.

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 innebærer at forvaltningen foretar en omfordeling av inntekt mellom husholdningsgrupper og næringer.

Statsforvaltningen

Statsforvaltningen omfatter følgende undersektorer:

Statskassen

Denne undersektoren kalles også Statens bevilgningsregnskap. Den omfatter departementer, direktorater, skatte-, avgifts- og tollmyndigheter, forsvar, retts-, politi- og fengselsvesen, kirkeadm., universiteter, høyskoler, lærerskoler, statens skoler for videreutdanning, statens musèer, gallerier, statlige sykehus og medisinske inst., og lokale skatteoppkrevere.

Andre statsregnskap

Andre statsregnskap omfatter i) Forskudd og deposita, ii) Offentlige fond, iii) Prisreguleringsfondene mv., iv) Statens Pensjonskasse, v) Konstruert sektor og vi) Garantiinstituttet for eksportkreditt.

Trygdeforvaltningen

Trygdeforvaltningen omfatter i) Folketrygden mv., ii) Øvrige sentrale trygdeordninger administrert av Rikstrygdeverket, iii) Folketrygdfondet og iv) Pensjonstrygden for sjømenn.

Kommuneforvaltningen

Herunder hører fylkeskommunal og kommunal administrasjon, samt annen fylkeskommunal, kommunal eller felleskommunal virksomhet uten eget særregnskap. Et unntak her er vannverk; disse føres ikke under kommuneforvaltningen, men under kommunale foretak selv om de ikke har eget særregnskap.

Sektor for skatteinnkreving

Det er i nasjonalregnskapet innført en regnskapsteknisk avstemmingssektor, kalt sektor for skatteinnkreving. Vi har i prinsippet en skatteinnkreversektor i tilknytning til hver av de offentlige undersektorene. Grunnen til dette er at offentlige regnskaper og nasjonalregnskapet bruker forskjellige regnskapsprinsipper.

I tråd med FNs anbefalinger bruker nasjonalregnskapet prinsippet om påløpte verdier som regnskapsprinsipp, mens stats- og trygdeforvaltningen bruker prinsippet om bokførte verdier (kontantprinsippet). Forskjellen mellom disse regnskapsprinsippene er, kort fortalt, at påløptprinsippet innebærer registrering av inntekter og utgifter i den perioden inntektene eller utgiftene blir opptjent, mens kontantprinsippet innebærer at inntekter/utgifter blir registrert i det øyeblikk de faktisk blir betalt. Det er altså valg av hvilken tidsperiode en transaksjon skal føres i som skiller de to regnskapsprinsippene. Kommuneforvaltningens regnskaper bygger på det såkalte anordningsprinsippet, som er tilnærmet det samme som påløptprinsippet. Skattene inntektsføres imidlertid etter kontantprinsippet også i kommuneregnskapene.

Selv om nasjonalregnskapet følger påløptprinsippet, ønsker vi at regnskapet på sin mest disaggregerte form skal gi tall for de offentlige sektorer som er sammenlignbare med disse sektorenes egne regnskaper. Dette dilemmaet er løst ved hjelp av skatteinnkreversektorene.

Figur 1.2. Inntekter og utgifter i offentlig forvaltning 1990. Milliarder kr.

Inntekter 394	Utgifter 379
Gebyrer mv. 36	Overf. til utl. 7
Renter 49	Subsidier 40
Trygde- og pensjonspremier 80	Stønader til private konsumenter 129
Indirekte skatter 111	Renter mv. 30
	Brutto realinv. 21
	Vareinnsats 54
Direkte skatter 118	Lønnskostnader 98

Kilde: Finanstatistikk. Brutto realinvesteringer er her spesifisert som utgiftspost, slik at differensen mellom de samlede inntekter og utgifter tilsvarer det som kalles nettofinansinvesteringer, se avsnitt 2.4.

Figur 1.2 gir en oversikt over sammensetningen av forvaltningens inntekter og utgifter. Denne oppstillingen illustrerer samtidig størrelsen på transaksjonene mellom forvaltningen og resten av samfunnsøkonomien. Direkte skatter, som domineres av inntekts- og formueskatt, utgjør den største inntektsposten med 118 milliarder kroner i 1990. Merverdiavgift og andre indirekte skatter bidrar med et nesten like stort beløp på inntektssiden. Et noe mindre beløp tas inn ved trygde- og pensjonspremier.

På utgiftssiden utgjorde lønnskostnadene i offentlig forvaltning nær 100 milliarder kroner i 1990, mens kjøp av varer og tjenester beløp seg til om lag halvparten av dette. Dessuten foretok forvaltningen investeringer i bygninger, anlegg og maskiner for 21 milliarder kroner. Den største utgiftsposten var imidlertid stønader til private konsumenter som inneholder pensjonsstønader, helsestønader, sykepenges osv. Subsidiebeløpet, som omfatter overføringer til næringsdrift, er beregnet til 40 milliarder kroner. Til sammen utgjorde stønader og subsidier om lag 45 prosent av de totale utgiftene i offentlig forvaltning i 1990. I kapittel 3 gis det en nærmere beskrivelse av sammensetningen av de offentlige inntektene og utgiftene.

I figur 1.2 behandles hele offentlig forvaltning under ett. Det foretas imidlertid også omfattende transaksjoner mellom de ulike deler av forvaltningen. Spesielt betydningsfull er inntektsoverføringene fra staten til kommuner og fylkeskommuner.

Som nevnt ovenfor regnes virksomheten i offentlig forvaltning som en del av verdiskapingen i samfunnet. Produksjonen i offentlig forvaltning omsettes imidlertid ikke i noe marked og kan derfor ikke måles ved tall for omsetning eller liknende. Dessuten finnes det normalt ikke priser for forvaltningstjenestene. Det lages resultatorientert statistikk for deler av forvaltningens virksomhet, f.eks. data for antall liggedøgn på sykehus eller antall legekonsultasjoner. Men slike data er upresise som produksjonsmål, og kan ikke lett omregnes til kroner og øre. I stedet måles bruttoproduksjonen i forvaltningen ved å summere verdien av innsatsfaktorene. Mens nasjonalregnskapet for privat næringsvirksomhet og offentlige foretak beregner en kostnads-komponent som kalles driftsresultat (inntekt av realkapital og av eiernes egen arbeidsinnsats), settes denne pr. definisjon lik null i forvaltningsaktivitetene. Denne beregningsmetoden innebærer derfor at man, bl.a. på grunn av måleproblemer, ikke regner

kapitalavkastning på offentlig realkapital. Produksjonen i forvaltningen beregnes dermed som summen av vareinnsats, kapitalslit (dvs. beregnet verdireduksjon av offentlig konsumkapital) og lønnskostnader.

I nasjonalregnskapet er det to sentrale begreper som brukes som indikatorer på offentlig forvaltnings realøkonomiske størrelse, nemlig offentlig konsum og bruttoprodukt i offentlig forvaltning. Disse begrepene er definert på følgende måte:

Offentlig konsum =	Vareinnsats + Lønnskostnader + Kapitalslit - Gebyrer
Bruttoprodukt =	Lønnskostnader + Kapitalslit

De offentlige gebyrene omfatter private betalinger til forvaltningen knyttet til forbruket av visse typer forvaltningstjenester. Eksempler på gebyrer er kloakk- og renovasjonsavgifter og egenbetaling ved konsultasjon og behandling hos offentlig lege. Gebyrene kommer som fradrag ved beregning av offentlig konsum. Det offentlige konsumet vil dermed omfatte den delen av tjenesteproduksjonen som ikke omsettes mot betaling. Størrelsen på gebyrene ble anslått til 19 milliarder kroner i 1990, mens det offentlige konsumet utgjorde 139 milliarder og bruttoproduktet i offentlig forvaltning 104 milliarder.

Begrepsmessig er det naturlig å dele offentlig konsum i to relativt forskjellige deler: individuelt offentlig konsum og kollektivt konsum. Individuelt offentlig konsum består av tjenester som ytes til hver enkelt bruker (eventuelt til mindre grupper av brukere), og som i prinsippet kan tenkes utført av private næringsdrivende mot betaling. Eksempler her er helsetjenester, undervisningstjenester og kulturelle tjenester. Karakteristisk for tjenestene som inngår i individuelt offentlig konsum er at det er mulig å utelukke folk fra å konsumere dem.

Det er innenfor denne delen av offentlig tjenesteproduksjon vi finner gebyrer.

Kollektivt konsum består av tjenester som det ikke er mulig å utelukke folk fra å konsumere. Folk konsumerer disse tjenestene enten de vil eller ikke. Et klassisk eksempel er den tjenesten som utgjør størstedelen av politiets produksjon, nemlig opprettholdelse av lov og orden. Alle medlemmer av samfunnet er med på å konsumere denne tjenesten. Eksempler på andre etater som i hovedsak produserer tjenester for kollektivt konsum er forsvaret og statlig og kommunal administrasjon.

I figur 1.3 belyses den offentlige forvaltningens størrelse i norsk økonomi. I 1990 utgjorde sysselsettingen i offentlig forvaltning litt over en firedel av landets samlede sysselsetting. Sysselsettingen i kommuneforvaltningen var mer enn dobbelt så stor som i statsforvaltningen. Forvaltningens bidrag til landets verdiskaping, målt som andelen av bruttonasjonalproduktet, var 11 prosent i kommuneforvaltningen og 5 prosent i statsforvaltningen. Samlet ble om lag 24 prosent av bruttonasjonalproduktet disponert til offentlig konsum og offentlige investeringer. Av dette utgjorde konsumet 21 prosent.

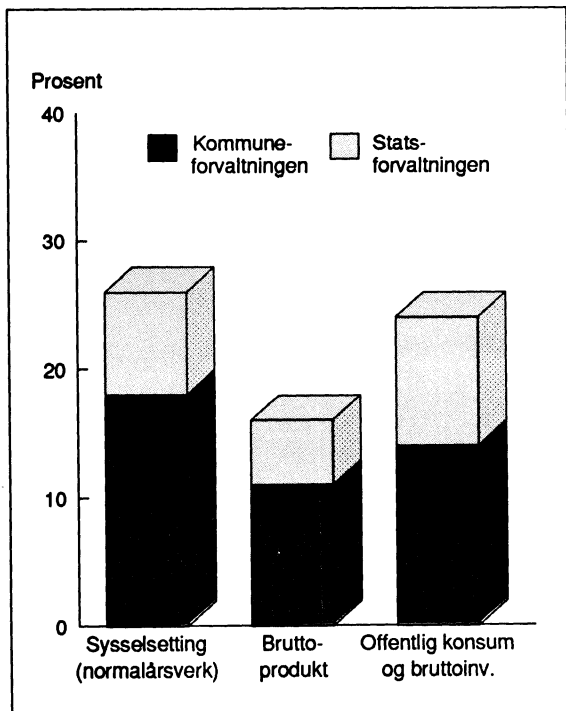
Forvaltningens inntekter og utgifter er sentrale virkemidler i den økonomiske politikken. Hovedtyngden av inntektene og deler av utgiftene bestemmes på grunnlag av de skatteregler, trygdeutbetalingsregler mv. som vedtas av de politiske myndigheter. Resten av utgiftene blir fastlagt direkte av Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene som en del av budsjettarbeidet på de tre forvaltningsnivåene. Ut fra prioritering mellom de ulike inntekts- og utgiftskategoriene søker en å oppnå målsettinger knyttet til inntektsfordeling, sysselsetting, næringsutvikling, regional utvikling, miljøutvikling osv.

På grunn av den offentlige forvaltnings størrelse i norsk økonomi, og de omfattende forbindelseslinjer som eksisterer mellom forvaltningen og resten av økonomien, vil

de offentlige inntekter og utgifter påvirke utviklingen på de fleste samfunnsområder. Mange av disse virkningene er imidlertid ikke så lett identifiserbare på grunn av det kompliserte mønster av avhengigheter som eksisterer mellom de enkelte aktører og sektorer. For å kunne belyse totalvirkningen av endrede offentlige inntekter eller utgifter, er det hensiktsmessig å bruke tallfestede makroøkonomiske modeller. Et eksempel på en slik analyse er Cappelen (1991), der man ved hjelp av SSBs modell MODAG har foretatt beregninger over virkningen på arbeidsledigheten av økt offentlig aktivitet (konsum og investeringer) og lavere beskatning. Begge disse tiltakene vil i utgangspunktet bidra til å redusere ledigheten, men de indirekte virkningene, som skyldes at prisutviklingen, utenriksøkonomien osv. også påvirkes, kan være svært forskjellige.

Det eksisterer en omfattende litteratur som behandler samspillet mellom offentlig forvaltning og resten av økonomien ved hjelp av økonomisk teori. Av oversiktspublikasjoner kan nevnes Musgrave (1959), Johansen (1967), Atkinson og Stiglitz (1980), og Auerbach og Feldstein (1987). I Statistisk sentralbyrå finnes flere økonomiske modeller som kan belyse forvaltningens rolle ut fra ulike synsvinkler. Ved siden av MODAG, som behandler alle sektorer i økonomien, er det etablert en spesialmodell for kommunal økonomi, kalt MAKKO, se Aamdal og Ljones (1990). Det er også utviklet andre modeller som brukes til ulike typer analyser av skatter og offentlige overføringer. I Andreassen m.fl. (1988) er eksempelvis folketrygdens alderspensjon og befolkningsutviklingen nærmere analysert.

Figur 1.3. Noen indikatorer for offentlig forvaltnings størrelse i norsk økonomi 1990. Prosent av total sysselsetting og av BNP



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

2. STØRRELSE OG UTVIKLING AV OFFENTLIG FORVALTNING

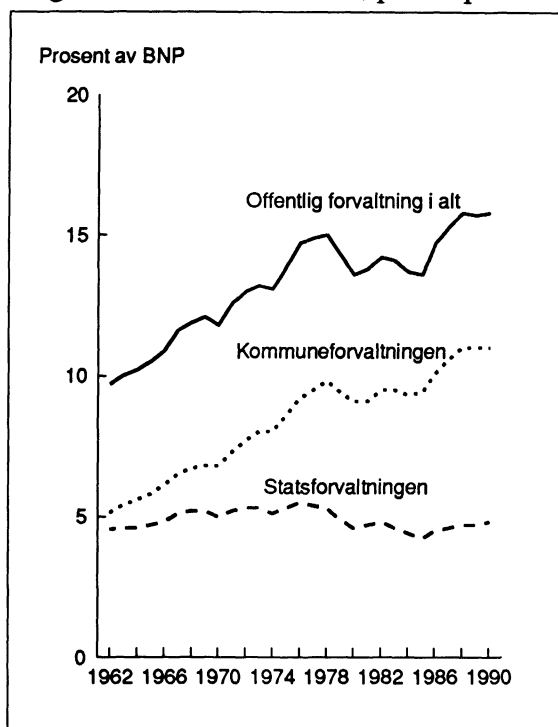
I dette kapitlet skal vi hovedsakelig se på utviklingen i tidsrommet 1962-1990. For denne perioden gir nasjonalregnskapet sammenhengende tidsserier. Som nevnt i kapittel 1 er det naturlig å dele forvaltningens virksomhet i to hovedoppgaver: produksjon av offentlige tjenester og omfordeling av inntekt. Vi begynner med å se på forvaltningens produksjon av tjenester, og bruken av arbeidskraft i tilknytning til tjenesteproduksjonen. Til slutt i dette kapitlet skal vi belyse utviklingen i forvaltningens samlede inntekter og utgifter. Disse totalstørrelsene inneholder også betydelige inntektsomfordelingskomponenter.

Både i dette og senere kapitler vil vi ved hjelp av figurer og tabeller presentere utviklingen over tid i en del størrelser målt som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP). Leseren bør ikke legge for mye vekt på svingningene fra år til år i slike indikatorer, men istedet konsentrere seg om de mer langsiktige utviklingstrekkene. Dette fordi enkelte markante endringer fra år til år i disse andelenes skyldes konjunkturbestemte forhold.

2.1. Produksjon og konsum

Som vi tidligere har vært inne på, bidrar all virksomhet i offentlig forvaltning til den samlede verdiskapingen i samfunnet. Verdiskapingen, eller bruttoproduktet, i forvaltningen bestemmes som summen av lønnskostnader og kapitalslit. Figur 2.1 viser bruttoproduktet i offentlig forvaltning som andel av bruttonasjonalproduktet. Vi ser at forvaltningen under ett økte bruttoproduktet relativt jevnt fra knapt 10 prosent av BNP i 1962 til 15 prosent i 1978. Etter dette toppåret fulgte en periode med nedgang eller stagnasjon i BNP-andelen og i perioden

Figur 2.1. Bruttoproduct i offentlig forvaltning som andel av BNP. Løpende priser



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

1980 til 1985 lå andelen på rundt 14 prosent. Fra 1985 til 1988 økte andelen igjen til knappe 16 prosent, hvor den har holdt seg temmelig stabil fram til 1990.

Vi ser at bruttoproduktet i statsforvaltningen som andel av BNP har endret seg relativt lite gjennom denne perioden. Andelen var omtrent like stor på slutten av 1980-tallet som på begynnelsen av 1960-tallet. Statsforvaltningens bruttoproduktandel var imidlertid gjennomgående noe høyere på 1970-tallet enn på 1980-tallet. Figuren viser at det først og fremst er kommunesektoren som har bidratt til veksten i forvaltningens verdiskaping i den perioden vi her ser på.

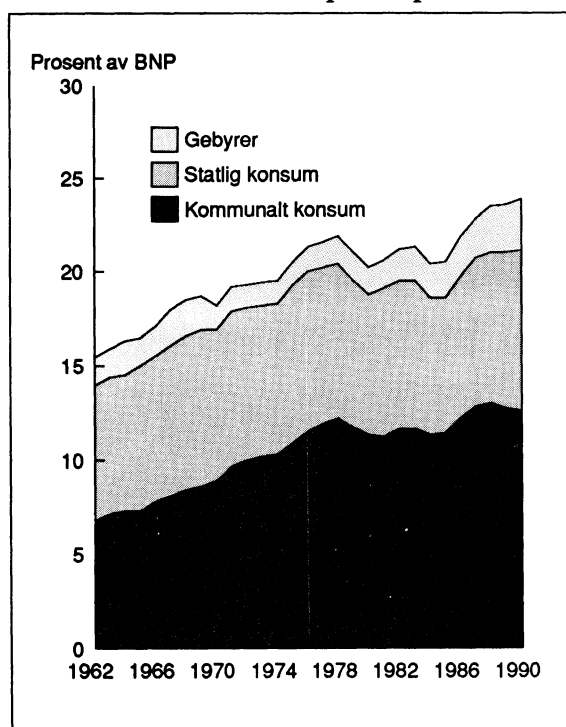
I de siste 20-30 årene har det skjedd omfattende endringer i oppgavefordelingen mellom stats- og kommuneforvaltningen. Det har foregått en gradvis overføring av oppgaver og beslutningsmyndighet fra statlige til fylkeskommunale og kommunale organer som et ledd i arbeidet med å styrke det lokale selvstyre, se bl.a. NOU (1982) og

NOU (1988). Det ble f.eks. i 1975 innført direkte fylkestingsvalg og fylkesskatt, og fylkeskommunene har blitt tillagt betydelige forvaltningsoppgaver når det gjelder sykehus, videregående opplæring, veier osv.

Som nevnt i kapittel 1 er offentlig konsum definert som verdien av forvaltningens tjenesteproduksjon (dvs. summen av vareinnsats, lønnskostnader og kapitalslit), fratrukket gebyrinntektene. Figur 2.2 viser produksjonens fordeling på gebyrer og statlig og kommunalt konsum.

Gebyrene finansierer bare en mindre del av forvaltningens produksjon, men deres betydning har økt i de senere årene. Offentlige gebyrer som andel av BNP utgjorde ca. 1,5 prosent i hele perioden fra 1965 til 1980, men siden har andelen økt til knapt 2 prosent i 1985 og til nesten 3 prosent i 1990. Dette skyldes i vesentlig grad utviklingen i gebyrene innenfor helse- og sosialsektoren, se avsnitt 6.1.

Figur 2.2. Forvaltningens produksjon fordelt på gebyrer, og statlig og kommunalt konsum. Andel av BNP i løpende priser



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Vi finner i hovedsak det samme utviklingsmønsteret for offentlig konsum som andel av BNP som for bruttoproduktet som andel av BNP. Det samlede offentlige konsumet har vokst fra om lag 14 prosent i 1962 til 21 prosent i 1990, se tabell 2.1. Vi ser også at 1960- og 1970-tallet var de sterkeste vekstperiodene, med kommuneforvaltningen som drivkraft bak veksten. Mens figur 2.2 viser utviklingen målt i løpende priser, har vi i figur 2.3 sammenlignet volumutviklingen i statlig og kommunalt konsum med volumutviklingen i bruttonasjonalproduktet. Alle størrelser er beregnet i faste priser, og relatert til utgangsåret 1962. Også målt på denne måten skiller kommuneforvaltningen seg ut. Vi ser at det har vært en relativt jamn volumvekst i det kommunale konsumet helt fram til 1987-88. Volumveksten i det statlige konsumet har i hovedsak fulgt volumveksten i bruttonasjonalproduktet.

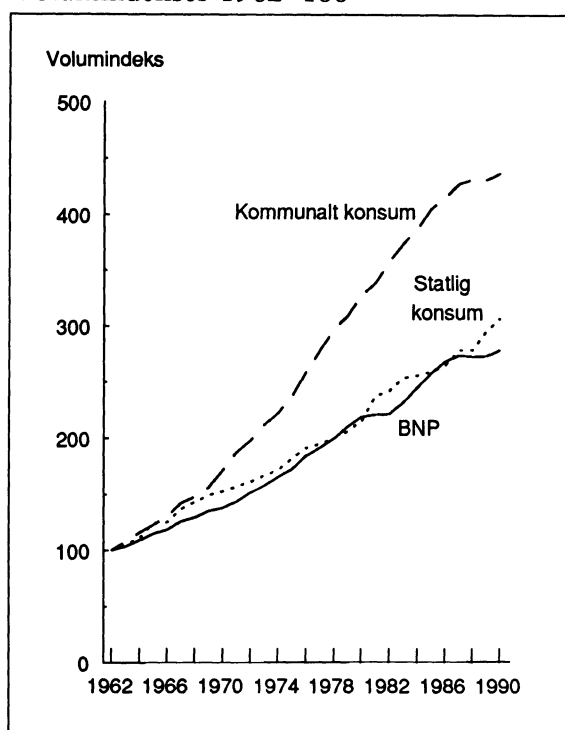
Vi har allerede vært inne på at kapitalslit (depresiering av realkapital) inngår sammen med lønnskostnader og vareinnsats når forvaltningens produksjon blir beregnet. For å opprettholde, og eventuelt øke, sin beholdning av realkapital foretar forvaltningen realinvesteringer. De største offentlige investeringspostene er veibygging og utgifter til bygninger og utstyr i helse- og undervisningsvirksomhet. I henhold til nasjonalregnskapets konvensjoner regnes "militære investeringer" (bygninger, anlegg, våpen osv.) som offentlig konsum. Det offentlige konsumet omfatter også andre utgiftsposter som alternativt kunne vært klassifisert som investeringer, bl.a. utgifter til forskning og utvikling. Tabell 2.1 viser forvaltningens realinvesteringer som andel av BNP, fordelt på stats- og kommuneforvaltningen. Vi ser at andelen økte i 60-årene, og at den var relativt stabil gjennom 70-årene. I 80-årene har utviklingen vært mer ujevn, men andelen av BNP har gjennomgående vært lavere enn i tiåret før.

Tabell 2.1. Offentlig konsum og bruttoinvestering som andel av BNP i løpende priser. Prosent

	1962	1970	1975	1980	1985	1990
Offentlig konsum	14,0	16,9	19,3	18,8	18,5	21,0
Statsforvaltningen	7,2	8,0	8,4	7,5	7,2	8,5
Kommuneforvaltningen	6,7	8,9	10,9	11,3	11,4	12,6
Offentlig bruttoinvestering	3,5	4,5	4,8	4,0	2,7	3,2
Statsforvaltningen	1,2	1,6	1,5	1,3	1,0	1,4
Kommuneforvaltningen	2,3	2,9	3,3	2,7	1,6	1,8

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

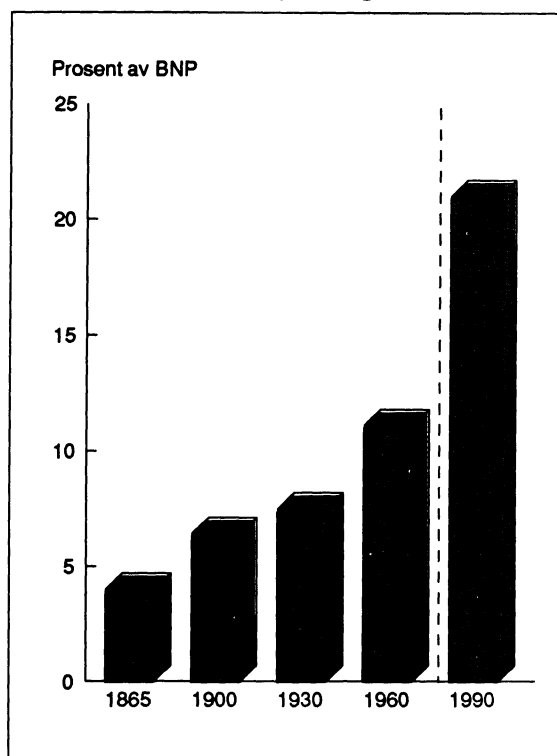
Figur 2.3. Utviklingen i BNP og statlig og kommunalt konsum målt i faste priser. Volumindekser 1962=100



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Framstillingen hittil i dette avsnittet er basert på nasjonalregnskapets tidsserier for perioden 1962-1990. Det eksisterer imidlertid nasjonalregnskapsberegninger som gir hovedtall helt tilbake til 1865. Disse tallene bygger på gamle definisjoner og er derfor ikke helt sammenlignbare med tallene for perioden etter 1962. De gamle definisjonene

Figur 2.4. Offentlig konsum som andel av BNP 1865-1990. Løpende priser



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

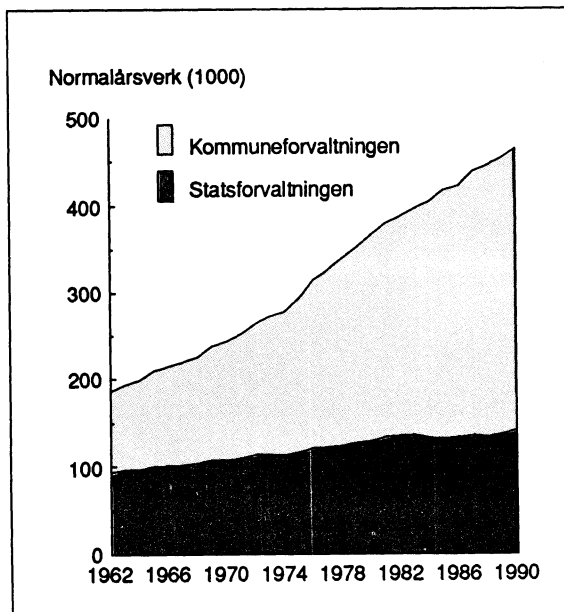
gir bl.a. noe lavere nivå tall for forvaltningens produksjon og konsum enn de reviderte. For å få et langsiktig perspektiv på utviklingen i offentlig forvaltning har vi i figur 2.4 belyst endringen i det offentlige konsumets andel av BNP fra 1865 og fram til idag. Figuren viser at det har vært en gjennomgående vekst i offentlig konsumandel i

hele denne perioden. Målt med gamle definisjoner har konsumandelen vokst fra 4 prosent av BNP i 1865 til 11 prosent i 1960. Den relative veksten har vært like sterk i periodene 1865-1900 og 1930-1960 som i perioden 1962-1990. Gjennom de første 30 årene av dette århundre lå imidlertid veksten i offentlig konsum som andel av BNP noe under den langsiktige trenden. Den langsiktige veksten i overføringene har vært enda sterkere enn veksten i offentlig konsum, og særlig sterk har veksten vært i perioden etter den første verdenskrigen, se Statistisk sentralbyrå (1966).

2.2. Sysselsetting

I 1990 ble det utført vel 460 000 normalårsverk i offentlig forvaltning, herav 140 000 i statsforvaltningen og i overkant av 320 000 i kommuneforvaltningen. Antallet normalårsverk i kommuneforvaltningen er mer enn tredoblet fra 1962 til 1990, mens antallet normalårsverk i statsforvaltningen har økt med ca. 50 prosent i denne perioden. Syssel-

Figur 2.5. Sysselsetting i stats- og kommuneforvaltningen. Normalårsverk

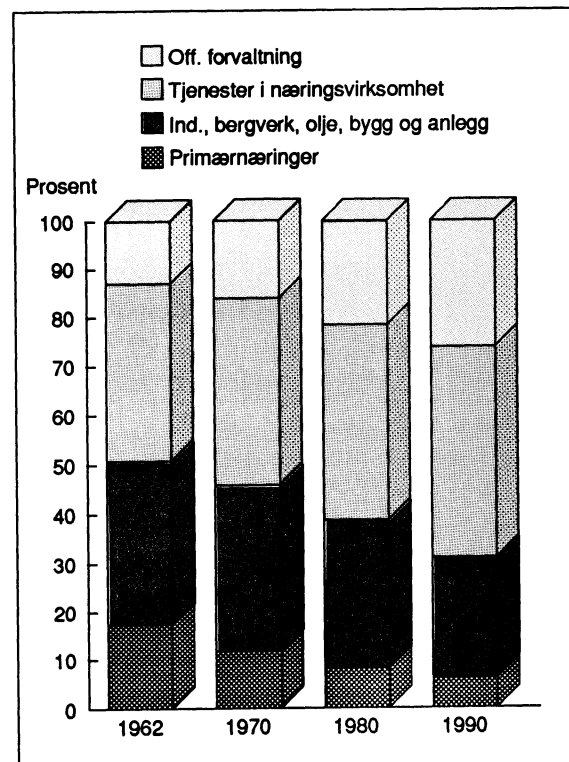


Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

settingsutviklingen i stats- og kommuneforvaltningen er nærmere belyst i figur 2.5.

Figur 2.6 viser hvordan fordelingen av sysselsettingen på hovednæringer har utviklet seg fra 1962 til 1990. Som en ser har utviklingen gått klart i retning av økt sysselsettingsandel i offentlig forvaltning og i gruppen tjenester i næringsvirksomhet (altså tjenesteyting utenom forvaltningen), på bekostning av primærnæringene og gruppen industri, bergverk, olje, bygg og anlegg. Mens primærnæringene og industri mv. hadde henholdsvis vel 20 og vel 30 prosent av sysselsettingen i 1962, var andelen i 1990 kommet ned i under 9 prosent for primærnæringene og knapt 25 prosent for industri mv. Sysselsettingsandelen for gruppen industri mv. er altså gått ned til tross for at en ny aktivitet, oljevirkomheten, er kommet til i løpet av perioden vi ser på. Oljevirkomheten har imidlertid en relativt

Figur 2.6. Sysselsettingsfordeling på hovedgrupper av næringer. Prosent av sysselsatte normalårsverk



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Sysselsatte personer

Gjennomsnittlig antall personer sysselsatt i produktiv virksomhet på norsk territorium over et år. Deltidsansatte personer og midlertidig fraværende personer er inkludert, men ikke personer som er permitterte.

Normalårsverk

Antall sysselsatte personer omregnet til antall heltidssysselsatte. For lønnstakere nyttes andel av full post eller andel av lønn som vekt i omregningen, mens for selvstendig næringsdrivende nyttes opplysninger om arbeidstid for mannlige selvstendige.

Utførte timeverk

Avtalefestet arbeidstid målt i timer for alle sysselsatte personer med tillegg for overtid og fratrukk av fravær. For selvstendige næringsdrivende er timeverkene bestemt som registrert arbeidstid korrigert for fravær.

Boks 2.1. Sysselsettingsbegreper i nasjonalregnskapet

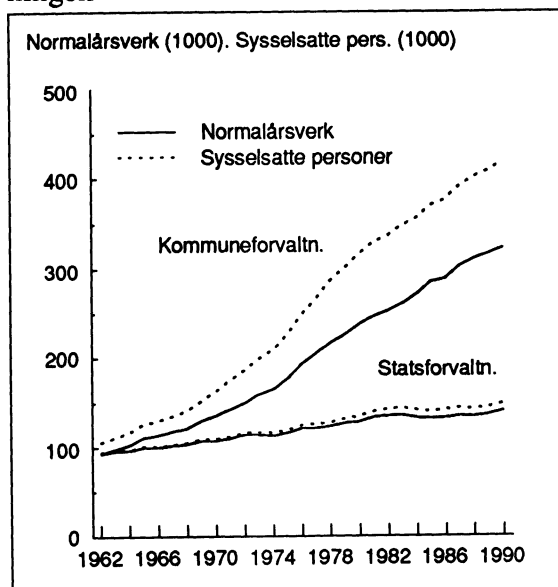
beskjeden direkte betydning for sysselsettingen; det som gjør denne virksomheten viktig, er inntektene den skaper. Offentlig forvaltnings andel av årsverkene har økt sterkt, fra knapt 12 prosent i 1962 til om lag 26 prosent i 1990. Forvaltningens sysselsettingsandel har dermed kommet opp på omtrent samme nivå som summen av industri, bergverk, oljevirksomhet og bygge- og anleggsvirksomhet. Tjenester utenom forvaltningen økte sin andel fra 35 til 42 prosent fra 1962 til 1990.

Figur 2.7 viser at antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen er vesentlig høyere enn antall normalårsverk, og at forskjellen mellom disse to størrelsene har økt over tid. Dette skyldes det sterke og økende innslaget

av deltidssysselsatte i denne sektoren. I statsforvaltningen er det tilnærmet samsvar mellom normalårsverk og antall sysselsatte personer.

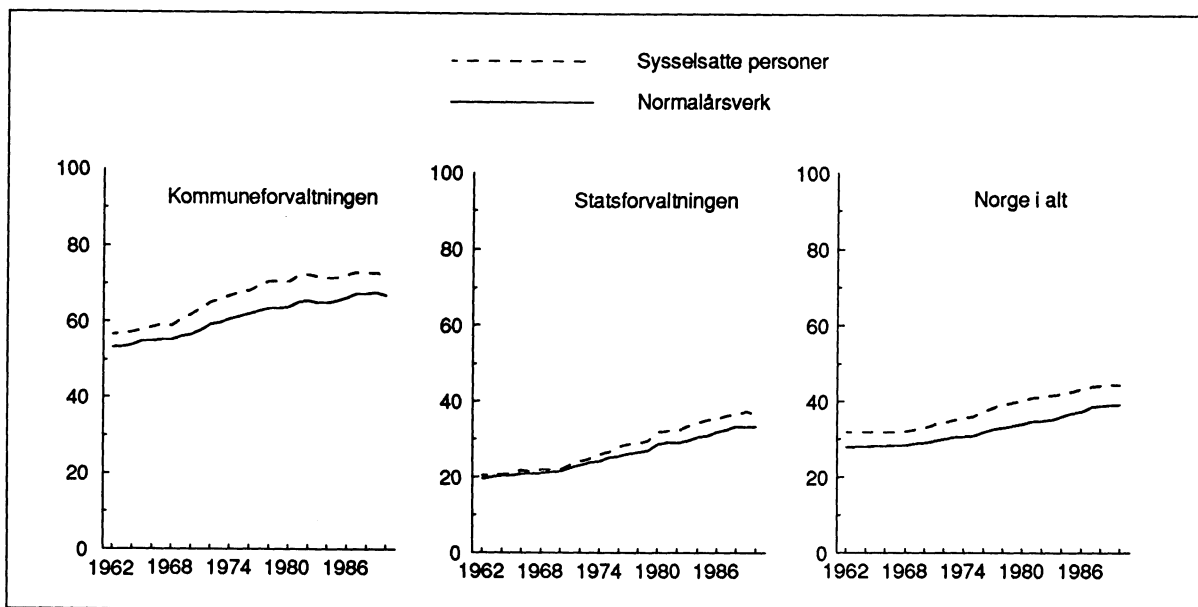
Det er et generelt trekk ved arbeidsmarkedet at kvinner jobber mer deltid enn menn. Den store utbredelsen av deltidsarbeid i kommuneforvaltningen henger derfor sammen med at mange kvinner jobber her. Dette er nærmere belyst i figur 2.8. Vi ser at kvinnenes andel av sysselsettingen i kommuneforvaltningen har vært klart større enn gjennomsnittet for Norge i hele perioden. Dette gjelder både når vi måler i normalårsverk og i sysselsatte personer. Mens andelen sysselsatte kvinner i kommuneforvaltningen var over 70 prosent i 1990, var den 45 prosent for alle næringer under ett. Årsaken er at vi finner en rekke arbeidsoppgaver som tradisjonelt har høye kvinneandeler innenfor kommuneforvaltningen, bl.a. skoleverk, helseinstitusjoner og sosiale institusjoner. Vi ser av figur 2.8 at kvinneandelen innenfor kommuneforvaltningen både er høy, og dessuten økende gjennom den tidsperioden vi ser på her.

Figur 2.7. Normalårsverk og antall sysselsatte personer i stats- og kommuneforvaltningen



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Figur 2.8. Kvinnenes andel av normalårsverk og antall sysselsatte personer i stats- og kommuneforvaltningen, og for Norge i alt. Prosent



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Tabell 2.2. Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning etter sektor. 1990. 1 000

	Statlig forvaltning	Kommunal forvaltning	Offentlig forvaltning i alt
I alt	149	418	567
Forsvar	56	0	56
Undervisning og forskning	25	110	135
Helse- og sosialtjenester	7	238	245
Annen tjenesteproduksjon	61	70	131

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Statsforvaltningen har derimot lavere kvinneandel enn Norge under ett. En viktig forklaringsfaktor er at forsvaret har relativt få kvinnelige ansatte. Dessuten regnes vernepliktige, som nesten utelukkende er menn, med i statsforvaltningens sysselsetting når de utfører tjeneste. Ellers ser vi at både for Norge i alt og for stats- og kommuneforvaltningen er kvinnenes andel av sysselsettingen større når den måles i sysselsatte personer enn når den måles i normalårsverk.

Den sterke veksten i offentlig forvaltning, og spesielt i kommuneforvaltningen, har betydd svært mye for kvinnenes økte yrk-

esdeltaking de siste 20-30 årene. Det foreligger en rekke analyser av endringene i kvinners arbeidsmarkedstilpasninger, se f.eks. Ellingsæter (1989).

Fordelingen av de sysselsatte i offentlig forvaltning på hovedgrupper av næringssektorer er belyst i tabell 2.2. Tabellen viser at helse- og sosialsektoren sysselsetter en betydelig andel (om lag 43 prosent) av forvaltningens samlede sysselsetting. Den alt overveiende del av dette er knyttet til kommuneforvaltningen. Undervisning og forskning og annen tjenesteproduksjon, som bl.a. omfatter den sentrale kommuneadmini-

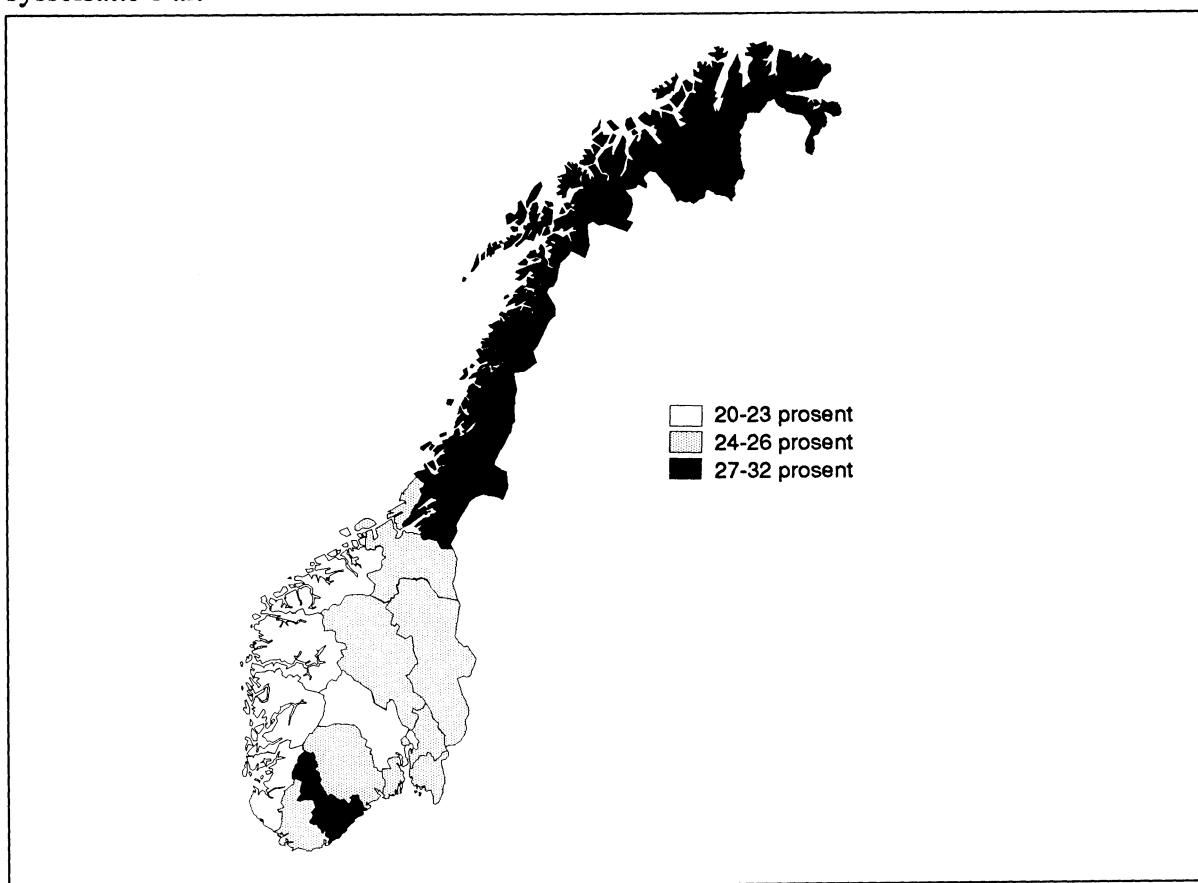
strasjonen, departementer, direktorater mv., legger hver beslag på noe under 25 prosent av sysselsettingen.

Figur 2.9 viser fylkesvise anslag over fordelingen av de sysselsatte i offentlig forvaltning i forhold til den totale sysselsettingen i fylkene. Figuren indikerer at den offentlige forvaltningen betyr relativt sett mest for sysselsettingen i de nordligste fylkene, foruten Aust-Agder. Dette skyldes dels distriktpolitiske beslutninger, og dels at spredt bosetting krever forholdsvis mange ansatte i offentlig tjenesteyting i forhold til befolkningen for å tilfredsstille bestemte krav til standard og tilgjengelighet. Dessuten betyr forsvaret mye for sysselsettingen i Nord-Norge. Oslo er blant de fylkene som i

følge disse beregningene har en mindre andel av sysselsettingen i offentlig forvaltning enn landsgjennomsnittet. En av årsakene er at Oslo kan utnytte stordriftsfordeler i offentlig administrasjon ved at byen både er fylkes- og primærkommune. Det hører også med i bildet at Oslo har betydelig sysselsetting i offentlige foretak og i offentlige finansinstitusjoner, dvs. virksomhet utenfor forvaltningen.

Figur 2.9 viser at offentlig forvaltning spiller en viktig regionalpolitisk rolle. Ved siden av den direkte sysselsettingsvirkningen, har lokaliseringen av denne virksomheten stor indirekte betydning for bosettingsmønsteret og for annen regional næringsutvikling, se bl.a. NordREFO (1984) og Foss og Halvorsen (1988).

Figur 2.9. Andel sysselsatte personer i offentlig forvaltning etter fylke 1986. Prosent av sysselsatte i alt



Kilde: Fylkesfordelt nasjonalregnskapsstatistikk 1986 og egne beregninger for sysselsettingen i forsvaret (vernepliktige er holdt utenfor).

2.3. Produktivitet

Produktiviteten i en virksomhet defineres vanligvis som forholdet mellom produksjonsresultat og ressursinnsats. På grunnlag av informasjon fra nasjonalregnskapet kan det bl.a. beregnes tall for bruttoprodukt i forhold til sysselsetting eller en indikator for samlet ressursinnsats i den enkelte produksjonssektor. Denne typen tall brukes både til å si noen om produktivitetsutviklingen over tid og produktivitetsforskjeller mellom sektorer. For offentlig forvaltning gir imidlertid slike tall liten mening fordi bruttoproduktet, som tidligere nevnt, beregnes fra kostnadssiden. Økt innsats av arbeidskraft i en forvaltningssektor vil derfor pr. definisjon også bidra til økt bruttoprodukt. Siden det ikke beregnes avkastning på offentlig realkapital, blir bruttoproduktet pr. årsverk normalt lavere i forvaltningssektorene enn i sammenlignbar næringsvirksomhet. En kan imidlertid ikke tolke dette som at ansatte i stats- og kommuneforvaltningen er mindre produktive enn andre arbeidstakere.

Det er rimelig å anta at det skjer produktivitsendringer også i offentlig forvaltning. Blant annet vil utnyttelse av ny kapital og teknologi bidra til økt effektivitet i offentlig virksomhet på samme måte som i andre næringer. Grunnlaget for å foreta produktivitskorreksjoner i nasjonalregnskapet er imidlertid svært usikkert, siden operasjonelle produktivitsmål i liten utstrekning er definert og informasjon om produktivitsutviklingen i hovedsak mangler. I fastprisberegningene har en valgt å legge inn et fast anslag for årlig produktivitsutvikling (trend), som et forsøk på å fange opp den produktivitsutviklingen som en forutsetter finner sted over tid i offentlig forvaltning. Produktivitsanslaget bygger på en analyse av lønnsutviklingen i stats- og kommuneforvaltningen, se Harildstad (1986).

For å kunne studere produktivitet i offentlig forvaltning på en tilfredsstillende måte må en bygge på annen og mer detaljert statistikk enn de publiserte offentlige regn-

skaper, se Dalen, Før Sund og Hernæs (1991). Hovedproblemet er å finne hensiktsmessige og målbare indikatorer for produksjonen. I helsesektoren kan f.eks. produksjonen angis ved antall pasienter. For å kunne sammenligne produktivitet over tid og mellom institusjoner, må en imidlertid ta hensyn til at det er stor variasjon i ressursbehovet for de ulike pasientgruppene. I sykehussektoren arbeides det nå med et registreringsystem som omfatter over 400 forskjellige pasientkategorier. Ved å bruke kostnadene ved behandling av de ulike pasientkategoriene som vekter, kan det i prinsippet beregnes totalindekser for produksjonen.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det hevdes at en istedenfor antall pasienter burde bruke et produksjonsmål som uttrykker graden av bedret helse for de personer som etterspør helsetjenester. Tilsvarende kan det hevdes at det egentlige formålet med virksomheten i undervisningssektoren er kunnskapsproduksjon, mens det vanligvis er antall elever som brukes som produksjonsindikator. I praksis er det imidlertid ikke lett å tallfeste hvor mye bedret helse eller økte kunnskaper som blir produsert i løpet av et år. Det er et generelt problem ved produktivitsstudier at det kan være store kvalitetsvariasjoner innenfor ulike deler av offentlig tjenesteyting.

Når det gjelder ressursinnsatsen i offentlige forvaltningsaktiviteter er dataproblemene størst for kapitalbruken. For de fleste typer av virksomhet finnes det begrenset informasjon om realkapital fordelt på hovedkategoriene bygninger, maskiner og transportmidler, og det er problematisk å finne hensiktsmessige verdianslag, se Dalen, Før Sund og Hernæs (1991).

Formålet med produktivitsstudier av offentlig virksomhet er i mange tilfeller av normativ karakter. I rapporten fra det såkalte Normanutvalget, se NOU (1991), har man sett nærmere på mulighetene for å oppnå samfunnsøkonomiske effektiviseringsgevinster i offentlig tjenesteyting og andre sektorer som påvirkes sterkt av offentlige regulerin-

ger eller offentlige overføringer. Det hevdes at det ved ulike tiltak er mulig å oppnå omfattende effektiviseringsgevinster og dermed høyere produktivitet både i undervisningssektoren, i helsesektoren og i offentlig administrasjon. Det legges her til grunn et vidt effektivitetsbegrep, som også inkluderer omlegginger som bidrar til å nå overordnede politiske mål med mindre bruk av ressurser (resultateffektivisering).

2.4. Totale inntekter og utgifter

For offentlig forvaltning under ett utgjorde løpende inntekter i alt 394,3 milliarder kroner i 1990, mens løpende utgifter i alt var 357,9 milliarder kroner. Målt som andel av BNP utgjør dette henholdsvis 59,4 og 54,1 prosent. Forvaltningens samlede bruttosparing var 36,4 milliarder kroner, nettofinansinvesteringene 16,4 milliarder kroner og overskuddet før lånetransaksjoner 13,0 milliarder kroner i 1990. Sammenhengen mellom løpende inntekter og utgifter, bruttosparing, nettofinansinvesteringer og overskudd før lånetransaksjoner, slik disse begrepene er definert i finansstatistikken for offentlig forvaltning, er vist i tabell 2.3.

Det går betydelige overføringsstrømmer mellom stats- og kommuneforvaltningen. I regnskapstall for offentlig forvaltning under ett er disse strømmene nettoført. Dette med-

Tabell 2.3. Løpende inntekter og utgifter i offentlig forvaltning 1990. Mrd. kr.

Løpende inntekter i alt	394,3
- Løpende utgifter i alt	357,9
= Bruttosparing	36,4
- Bruttorealinvesteringer	21,4
- Nettokjøp av fast eiendom	-1,4
= Nettofinansinvesteringer	16,4
- Utgiftsført netto kapitalinnskudd i statens forretningsdrift	3,4
= Overskudd før lånetransaksjoner	13,0

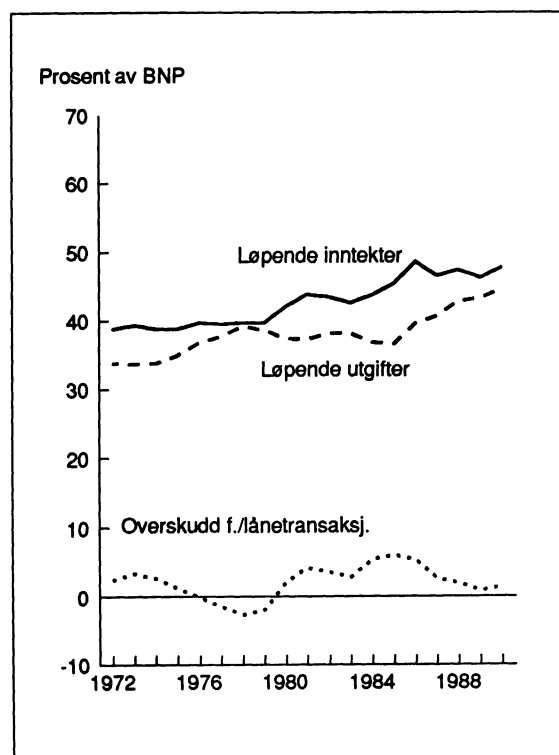
Kilde: Finansstatistikk

fører at løpende inntekter eller løpende utgifter summert over stats- og kommuneforvaltningen er høyere enn løpende inntekter eller utgifter for forvaltningen under ett.

Statsforvaltningen

I 1990 var løpende inntekter i alt for statsforvaltningen 317,0 milliarder kroner, eller 47,8 prosent av BNP, mens løpende utgifter i alt var 295,4 milliarder (44,6 prosent av BNP). I figur 2.10 er utviklingen i statsforvaltningens inntekter og utgifter, samt overskudd før lånetransaksjoner, vist som prosent av BNP for perioden 1972 til 1990. Det må presiseres at BNP her, og i resten av dette avsnittet, bare brukes som referansestørrelse. Forvaltningens totale inntekter og utgifter kan definisjonsmessig ikke tolkes som andeler av BNP, på samme måte som f.eks. offentlig konsum.

Figur 2.10. Statsforvaltningens inntekter, utgifter og overskudd i prosent av BNP



Kilde: Finansstatistikk

Løpende inntekter som andel av BNP holdt seg stabilt på i underkant av 40 prosent fram til 1979, men at andelen så økte til nesten 44 prosent i 1981. Deretter kom et par år hvor andelen gikk litt ned. Men etter 1983 viste statsforvaltningens inntekter målt som prosent av BNP igjen økning, fra knapt 43 i 1983 til nesten 49 i toppåret 1986. Senere har andelen variert rundt 47 prosent.

Mens inntektene var stabile, steg utgiftene målt som prosent av BNP jevnt gjennom 70-årene, fra under 34 i 1972 til ca. 39 i 1978 og 1979, da utgiftene var nesten like store som inntektene. Men deretter gikk statsforvaltningens utgifter noe ned i forhold til BNP, de utgjorde 37-38 prosent av BNP i årene 1980 til 1984, og bare 36,5 prosent i 1985. Etter 1985 steg utgiftene som andel av BNP for hvert år.

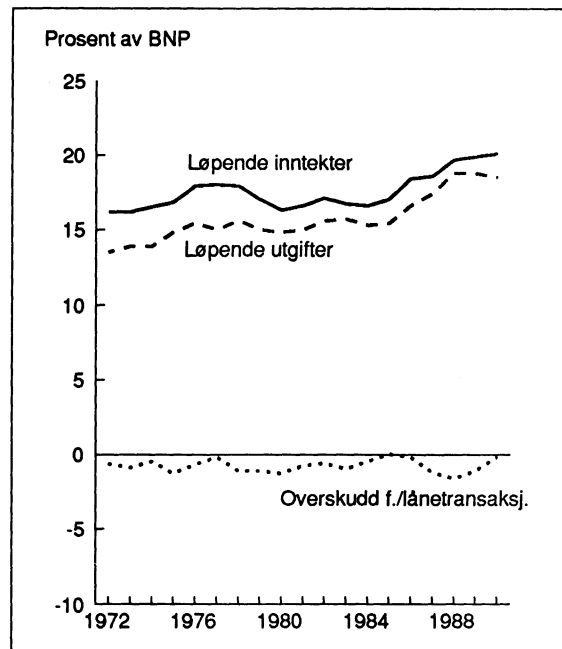
Statsforvaltningens bruttosparing, som er differansen mellom løpende inntekter og løpende utgifter, har vært positiv i hele perioden. Målt som andel av BNP var bruttosparingen på sitt laveste i 1978 (0,6 prosent) og på sitt høyeste i 1985 og 1986 (9,0 prosent). I 1990 utgjorde den 3,2 prosent av BNP.

Statsforvaltningens overskudd før lånetransaksjoner var positivt fram til og med 1975, men negativt i årene 1976 til 1979. På sitt laveste var overskuddet -2,7 prosent av BNP (1978). Etter 1980 har overskuddet vært positivt for alle år, og nådde sin største verdi målt som prosent av BNP i 1986 (6,0). Men i de senere årene har overskuddet avtatt i forhold til BNP, og var i 1990 1,5 prosent.

Kommuneforvaltningen

I 1990 var kommuneforvaltningens løpende inntekter i alt og løpende utgifter i alt henholdsvis 133,0 og 122,4 milliarder kroner, mens overskudd før lånetransaksjoner var -1,5 milliarder. Uttrykt som andel av BNP utgjør dette henholdsvis 20,1, 18,5 og -0,2 prosent. I figur 2.11 er utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter og ut-

Figur 2.11. Kommuneforvaltningens inntekter, utgifter og overskudd i prosent av BNP.



Kilde: Finansstatistikk

gifter, samt overskudd før lånetransaksjoner, vist som prosent av BNP for perioden 1972-1990.

Kommuneforvaltningens løpende inntekter økte fra vel 16 til 18 prosent av BNP fra 1972 til 1977, men gikk så ned til 16,3 prosent i 1980. I årene 1981 til 1985 lå andelen på rundt 17 prosent. Fra 1985 til 1988 økte inntektene sterkt i forhold til BNP, og i 1988 var andelen kommet opp i 19,7 prosent. Økningen fortsatte, men i mer moderat tempo, fram til 1990.

Løpende utgifter målt som andel av BNP viser i grove trekk samme forløp som inntektene, men økningen fram til 1977 og nedgangen i årene etterpå er ikke like sterk for utgiftene som for inntektene. Kommuneforvaltningens løpende utgifter som prosent av BNP var 13,5 i 1972, knapt 15 i 1980, og knapt 15,5 i 1985. Etter dette skjøt økningen fart, og andelen av BNP var 18-19 prosent i 1988-1990.

Som vi ser av figuren har bruttosparingen vært positiv hele perioden. Kommune-

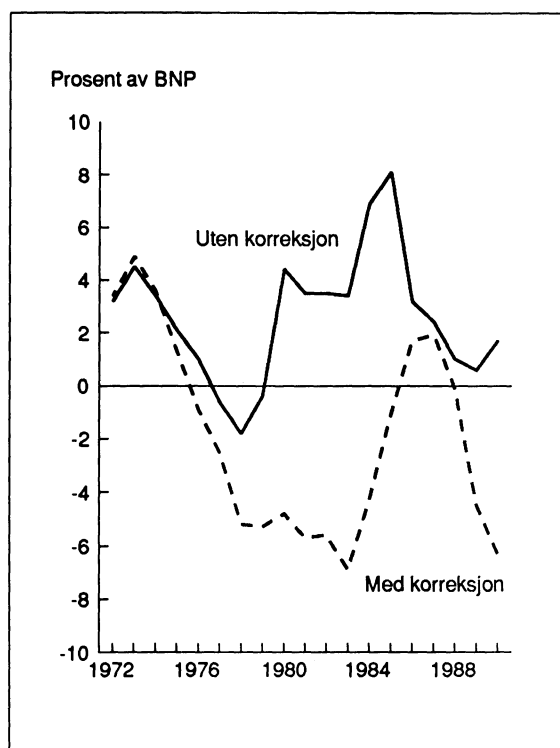
forvaltningens høyeste bruttosparing i forhold til BNP finner vi i 1977, og den laveste i 1988 (henholdsvis 3,0 og 0,9 prosent). Den årlige sparingen var jevnt over høyere i 70-enn i 80-årene. Bruttorealinvesteringene har imidlertid gjennomgående vært større enn sparingen, slik at overskuddet før lånetransaksjoner har vært negativt i hele perioden. Fram til 1985 utgjorde det årlige "overskuddet" mellom -0,2 og -1,3 prosent av BNP. Mellom 1985 og 1988 økte det negative overskuddet til -1,6 prosent av BNP, men avtok så til -1,1 prosent i 1989 og -0,2 prosent i 1990.

Overskudd før lånetransaksjoner for forvaltningen samlet

Økte offentlige utgifter og reduserte skatteinntekter til det offentlige virker under bestemte forutsetninger ekspansivt på resten av økonomien, mens lavere offentlige utgifter og høyere skatteinntekter har den motsatte effekt (virker kontraktivt). Såvel størrelsen på offentlige utgifter som skatteinntektenes størrelse virker inn på offentlig forvaltnings overskudd før lånetransaksjoner, som derfor gjerne brukes som et nettomål på hvor ekspansiv finanspolitikken er: dess lavere overskudd før lånetransaksjoner, dess mer ekspansiv er politikken. En viktig målsetting med finanspolitikken er å bidra til å dempe virkningene av de konjunkturmessige svingningene i økonomien (motkonjunkturpolitikk). Dette gjøres ved å legge opp til ekspansive offentlige budsjetter i lavkonjunkturperioder, og kontraktive budsjetter i høykonjunkturperioder.

Når en vurderer graden av ekspansivitet i finanspolitikken, er en først og fremst interessert i effekten på den innenlandske etterspørselen. Dette betyr at transaksjoner som påvirker overskuddet før lånetransaksjoner, men som ikke påvirker det innenlandske etterspørselsnivå, bør holdes utenfor. Som følge av dette er det vanlig å operere med overskudd før lånetransaksjoner fratrukket

Figur 2.12. Offentlig forvaltning. Overskudd før lånetransaksjoner med og uten korreksjon for oljeskatter, statlige utgifter til petroleumsvirksomheten og overføringer fra Norges Bank. Prosent av BNP



Kilde: Finansstatistikk

oljeskatter, nettoutgifter til statlig petroleumsvirksomhet og overføringer fra Norges Bank. Dette korrigerede overskuddet antas å gi bedre informasjon om finanspolitikkenes virkninger på innenlandsk etterspørsel.

I figur 2.12 er overskudd før lånetransaksjoner for forvaltningen under ett framstilt både med og uten denne korreksjonen. Overskuddet uten korreksjon er angitt i prosent av ordinært BNP, mens overskuddet med korreksjon er angitt i prosent av BNP utenom oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.

Overskuddet før lånetransaksjoner uten korreksjon falt fra 4,5 prosent av BNP i 1973 til -1,8 prosent i 1978, den laveste verdien i hele perioden. Så fulgte en sterk økning til 4,4 prosent i 1980. Etter et par år med relativ stabilitet fulgte en ny, sterk

økning fra 3,4 prosent i 1983 til 8,1 prosent i 1985. Deretter falt overskuddet dramatisk til 3,2 prosent i 1986. Nedgangen fortsatte fram til 1989, men i 1990 var overskuddet noe høyere enn året før (1,7 prosent mot 0,6 prosent i 1989).

De store svingningene i forvaltningens ukorrigerede overskudd skriver seg først og fremst fra statsforvaltningen. Som det framgår av figurene 2.10 og 2.11 har overskudd før lånetransaksjoner i kommuneforvaltningen vært noe mer stabilt over tid enn i statsforvaltningen.

Fram til 1974 utgjør forvaltningens korrigerte og ukorrigerede overskudd før lånetransaksjoner omtrent samme andel av BNP. Men fra 1974 til 1978 faller det korrigerte overskuddet sterkere enn det ukorrigerede, til -5,2 prosent av BNP utenom olje og utenriks sjøfart. Mens det ukorrigerede overskuddet økte sterkt i 1980 og holdt seg på omtrent samme høye nivå i de følgende år, viste det korrigerte overskuddet en fallende tendens og kom ned på -6,9 prosent i 1983. Kurvene som beskriver de to overskuddsbegrepene skiller altså lag ettersom oljeinntektene begynner å gjøre seg gjeldende fra slutten av 1970-tallet.

Det korrigerte overskuddet steg sterkt fra 1983 til 1986. Fordi oljeprisfallet bidro til en betydelig reduksjon i statens inntekter fra oljevirkksomheten, var de to overskuddsbegrepene nesten jevnstore i 1987 (henholdsvis 2,4 og 1,9 prosent). Men fra og med 1988 gikk korrigert overskudd igjen sterkt ned, og utgjorde i 1990 -6,3 prosent av BNP utenom olje og utenriks sjøfart.

Utviklingen i korrigert overskudd før lånetransaksjoner indikerer at finanspolitikken hadde en ekspansiv virkning på norsk økonomi i årene 1977-1983. Deretter fulgte en innstrammingsperiode som kuliminerte i 1986/87. Fra og med 1988 gir tallene en indikasjon på at finanspolitikken igjen har virket ekspansivt. Det må imidlertid understrekes at slike indikatorer alene bare gir et summarisk uttrykk for virkningene av den økonomiske politikken. For en mer fullstendig vurdering vil det være nødvendig også å se på utviklingen i andre størrelser (produksjon, sysselsetting, priser mv.), eventuelt også korrigere indikatorene for konjunkturrelle forhold, forhold knyttet til renteinntekter mv. Det vises her til de årlige nasjonalbudsjettpublikasjonene.

Tabell 2.4. Fordringer og gjeld pr. 31. desember 1980 og 1989 i stats- og kommuneforvaltningen

	1980		1989	
	Mill. kr.	Prosent av BNP	Mill.kr	Prosent av BNP
Statsforvaltningen				
Fordringer i alt	164 040	57,5	462 490	74,2
Gjeld i alt	120 950	42,4	195 775	31,4
Netto fordringer	43 090	15,1	266 715	42,8
Kommuneforvaltningen				
Fordringer i alt	22 025	7,7	49 015	7,9
Gjeld i alt	36 159	12,7	95 608	15,3
Netto fordringer	-14 134	-5,0	-46 593	-7,5

Kilde: Finansstatistikk

Fordringer og gjeld

Tabell 2.4 viser endringene i stats- og kommuneforvaltningens fordringer og gjeld fra 1980 til 1989. Fordrings- og gjeldsutviklingen har bl.a. stor betydning for størrelsen på forvaltningens renteinntekter og renteutgifter. Statsforvaltningen har vesentlig høyere fordringer enn gjeld, og den positive fordringsbalansen har økt sterkt i løpet av 1980-tallet. Dette gjenspeiler at statsforvaltningen i denne perioden har hatt store overskudd før lånetransaksjoner, som belyst figur 2.10. Statsforvaltningens netto fordringer utgjorde

i 1989 et beløp som tilsvarte hele 42,8 prosent av bruttonasjonalproduktet. De største aktivapostene for statsforvaltningen er innskudd i Norges Bank og Postgiro, utlån til statsbankene, og kapitalinnskudd i Statens forretningsdrift. Kommuneforvaltningen har derimot en negativ netto fordringsposisjon, og denne er noe forverret i løpet av perioden ved at gjelden har økt sterkere enn fordringene. Den største gjeldsposten for kommuneforvaltningen er lån, hvorav omtrent halvparten av lånene er gitt av statsbanker.

3. SAMMENSETNINGEN AV DEN OFFENTLIGE FORVALTNINGENS INNTEKTER OG UTGIFTER

I kapittel 1 ble det gitt en grov oversikt over forvaltningens viktigste inntekter og utgifter, se figur 1.2. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan inntektene og utgiftene 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 på 1980-tallet.

3.1. Offentlig forvaltning i alt

Sammensetningen av forvaltningens totale inntekter på 1980-tallet er nærmere belyst i figur 3.1. Det har vært betydelige endringer i de enkelte inntekstpostenes relative betydning i denne perioden. De direkte skattene (inntekts- og formueskatt mv.), som utgjorde i underkant av 40 prosent av de samlede inntektene i 1980, stod bare for 30 prosent av inntektene i 1990. Utviklingen i de direkte skattene er bl.a. påvirket av endringene i skatten på oljeinntektene. Denne skatten falt sterkt i 1986 som følge av det internasjonale prisfallet på petroleumsprodukter. Oljeskattene er først og fremst en viktig inntektskilde for statsforvaltningen, se avsnitt 3.2.

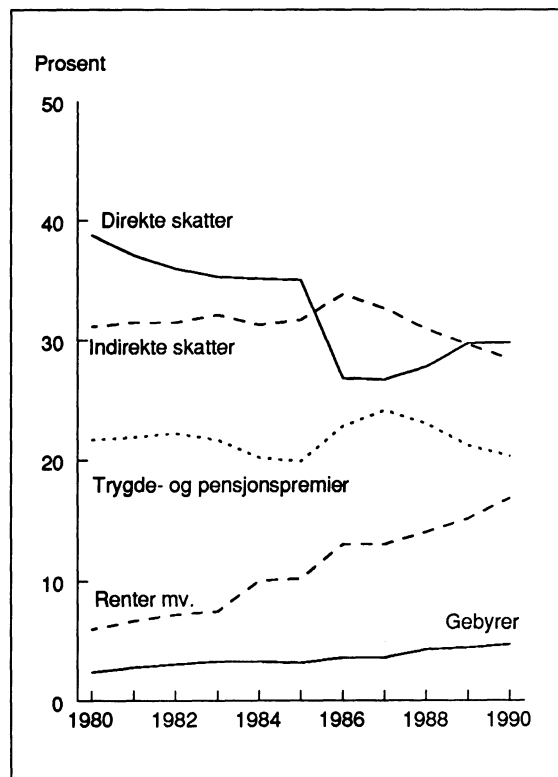
Indirekte skatter (merverdiavgift, særavgifter, toll mv.), utgjorde en noe mindre andel av de samlede inntektene i 1990 enn i 1980. Andelen som dekkes av trygde- og pensjonspremier har endret seg relativt lite når vi ser hele tiårsperioden under ett.

Figur 3.1 viser at det har vært en svært sterk vekst i renteinntektene gjennom 1980-tallet. Denne andelen har økt med om lag 10 prosentpoeng, til nærmere 17 prosent av de totale inntektene i 1990. Dette henger i stor grad sammen med den sterke veksten i statsforvaltningens netto fordringer som ble

påpekt i avsnitt 2.4. Også den relative betydningen av gebyrene har økt i denne perioden. I avsnitt 6.1 ser vi nærmere på utviklingen i gebyrene i helse- og sosialsektoren.

Sammensetningen av de indirekte skattene er nærmere belyst i tabell 3.1. Vi ser at av de 111 milliarder kroner som tas inn ved den indirekte beskatningen utgjør merverdiavgiften om lag halvparten. Merverdiavgiften kreves inn på produksjon og omsetning av de fleste varer og tjenester. Siden 1975 har avgiftssatsen vært 20 prosent av omsetningsverdien. Avgiften på investeringer utgjorde vel 5 milliarder kroner i 1990. Denne avgiftens relative betydning som inntektskilde er redusert de siste årene. Tabellen viser at avgift på utvinning av petroleum er en viktig inntektskilde for for-

Figur 3.1. Offentlig forvaltning. Inntekter etter art. Prosentfordeling



Kilde: Finansstatistikk

Tabell 3.1. Offentlig forvaltning. Indirekte skatter, 1990

	Mill. kr.	Prosent
I alt	111 051	100,0
Merverdiavgift	55 749	50,2
Avgift på investeringer	5 213	4,7
Toll	1 475	1,3
Avgift på utvinning av petroleum	9 131	8,2
Avgift på motorvogner ¹⁾	6 779	6,1
Avgift på bensin	6 920	6,2
Avgift på alkohol ²⁾	5 634	5,1
Avgift på tobakk	3 733	3,4
Avgift på elektrisk kraft	3 458	3,1
Andre indirekte skatter	12 959	11,7

¹⁾ Omfatter avgift på motorvogner, kilometeravgift (for egen- og leietransport), årsavgift på personbiler og motorsykler, avgift på prøvenummer og registreringsavgift.

²⁾ Omfatter avgift på øl, samt verdi- og mengdeavgift på vin og brennevin. Omfatter ikke overskudd i A/S Vinmonopolet og avgift på salgs- og skjenkerettigheter.

Kilde: Finansstatistikk

valtningen. I tillegg utgjør, som nevnt, oljeskattene en betydelig del av de direkte skattene ved beskatningen av inntekt og formue fra denne virksomheten.

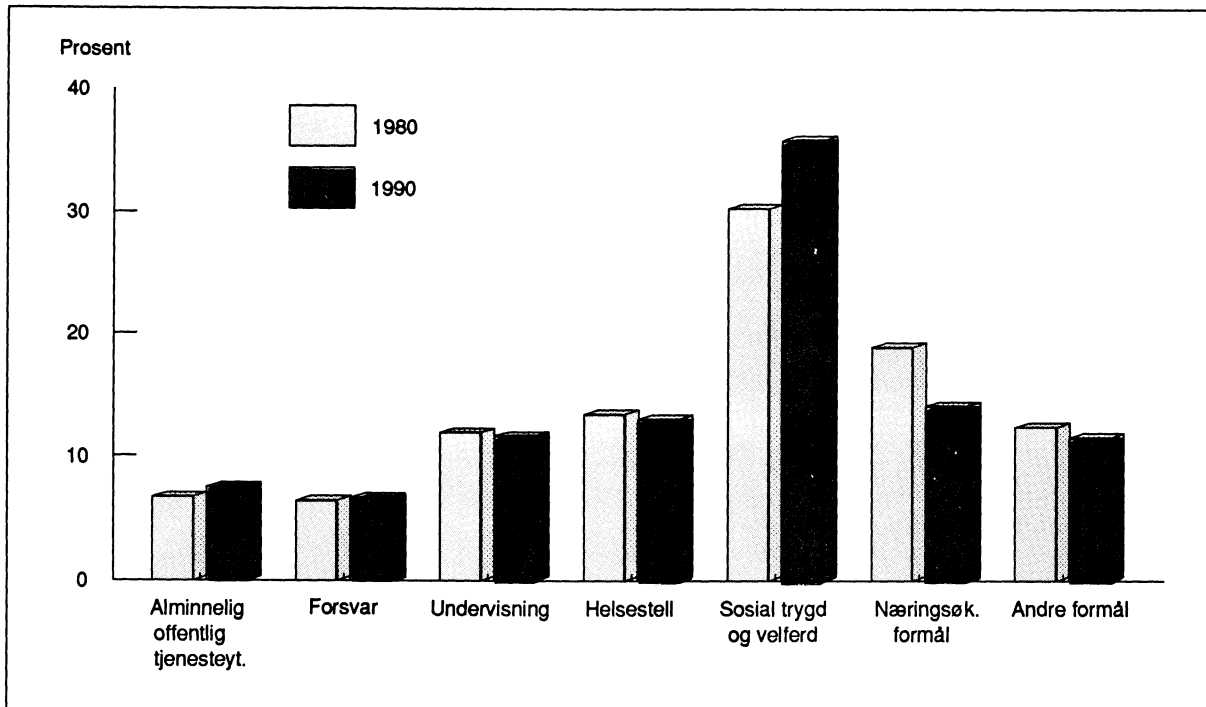
Ulike særavgifter på forbruksvarer bidrar også med relativt store beløp på forvaltningens inntektsside. Vi ser av tabell 3.1. at avgiftene på motorvogn og bensin samlet stod for om lag 12 prosent av de indirekte skattene i 1990. Dessuten utgjorde årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger, som regnes som direkte skatt i nasjonalregnskapet, 1,8 milliarder kroner. Alkohol- og tobakksavgiftene dekket i 1990 til sammen vel 8 prosent av de indirekte skattene. Av andre viktige indirekte skatter på forbruksvarer kan nevnes avgifter på sjokolade og sukkervarer, avgifter på kullsyreholdige alkoholfrie drikkevarer, og avgifter på kosmetiske toalettartikler.

De indirekte skattene betyr først og fremst mye for statsforvaltningens økonomi. I tillegg til å bidra til statens generelle inntektsgrunnlag, er de ulike avgiftene viktige virkemidler i fordelingspolitikken, i helsepolitikken, i samferdselpolitikken, i miljøvernpolitikken osv.

Tallene i nasjonalregnskapet og finansstatistikken for offentlig forvaltning er tilpasset et internasjonalt system for formålsgruppering av de offentlige utgiftene. Systemet, som betegnes COFOG (Classification Of Functions Of Government), innebærer at alle transaksjoner rettet mot samme klasse av målsettinger grupperes sammen. I figur 3.2 har vi foretatt en prosentvis fordeling av de løpende utgiftene i offentlig forvaltning på 7 hovedformål. Denne oppstillingen inkluderer både offentlig konsum og overføringer. Utgiftene til bruttorealinvesteringer er imidlertid holdt utenom. Figuren viser at posten sosial trygd og velferd la beslag på om lag 35 prosent av de totale utgiftene i 1990. Dette er en klar økning i forhold til 1980. Også utgiftene til helsestell, som har endret seg omtrent i takt med de totale utgiftene, utgjør betydelige beløp. Vi går i kapittel 6 noe nærmere inn på utviklingen i helse- og sosialsektoren. På tilsvarende måte skal vi i kapittel 5 se mer detaljert på utgiftene til undervisningssektoren, som legger beslag på 11-12 prosent av de samlede offentlige utgiftene.

Figur 3.2 viser at utgiftene til næringsøkonomiske formål utgjør en markert mindre

Figur 3.2. Offentlig forvaltning. Løpende utgifter etter formål. Prosentfordeling. 1980 og 1990



Kilde: Finansstatistikk

andel av de offentlige utgiftene i 1990 enn ti år tidligere. Dette skyldes i hovedsak reduserte subsidier, se avsnitt 3.2.

Forvaltningens tradisjonelle oppgaver knyttet til alminnelig offentlig tjenesteyting (inklusive politi og rettsvesen) og forsvar utgjorde i 1990 om lag 14 prosent av de totale utgiftene. Helse- og sosialutgiftene og undervisningsutgiftene, som kan kalles utgifter til vedlikehold og utbygging av velferdsstaten, utgjorde hele 60 prosent av utgiftene.

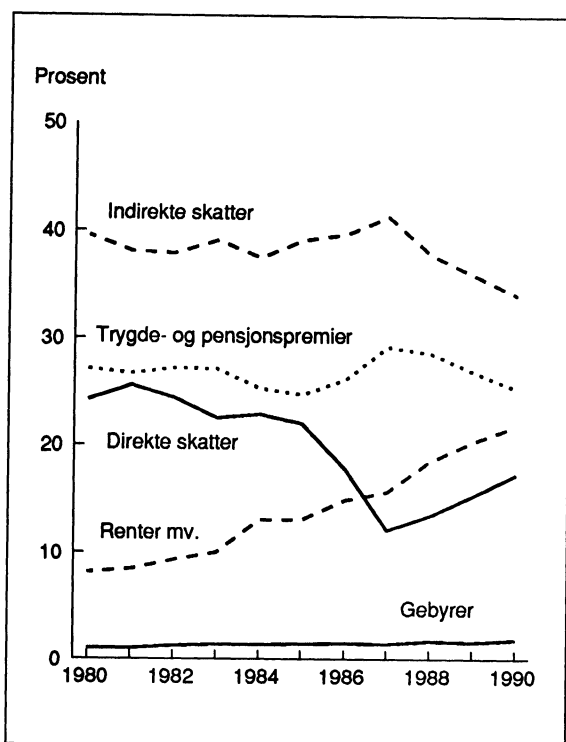
3.2. Statsforvaltningen

Sammensetningen av statsforvaltningens inntekter på 1980-tallet er nærmere belyst i figur 3.3. Figuren avspeiler i hovedsak de samme generelle utviklingstendenser som ble kommentert for forvaltningen samlet. De indirekte skattene betyr imidlertid relativt

mer, og de direkte skattene relativt mindre, når vi ser på statsforvaltningen isolert. Vi ser at de direkte skattene som andel av inntektene ligger klart lavere på slutten av 1980-tallet enn på begynnelsen. Også de indirekte skattenes andelsmessige betydning er redusert. Til gjengjeld har statens renteinntekter økt kraftig, og utgjør over 20 prosent av inntektene i 1990. Som nevnt henger dette i stor grad sammen med en sterk vekst i statens netto fordringer.

Som påpekt over betyr skattene på oljevirkksomheten svært mye for statsforvaltningens inntekter. Dette er nærmere belyst i figur 3.4. Vi har her trukket tidsperspektivet tilbake til 1972 for å få med hele oppbyggingen av oljevirkksomheten. Figuren viser en sterk vekst i oljeskattenes andel av statens samlede inntekter fram til 1980, i takt med veksten i oljeproduksjonen. Gjennom første halvdel av 1980-årene lå oljeskattenes inntektsandel på rundt 20 prosent. Det inn-

Figur 3.3. Statsforvaltningen. Inntekter etter art. Prosentfordeling

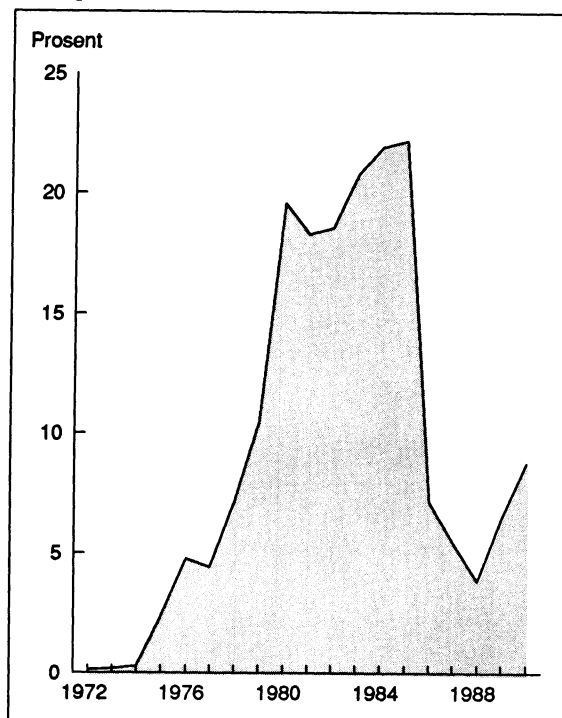


Kilde: Finansstatistikk

trådte et markert brudd i forbindelse med fallet i oljeprisene i 1986. Den laveste andelen finner vi 1988 med i underkant av 4 prosent, deretter har oljeskattene igjen økt. De siste årene har det vært vekst både i oljeproduksjon og priser. I 1990 utgjorde skatten fra oljevirkksomheten om lag 9 prosent av statsforvaltningens inntekter.

Figur 3.4 illustrerer oljevirkosomhetens store betydning for norsk økonomi. Skatteinntektene 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 andre næringer. Samtidig bringer oljeskattene inn et betydelig usikkerhetsmoment i forvaltningens inntektsgrunnlag. Det er ingen inntekts- eller utgiftspost på de offentlige budsjettene av tilsvarende betydning, som kan svinge like mye fra år til år.

Figur 3.4. Statsforvaltningen. Direkte og indirekte skatt fra oljevirkosomheten (påløpt) som prosentandel av totale inntekter



Kilde: Finansstatistikk

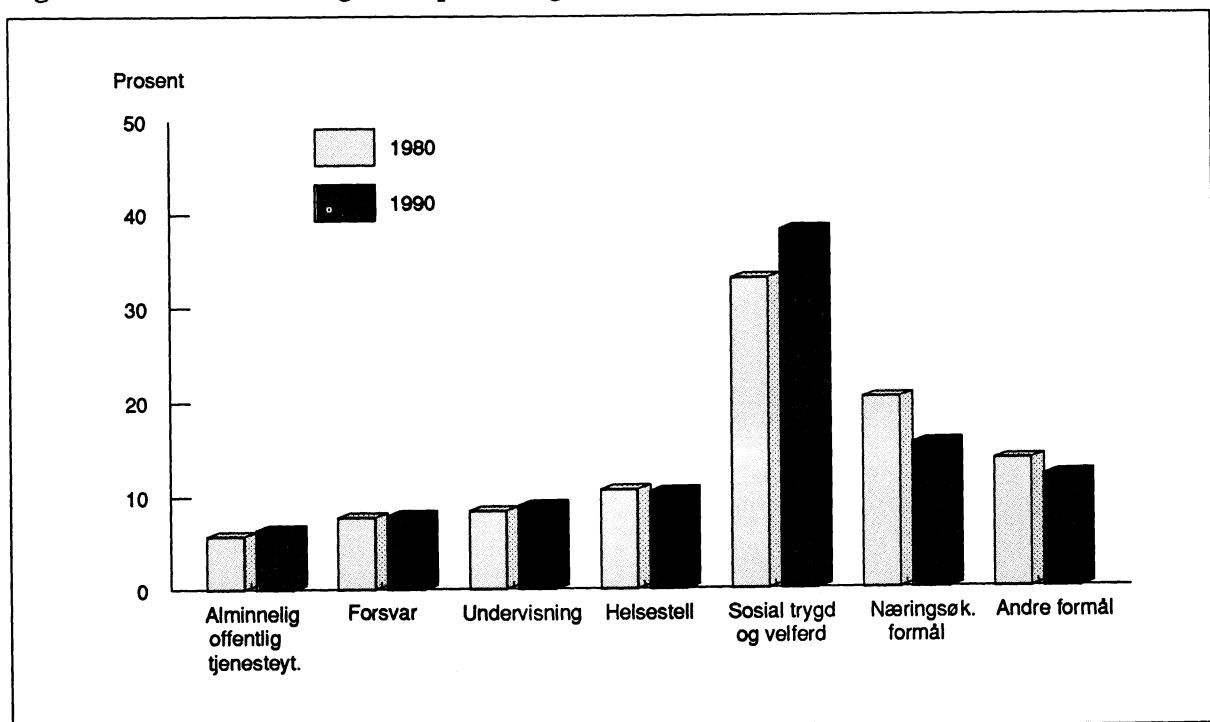
Tabell 3.2 viser fordelingen av statsforvaltningens utgifter på hovedtyper av arter. Utgifter til lønninger og vareinnsats har til sammen lagt beslag på om lag 20 prosent av totalutgiftene på 1980-tallet. Det har vært en moderat forskyvning av utgiftene fra lønninger til vareinnsats. Tabellen viser at det er overføringene som betyr mest på statsforvaltningens utgiftsside. Stønadene utgjorde hele 38 prosent av de totale utgiftene i 1990, og dette var en økning på om lag 5 prosentenheter i forhold til 1980. I denne perioden har det vært en reduksjon i andelen som går til subsidier, dvs. tilskudd til primærnæringene og andre næringer. Det har følgelig foregått en forskyvning fra næringsbaserte til personbaserte overføringer.

Tabell 3.2 viser ellers at overføringene fra statsforvaltningen til kommuneforvaltningen har ligget på et nivå rundt 16-18 prosent av

Tabell 3.2. Statsforvaltningen. Utgifter etter art. Prosentfordeling

	1980	1985	1990
I alt	100,0	100,0	100,0
Lønnskostnader	11,3	10,8	9,9
Vareinnsats	8,5	9,5	9,9
Bruttorealinvesteringer	3,3	2,8	3,1
Renter og utbytte	8,2	87,2	7,4
Subsidier	17,3	13,0	11,5
Stønader	33,3	35,1	38,1
Overføringer til kommuneforvaltn.	16,1	18,4	17,7
Overføringer til utlandet	2,0	2,2	2,4

Kilde: Finansstatistikk

Figur 3.5. Statsforvaltningen. Løpende utgifter etter formål. Prosentfordeling. 1980 og 1990

Kilde: Finansstatistikk

utgiftene på 1980-tallet. Overføringene til utlandet, dvs. utviklingshjelpen, utgjorde i 1990 2,4 prosent av statens utgifter. Dette tilsvarte om lag 1,1 prosent av bruttonasjonalproduktet.

Figur 3.5 viser fordelingen av statsforvaltningens utgifter på hovedformål. Den omtalte endringen i overføringene avspeiler

seg her i en økning i utgiftene til sosial trygd og velferd, og en reduksjon i utgiftene til næringsøkonomiske formål. For de andre formålskategoriene har det vært relativt beskjedne endringer i utgiftsandelene fra 1980 til 1990. Vi ser at de statlige utgiftene til forsvar, undervisning og helsestell er omtrent like store og utgjør hver 8-10 pro-

sent av utgiftene. Dette er formål hvor utgiftene hovedsakelig er lønninger og vareinnsats, dvs. at utgiftene inngår i det offentlige konsumet.

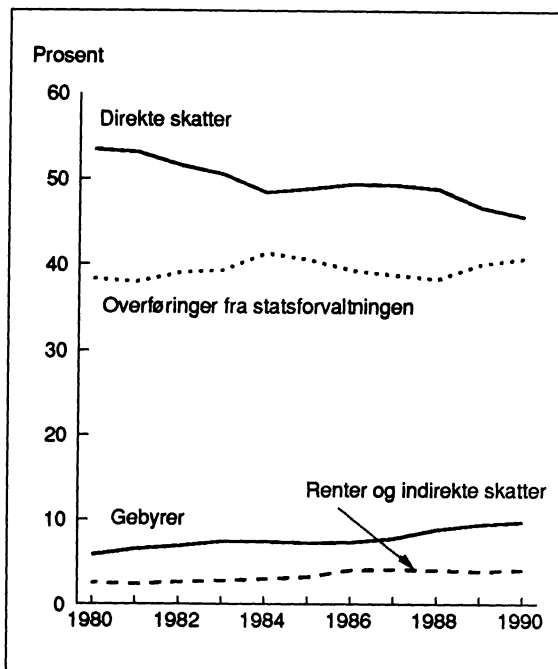
3.3. Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningens totale inntekter fordelt på art er belyst i figur 3.6. Direkte skatter, dvs. i hovedsak ordinær skatt på inntekt og formue, er den største inntektsposten for kommuneforvaltningen. Det har imidlertid vært en jamm nedgang i denne postens relative betydning på 1980-tallet. Vi ser av figuren at overføringene fra statsforvaltningen også betyr svært mye for kommuneforvaltningens inntekter. Overføringenes andel av inntektene har ligget på omtrent 40 prosent på 1980-tallet. Den tredje største inntektsposten er gebyrer, hvor inntektsandelen har økt fra om lag 6 prosent i 1980 til om lag 10 prosent i 1990. Kommuneforvaltningens gebyrinntekter omfatter renovasjons- og kloakkavgifter, foreldrebetaling for barnehageplass, egenbetaling ved opphold på sykehjem osv. Renter og indirekte skatter, som er viktige inntektsposter for statsforvaltningen, betyr relativt lite for kommuneforvaltningens inntektsside.

Tabell 3.3 viser fordelingen av kommuneforvaltningens utgifter 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. Denne andelen har vært relativt stabil på 1980-tallet. Andelen av utgifter som går til realinvesteringer var derimot klart lavere i 1990 enn i 1980. Andelene til renter og overføringer har økt noe i denne perioden. Stønadene, som hovedsakelig gjelder helse og sosiale formål, utgjorde om lag 10 pro-

sent av kommuneforvaltningens utgifter i 1990. Økningen i overføringene til statsforvaltningen skyldes i stor grad økte innbetalinger fra kommunene til folketrygden.

Figur 3.6. Kommuneforvaltningen. Inntekter etter art. Prosentfordeling



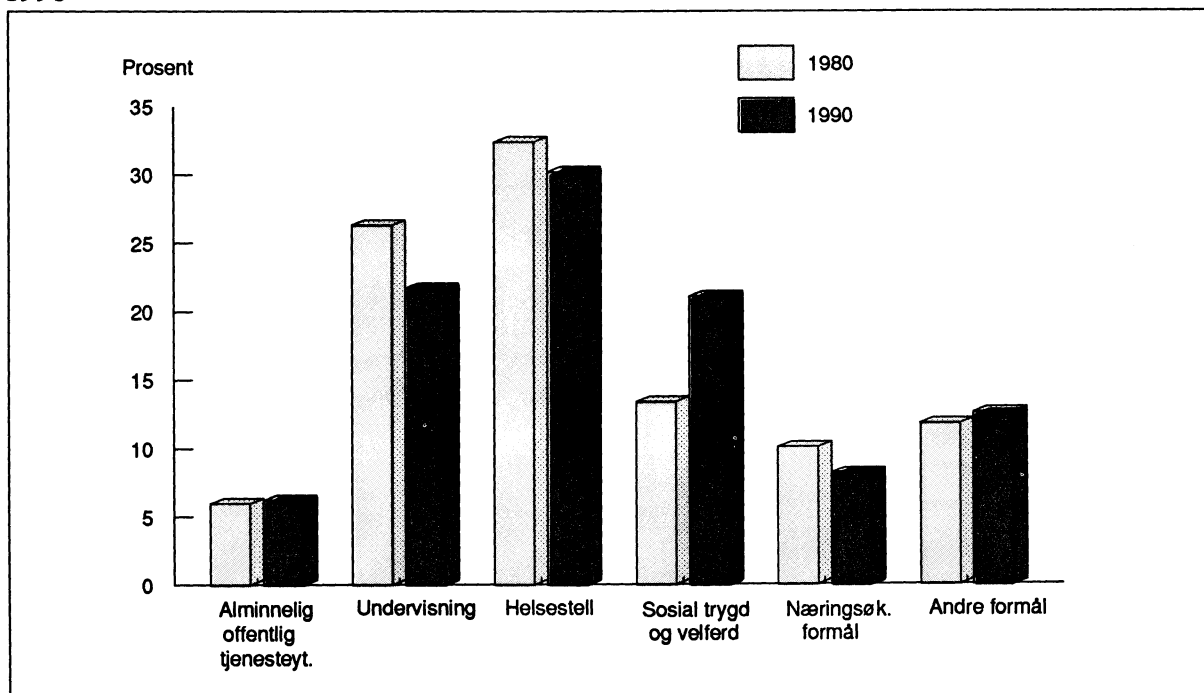
Kilde: Finansstatistikk

Figur 3.7 viser fordelingen av kommuneforvaltningens utgifter på hovedformål. I forhold til 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 totale utgifter i 1990; det var imidlertid en nedgang i andelen på om lag 7 prosentenheter i løpet av denne tiårsperioden. Det er først og fremst posten sosial trygd og velferd som har økt etter 1980. Utgiftene til sosial trygd og velferd omfatter stønader, og kommunal og fylkeskommunal drift av ulike sosiale omsorgstjenester for barn og voksne.

Tabell 3.3. Kommuneforvaltningen. Utgifter etter art. Prosentfordeling

	1980	1985	1990
I alt	100,0	100,0	100,0
Lønnskostnader	48,3	51,7	50,8
Vareinnsats	18,2	19,0	17,5
Bruttorealinvesteringer	15,6	9,5	9,0
Renter og utbytte	5,7	5,6	5,5
Subsidier	1,7	3,0	3,4
Stønader	8,5	9,3	9,6
Overføringer til statsforvaltn.	2,0	1,8	4,2

Kilde: Finansstatistikk

Figur 3.7. Kommuneforvaltningen. Løpende utgifter etter formål. Prosentfordeling. 1980 og 1990

Kilde: Finansstatistikk

Vi har hittil i dette avsnittet behandlet kommuneforvaltningen under ett. I tabell 3.4 har vi gjengitt noen tall som kan belyse de strukturelle forskjellene mellom fylkeskommunene og primærkommunene. Driftsutgifter omfatter her både utgifter til lønninger, vareinnsats og overføringer. Fordelingen på hovedkapitler bygger på forskriftene for

regnskapsføring i kommunene, og er ikke helt samsvarende med den formålsgrupperingen som er brukt tidligere i dette kapitlet. Tabellen viser at gjennomsnittlige driftsutgifter pr. innbygger var vel 20 000 kroner i kommunene i 1990. Dette er vesentlig høyere enn de tilsvarende beløpene som forvaltes av fylkeskommunene. Vi ser dessuten at

Tabell 3.4. Driftsutgifter. Fylkeskommuner og kommuner. 1990

	Fylkes- kommuner	Kommuner		
		I alt	Under 1 000 innbyggere	Over 60 000 inn- byggere (inkl. Oslo)
Driftsutg. kr. pr. innbygger	11 307	20 496	36 919	26 687
Fordelt på hovedkap. (prosent)				
Sentraladministrasjon	2	6	12	5
Undervisning	22	23	19	16
Helsevern	58	20	17	25
Sosial omsorg og trygd	3	25	20	29
Kirke- og kulturformål	1	5	5	4
Utbyggings- og boligformål	3	12	12	12
Ymse formål	10	9	15	9

Kilde: NOS Strukturtall for kommunenes økonomi

driftsutgiftene pr. innbygger var større enn kommunegjennomsnittet både i de største og i de aller minste kommunene. Mer detaljert statistikk viser at de laveste driftsutgiftene, målt i forhold til antall innbyggere, finnes i kommuner med mellom 14 000 og 18 000 innbyggere.

Når det gjelder fordelingen på hovedkapitler viser tabell 3.4 at fylkeskommunene bruker relativt mer på helsevern og relativt

mindre på sosial omsorg og trygd, på sentraladministrasjon og på utbyggings- og boligformål enn primærkommunene. Dette gjenspeiler oppgavefordelingen mellom fylkeskommuner og primærkommuner. Det er ellers et markert trekk at de små kommunene bruker forholdsvis mer på sentraladministrasjon, og mindre på helsevern og sosial omsorg enn de store kommunene.

4. OFFENTLIG FORVALTNING I NORGE I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV

En oversikt over offentlig forvaltning i Norge er ikke komplett uten at en også kaster et blikk på situasjonen i andre land. I dette kapitlet skal vi sammenlikne Norge med de øvrige nordiske land og med EF. Som grunnlag for sammenlikningen bruker vi data fra OECD, se OECD (1990) og OECD (1991). Dette temaet er mer utførlig behandlet bl.a. i Pathirane og Blades (1982), Bragstad (1986) og Saunders (1988).

Selv om vi begrenser oss til sammenlikninger med vest-europeiske 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 sammenlikninger. Som vi var inne på i kapittel 1, er det en rekke avgrensingsproblemer mellom offentlig forvaltning og øvrige sektorer i økonomien. Alle land har ikke løst disse avgrensingsproblemene på nøyaktig samme måte. Dessuten vil ulik organisering av f.eks. obligatoriske trygdeordninger eller offentlig finansierte helsetjenester påvirke de størrelsesmål vi ser på. Til tross for at de forskjellige lands offentlige regnskaper er omarbeidet til en felles nasjonalregnskapsstandard som sikrer oss en viss grad av sammenliknbarhet, må vi altså likevel ta forbehold om at forhold av ren registreringsmessig karakter kan ha betydning for observerte forskjeller landene imellom.

4.1. Offentlig konsum

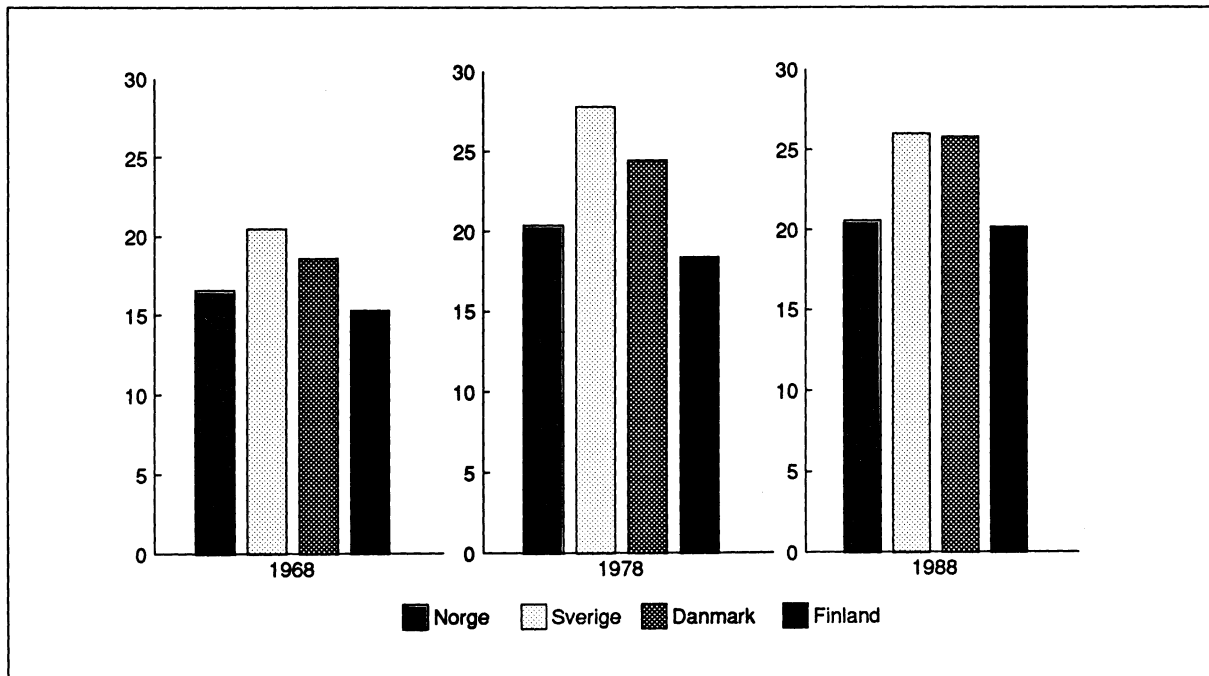
Figur 4.1 viser offentlig konsum som prosent av BNP for de fire største nordiske landene. For alle de tre årene vi ser på ligger den norske andelen klart lavere enn den svenske og danske, men noe høyere enn den finske andelen. Offentlig konsum som

andel av BNP økte klart i alle fire land fra 1968 til 1978. Fra 1978 til 1988 økte andelen fortsatt i Danmark og Finland, mens den gikk ned i Sverige og holdt seg omtrent uendret i Norge. Mens offentlig konsum som andel av BNP tidligere var noe høyere i Norge enn i Finland, var forskjellen mellom disse landene liten i 1988. Sverige og Danmark kom også temmelig likt ut i 1988, mens den svenske andelen tidligere var klart høyere enn den danske.

Offentlig konsum som prosent av BNP for Norge, EF i alt og fire viktige EF-land er vist i figur 4.2. Norge ligger høyere enn EF-gjennomsnittet for alle tre år, men forskjellen mellom Norge og EF avtok fra 1978 til 1988. Med unntak av 1968, da vi ble overgått av Storbritannia, utgjør offentlig konsum en større andel av BNP i Norge enn i de øvrige enkeltlandene som er med på figuren. Forskjellen i forhold til Forbundsrep. Tyskland, Storbritannia og Frankrike er imidlertid ikke mer enn ca. 2 prosentenheter i 1988.

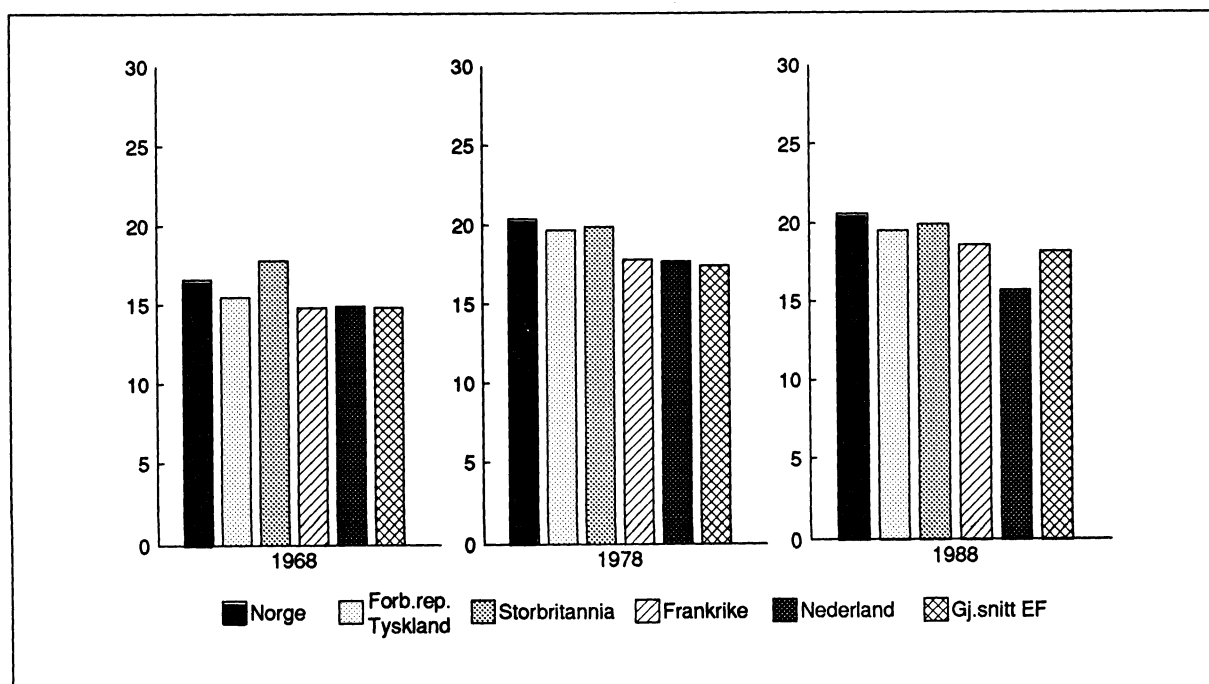
Tabell 4.1 viser offentlig konsum etter formål som prosent av BNP for de samme nordiske og europeiske landene i 1988 (for Nederland finnes ingen sammenliknbar formålsfordeling). Alminnelig offentlig tjenesteyting omfatter bl.a. politiet, rettsvesenet og sentral og lokal administrasjon. Vi ser at denne delen av offentlig konsum utgjør en lavere andel av BNP i Norge enn i noen av de andre landene tabellen gir data for. Finland og Storbritannia ligger litt over Norge her, mens de øvrige landene ligger klart høyere. Offentlig konsum til forsvarsformål utgjør en større andel av BNP i Norge enn i de øvrige nordiske land. Den finske BNP-andelen til forsvarsformål er den laveste i Norden og utgjør bare halvparten av den norske. I Frankrike er BNP-andelen til forsvarsformål omtrent som i Norge, mens den tyske andelen er noe lavere og den britiske klart høyere. Offentlig konsum til utdanningsformål utgjør en større prosent av BNP i de nordiske land enn i Forbundsrep. Tyskland og Storbritannia, mens Frank-

Figur 4.1. Offentlig konsum som prosent av BNP. Norge og andre nordiske land



Kilde: OECD

Figur 4.2. Offentlig konsum som prosent av BNP. Norge, gjennomsnittet i EF og viktige EF-land



Kilde: OECD

Tabell 4.1. Offentlig konsum etter formål i enkelte land. Prosentandel av BNP. 1988

	Alminnelig offentlig tjenesteyting	Forsvar	Utdanning	Helsestell	Sosial trygd og velferd	Nærings-økonomiske formål	Andre formål
Norge	2,6	3,0	5,4	4,9	2,1	2,2	0,7
Sverige	3,6	2,4	5,1	6,4	4,8	1,8	1,8
Danmark	3,1	2,1	5,5	5,0	5,9	2,0	2,0
Finland	3,0	1,5	5,1	4,4	3,2	1,4	1,5
Forb.rep.							
Tyskland	3,5	2,5	3,7	6,1	2,1	0,8	0,8
Storbritannia	2,7	4,1	3,8	4,6	1,4	1,1	1,7
Frankrike*	3,4	3,1	4,8	3,1	1,5	1,3	1,8

Kilde: OECD

*) Tallene gjelder 1987.

rike ligger nesten på nordisk nivå. Det offentlige helsekonsumet målt som andel av BNP er klart lavere i Norge enn i Sverige. Her kommer Norge omtrent likt ut med Danmark og ligger noe høyere enn Finland. Av de ikke-nordiske landene ligger Forbundsrep. Tyskland nesten på høyde med Sverige, og Storbritannia litt lavere enn Norge, mens Frankrike ligger betydelig lavere. Norges BNP-andel for offentlig konsum til sosiale formål er på høyde med den tyske, men klart lavere enn ellers i Norden. Derimot har Norge høyest offentlig konsum til næringsøkonomiske formål av alle landene i tabellen, målt som prosent av BNP. Sverige og Danmark ligger nesten like høyt som Norge, mens både Finland og de ikke-nordiske landene ligger klart lavere.

Tabell 4.1 må imidlertid tolkes med stor forsiktighet. Dette gjelder særlig tallene for offentlig konsum til utdannings-, helse- og sosiale formål, ettersom ulik organisering av disse tjenestene i de forskjellige land påvirker tallene. Det må understrekes at tallene uttrykker offentlig konsum til forskjellige formål, noe som innebærer at bare virksomhet som drives 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 altså ikke tatt med

i tallene. Dessuten er det et problem at landene velger ulike løsninger på avgrensingsproblemen mellom forvaltningen og resten av økonomien. I Storbritannia regnes f.eks. høgskoler 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 så lavt ut for offentlig konsum til utdanningsformål.

En del av disse sammenlikningsproblemen kunne vært unngått om vi istedenfor offentlig konsum så på offentlige utgifter til forskjellige formål, fordi vi da også ville fått med forvaltningens utgifter til finansiering av virksomhet utenom forvaltningen i f.eks. helse- og utdanningssektoren. Men dessverre er det bare noen få land som gir tilfredsstillende data for offentlige utgifter etter formål.

4.2. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter

Tabell 4.2 viser offentlig forvaltnings inntekter i alt og hvor mye som brukes til offentlig konsum, stønader til (innenlandske) husholdninger og til nettofinansinvesteringer i 1988. Forvaltningens inntekter i alt utgjør en mindre andel av BNP i Norge enn i Sverige og Danmark. Finland ligger klart

Tabell 4.2. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter i enkelte land. Prosentandel av BNP. 1988

	Inntekter i alt	Offentlig konsum	Stønader til husholdninger	Netto finans- investeringer
Norge	55,1	21,0	18,1	2,5
Sverige	61,8	25,8	19,5	3,5
Danmark	58,6	25,6	17,3	0,2
Finland	40,0	20,1	9,5	1,4
Forb.rep. Tyskland	43,8	19,6	15,9	-2,1
Storbritannia	40,2	19,6	12,2	0,2
Frankrike	46,8	18,8	21,7	-1,4
Nederland	52,4	15,8	25,9	-5,0
EF-gjennomsnitt	43,3	18,2	17,4	-3,6

Kilde: OECD

Tabell 4.3. Skatter i enkelte land. Prosentandel av BNP. 1988

	Skatter i alt	Skatt på inntekt	Eiendoms- skatt mv.	Trygde- og pensjons- premier	Indirekte skatter mv.	Andre skatter
Norge	46,9	15,7	1,3	12,0	17,5	0,4
Sverige	55,3	24,3	1,7	13,9	13,4	2,0
Danmark	52,1	30,5	2,4	1,1	17,8	0,3
Finland	37,9	19,1	1,4	3,1	14,3	0,1
Forb.rep. Tyskland	37,4	12,8	1,0	5,6	11,9	6,1
Storbritannia	37,3	14,0	4,7	6,9	11,6	0,0
Frankrike	44,4	7,7	2,1	19,2	13,1	2,3
Nederland	48,2	13,4	1,7	20,5	12,5	0,1

Kilde: OECD

lavere enn de andre nordiske landene. Utenom Norden er forvaltningens inntekter målt som prosent av BNP i Nederland nesten like store som i Norge, mens de utgjør en betydelig lavere andel i de tre øvrige landene og for EF under ett. I alle de fire nordiske landene var forvaltningens inntekter målt som andel av BNP høyere i 1988 enn ved inngangen til 80-årene. Det samme gjelder EF sett under ett. I Forbundsrep. Tyskland og Storbritannia var imidlertid andelen noe lavere i 1988 enn tidlig på 80-tallet.

Når det gjelder stønader til husholdningene som prosent av BNP ligger Norge litt lavere enn Sverige og litt høyere enn Danmark. I Finland er BNP-andelen bare om lag halvparten av i de øvrige nordiske land. Dette skyldes at en del obligatoriske trygdeordninger, som drives av det offentlige i Norge, Sverige og Danmark, drives av private i Finland. Trygde- og pensjonsutbetalinger fra disse ordningene regnes derfor som stønader fra forvaltningen til husholdningene i de tre skandinaviske land, men

ikke i Finland. Trygde- og pensjonspremiene som hører til disse ordningene blir naturlig nok heller ikke regnet med under forvaltningens inntekter i Finland, hvilket er en viktig årsak til at forvaltningens inntekter utgjør en betydelig lavere andel av BNP i Finland enn ellers i Norden.

I EF-landene er stønader til husholdningene som prosent av BNP i gjennomsnitt litt lavere enn i Norge. I Forbundsrep. Tyskland og Storbritannia er stønadsandelen klart lavere enn i de skandinaviske landene, mens Frankrike og især Nederland ligger betydelig høyere. Det høye nederlandske nivået på offentlige stønader til husholdningene må sees i sammenheng med landets relativt lave offentlige konsum. Mange oppgaver som i de fleste land utføres av forvaltningen og utgjør en del av offentlig konsum, utføres i Nederland av private. Også i Nederland blir disse tjenestene betalt av det offentlige, men da i form av stønader til husholdningssektoren.

Enkelte EF-land har, som Finland, obligatoriske trygdeordninger som ikke regnes som en del av den offentlige forvaltningen. Dette bidrar til lavere offentlige inntekter og stønader sammenliknet med et system der slike ordninger er organisert som i Norge. Fordi mange land i EF har betydelig høyere arbeidsledighet enn Norge, vil en stor del av de registrerte stønadstallene i disse landene være stønader til arbeidsledige.

I alle de fire nordiske landene har forvaltningen positiv netto finansinvestering. (Denne størrelsen er nærmere forklart i avsnitt 2.4.) Som en ser av tabellen, ligger Norge i 1988 på annenplass etter Sverige. I Danmark, som ligger lavest i Norden, er forvaltningens netto finansinvestering bare såvidt over null. Mens den norske forvaltningen har hatt positiv, og tildels svært høy, netto finansinvestering gjennom hele 80-tallet, har forvaltningen i Sverige og Danmark hatt betydelig negativ netto finansinvestering i flere av 80-årene. I Storbritannia utgjorde forvaltningens netto finansinvestering en liten, men positiv, andel av BNP i 1988.

Dette skyldes hovedsakelig stort salg av realkapital og privatisering av statlig virksomhet. I de øvrige ikke-nordiske landene, samt i EF under ett, var forvaltningens netto finansinvestering klart negativ dette året. I årene 1980 til 1987 var forvaltningens netto finansinvestering negativ både for EF under ett og for alle de fire ikke-nordiske landene vi ser på.

Tabell 4.3 gir en oversikt over forvaltningens viktigste inntektskilder i forskjellige land i 1988. I alle landene står skattene for størstedelen av inntektene, men det er betydelige forskjeller på de ulike skatteformenes betydning.

Skattetrykket, målt som samlede skatter i prosent av BNP, var klart lavere i Norge enn i Sverige og Danmark. Premier til offentlige trygde- og pensjonsordninger inngår her i samlede skatter. Det lave skattetrykket i Finland skyldes derfor de tidligere nevnte private finske trygdeordningene. Skattetrykket i Forbundsrep. Tyskland og Storbritannia var klart lavere enn det norske, mens skattetrykket i Frankrike og Nederland var av samme størrelsesorden som i Norge.

Skatt på inntekt som andel av BNP var lavere i Norge enn i de øvrige nordiske land, og bare litt høyere enn i Forbundsrep. Tyskland, Storbritannia og Nederland. Årsaken til at skatt på inntekt ligger på et svært høyt nivå i Danmark er at mesteparten av trygdepremiene inngår i skatt på inntekt (som en ser er de danske trygdepremiene ubetydelige). Når det gjelder eiendomsskatt mv. som andel av BNP ligger Norge lavest av alle landene i tabellen unntatt Forbundsrep. Tyskland. Denne skatteformen spiller en beskjeden rolle i alle landene vi ser på, med unntak av Storbritannia.

Trygde- og pensjonspremier til forvaltningen utgjør en litt lavere andel av BNP i Norge enn i Sverige. Av grunner vi allerede har nevnt spiller denne inntektskilden liten rolle i Danmark og Finland. Også i Forbundsrep. Tyskland og Storbritannia har trygde- og pensjonspremiene beskjeden 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 formueskatteinntektene.

Indirekte skatter mv. som prosent av BNP er gjennomgående høyere i de nordiske enn i de ikke-nordiske landene. Blant de nordiske landene ligger Danmark og Norge høyest.

5. UNDERVISNINGSSSEKTOREN

5.1. Struktur og utviklingstrekk

Utdanningen i Norge har tre hovednivåer: grunnskole, videregående skole og høyere utdanning. Kommunene har hovedansvar for utdanning på grunnskolenivå. Den videregående skolen er fylkeskommunenes ansvar, mens staten er ansvarlig for utdanning på høyere nivå.

Alle skoler er imidlertid underlagt politisk styring fra staten. Utformingen av de forskjellige skole- og utdanningstilbud er regulert ved lovbestemmelser og stortingsvedtak. Grunnskoleloven og lov om videregående utdanning gjelder for alle skoler og for alle barn og unge. De fleste universiteter og høyskoler er opprettet ved særskilte vedtak og har egne lover. Fra 1. januar 1990 trådte en ny felles lov for universiteter og høyskoler i kraft. For utdanning og undervisning generelt har staten hovedansvaret for de områder som dreier seg om lovgivning, finansiering, forskning og videreutvikling.

Dagens skoleformer

Dagens utdanningssystem består av flere skoleformer som utfyller og samvirker med hverandre. Utdanningssystemet kan se rettlinjert ut, men de fleste som er under utdanning etter grunnskolen følger ikke en bane rett opp, men går opp og ned eller til siden i systemet. I figur 5.1 er det gitt en skjematisk oversikt over det norske utdanningssystemet.

Førskolesektoren i Norge anses ikke som en formell del av undervisningssektoren, selv om noen grunnskoler har et pedagogisk tilrettelagt undervisningstilbud til 6-åringer. Det er foreslått å utvide dette tilbudet til å omfatte alle i denne aldersgruppen, slik at formell skolestart blir når barnet er 6 år.

Dagens obligatoriske 9 årige grunnskole starter når barnet er 7 år, og deles inn i to

stadier: barnetrinnet og ungdomstrinnet. Av omlag 3 500 grunnskoler i 1988 var 700 kombinerte skoler med undervisning under samme tak, det var 2 300 rene barneskoler og 500 ungdomsskoler. I tillegg til grunnskolene var det 85 spesialskoler på dette nivå. Ett frivillig 10. skoleår tilbys også, men svært få elever velger dette. I 1988 var det 1 461 elever av en elevmasse på 180 385 på ungdomstrinnet som tok imot dette tilbudet.

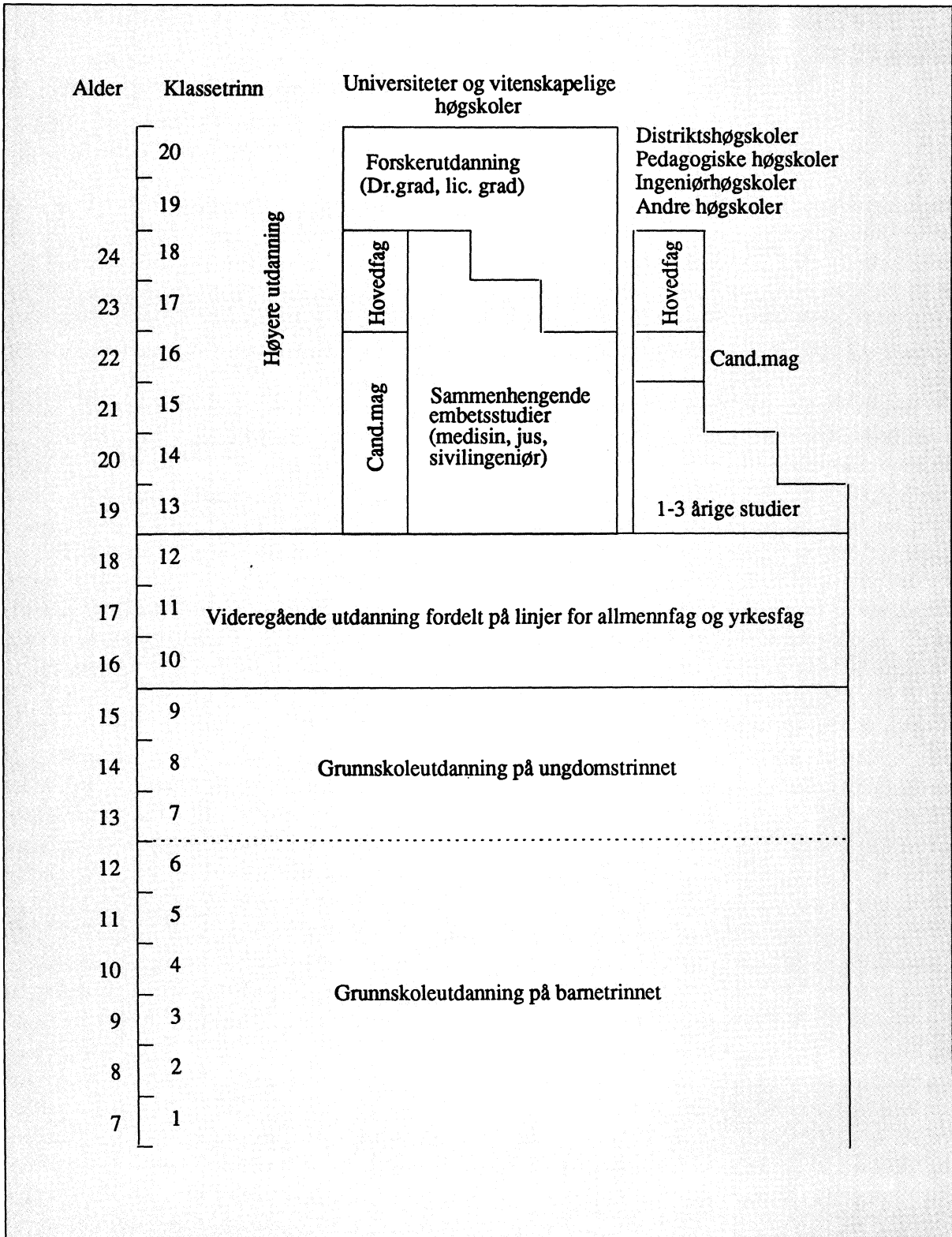
Grunnskolen er i prinsippet en enhetsskole, der hele elevkullet skal ha samme undervisning på hvert klassetrinn. Mønsterplanen gir anvisninger for hvordan undervisningen og arbeidet i skolen kan legges an. På barnetrinnet skal skolen benytte såkalt uformell vurdering. På ungdomstrinnet skal elevene ha karakterer i de obligatoriske fagene i tillegg til den uformelle vurderingen.

Utdanning på videregående nivå omfattes hovedsakelig av skoler under lov om videregående opplæring, men fagopplæring og folkehøgskolene kommer også inn under denne kategori utdanning.

Den videregående skolen skal normalt gi tilbud til aldersgruppen 16-19 år. Utdanningen er bygd opp som 1- eller 2-årige grunnkurs som kan utvides med videregående kurs I og II. Skolene er fullt utbygd for en 3-årig allmennfaglig utdanning. En del yrkesfag mangler imidlertid tilbud utover grunnkursnivå enkelte steder i landet. De 2-årige grunnkursene er tilbud til elever som vil kombinere allmennfag med yrkesfag. Hvert årskurs er en avsluttet enhet og gir rett til vitnemål. Det er muligheter for overgang fra en linje eller studieretning til en annen. Valget av utdanningsvei skal være uavhengig av tidligere skoleprestasjoner. Elever som er ferdige med et grunnkurs kan enten gå over i arbeidslivet, eller bygge utdanningen ut med videregående kurs. Målet er at alle som ønsker det skal kunne gå gjennom en fullstendig tre-årig utdanning i allmennfag eller yrkesfag.

I studieretningene for allmennfag og handels- og kontorlag gir bestått eksamen i

Figur 5.1. Skjematiske oversikt over det norske utdanningssystemet



videregående kurs II generell studiekompetanse. Linjer fra andre studieretninger kan gi spesiell studiekompetanse. Det er universitetene og høgskolene som selv avgjør kompetansen og fastsetter tilleggskrav. De fleste som begynner på en høyere utdanning vil være 19 år eller eldre.

Utdanning på høyere nivå omfattes av 4 selvstyrte universiteter, andre institusjoner som har universitetsstatus (vitenskaplige høgskoler) og de regionale høgskolene. De regionale høgskolene hører inn under det regionale høgskolesystemet. Disse skolene har et variert tilbud og gir kortere eller lengre yrkesrettede utdanninger. Til disse hører distriktshøgskolene, helsefaghøgskolene, sosialhøgskolene, de pedagogiske høgskolene og ingeniørhøgskolene.

De vitenskaplige høgskolene driver forskning og undervisning på universitetsnivå, men de dekker andre fag enn de tradisjonelle universitetsfakulteters, som f.eks. teknikk, landbruk, handel og veterinærvitenskap. Utdanningstilbudene ved distriktshøgskolene er på flere felter på samme nivå og av samme standard som tilbudene ved de vitenskaplige høgskolene og universitetene. Det er derfor vanskelig å trekke klare grenser mellom de ulike utdanningstilbudene. Universiteter finnes i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. De er statlige forvaltningsorganer og er opprettet ved stortingsvedtak. De er noe forskjellig organisert, og virksomheten er regulert gjennom egne lover. Et universitet er inndelt i fakulteter, institutter og seksjoner. Studiene er organisert som fag eller kurs. Den laveste graden, cand. mag., bygges opp av fagenheter fra flere fakultet og/eller eksamen fra universitet eller høgskole. Høyere grad oppnås når kandidat-/embetseksamen er avlagt, mens magistergraden og dr.grad krever en avhandling og er et mer forskningsrettet studium.

Utviklingen av utdanningssystemet (kort historikk)

Fra 50-årene har norsk skolevesen gjennomgått en rekke forandringer. Offentlige utvalg og utredningskomiteer har spilt en sentral rolle i utformingen av utdanningssektoren.

I 1959 fikk vi den første skolelov som ga felles retningslinjer for både by- og landskoler på grunnskolenivå. I 1969 kom "Lov om grunnskolen" med innføring av ni års obligatorisk grunnskole. Grunnskoleloven har blitt revidert flere ganger og fra 1976 gjelder den alle elever.

Utvidelsen av grunnskolen førte til at stadig flere 16-19 åringer søkte mer og spesielt yrkesrettede utdanninger. Både gymnaset, fag- og yrkesskolene fikk nytt grunnlag å bygge på. Antall ungdommer med studiekompetanse økte sterkt på 60-tallet, og søkningen til universiteter og høgskoler var rekordartet. Samtidig ble det mer og mer tydelig at det var stort behov for og stor etterspørsel etter kortere yrkesrettet utdanning på høyere nivå.

I 1965 ble det nedsatt 2 komiteer til å utrede utdannings spørsmål. Skolekomiteen, med Reiulf Steen som formann, fikk mandat til å utrede opplæring for aldersgruppen 16-19 år. Videreutdanningskomiteen, med Kristian Ottosen som formann, gav anslag over behovet for utdanningsplasser og utredet visse hovedprinsipper vedrørende grunnutdanning, etterutdanning og forskerutdanning, og kom med forslag til organisering av utdanning både på universitetsnivå og utenfor.

Den videregående skolen ble opprettet ved lov av 21. juni 1974 og iverksatt fra januar 1976. Skillet mellom det tradisjonelle gymnaset, som konsentrerte seg ensidig om teoretiske fag og de mer yrkesfaglige skolene ble etter hvert redusert. All utdanning under lov om videregående opplæring er i dag organisert innenfor 8 studieretninger eller 9 fagfelt. Disse fagfeltene er: 1. Allment fagfelt, 2. Humaniora og estetikk,

3. Undervisning, 4. Administrasjon og økonomi, 5. Industri, håndverk og teknikk, 6. Samferdsel, 7. Helsevern, 8. Jordbruk, skogbruk og fiske og 9. Tjenesteyting og forsvar.

Som et resultat av videreutdanningskomiteens andre innstilling, ble det i 1969 satt igang prøvedrift med distriktshøgskoler i Stavanger, Kristiansand og Molde, og året etter i Bø, Lillehammer og Bodø. All høyere utdanning utenfor universitetene og de vitenskapelige høgskolene er nå organisert i et særskilt system; distriktshøgskolesystemet, og landet er delt inn i 16 regioner eller høgskoledistrikter.

I 1988 var det i Norge 244 læresteder for utdanning på høyere nivå; 16 universiteter og vitenskapelige høgskoler, 16 distriktshøgskoler, 30 pedagogiske høgskoler, 30 ingeniørhøgskoler, 5 sosialhøgskoler, 69 helsefaghøgskoler, 11 militære høgskoler og 67 andre høgskoler. Disse dekker de fleste yrker og profesjoner. Av disse lærestedene var 142 statlige, 33 kommunale eller fylkeskommunale og 69 private.

Utgifter til undervisning

Hva koster utdanningssystemet? Dette regnestykket kan gi ulike tall avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn. For mange formål vil det være tilstrekkelig å gi tall for bokførte offentlige utgifter i ett bestemt år. Disse utgiftene vil i stor grad bli dekket over budsjettene til stat, fylkeskommune og kommune. Samfunnets totale utgifter vil også omfatte etablering, bygging og drift av den private delen av utdanningssystemet. Dette er utgifter vi vet lite om, men gjennom tilskudd (subsidiar) fra det offentlige får også privatskolene dekket en vesentlig del av sine driftsutgifter, noen helt opp til 75 prosent. Det resterende dekkes av betaling fra elever og studenter i form av elevpenger eller semesteravgift.

Statens Lånekasse gir støtte til offentlig godkjent utdanning ved videregående og høyere læresteder. Støtten består av sti-

pendier og lån. I undervisningsåret 1988-89 ble det gitt vel 5 039 millioner kroner i støtte; 1 228 millioner var stipend og 3 811 millioner var utlån. Av stipendiene gikk knapt halvparten (47 prosent) til videregående utdanning og det resterende til høyere utdanning. Av utlånene gikk vel 75 prosent til høyere utdanning.

Utgiftene til skoleverket er i stor grad bestemt av lover og regler som setter visse minimumsgrenser for det undervisningstilbud som skal gis til elevene. Men innenfor denne rammen av bestemmelser er det en rekke faktorer som påvirker og er avgjørende for størrelsen på utgiftene og utgiftsvariasjonene mellom skoler og andre læresteder. Kort kan nevnes faktorer som skolestørrelse, klassestørrelse, lærernes lønnsnivå, prisen på læremidler, inntektsgrunnlag og økonomiske forhold forøvrig.

I Norge er utdanningssektoren i hovedsak offentlig drevet. De offentlige utgiftene til dette formålet har utgjort om lag 6 prosent av bruttonasjonalproduktet gjennom 1980-årene. I 1980 var de offentlige utgiftene til undervisning, definert som sum av løpende utgifter og bruttorealinvesteringer, på 17,5 milliarder kroner. I 1990 var beløpet steget til 44,9 milliarder kroner, se tabell 5.1. Utgiftene til undervisning har utgjort om lag 12 prosent av offentlig forvaltnings totale utgifter i perioden 1980-1990.

Av utgiftene i 1980 på 17,5 milliarder kroner gikk 88,6 prosent til løpende utgifter mens 11,4 prosent gikk til investeringer. I 1985 var undervisningsutgiftene steget til 28,5 milliarder. Av dette utgjorde 92,6 prosent løpende utgifter og 7,4 prosent investeringer. Av utgiftene i 1990 på 44,9 milliarder kroner gikk 92,6 prosent til løpende utgifter, mens det resterende gikk til investeringer.

Tabell 5.1 viser at det på 1980-tallet har vært en reduksjon i grunnskolesektorens andel av de totale utdanningsutgiftene, mens andelen til universiteter og høgskoler har økt. I 1990 utgjorde posten "andre utgifter" hele 19 prosent av utdanningsutgiftene.

Tabell 5.1. Offentlige utgifter til utdanning etter formål. Mill. kr. og prosentvis fordeling.

	1980		1985		1990	
Løpende utgifter	15 512	(88,6)	26 389	(92,6)	41 549	(92,6)
Investeringer	2 005	(11,4)	2 113	(7,4)	3 325	(7,4)
Sum utgifter	17 517	(100,0)	28 502	(100,0)	44 874	(100,0)
Grunnskole	8 329	(47,5)	12 701	(44,6)	17 087	(38,1)
Videregående skole	4 288	(24,5)	7 894	(27,7)	10 769	(24,0)
Universitet mv.	2 562	(14,6)	4 259	(14,9)	8 457	(18,8)
Andre utgifter ¹⁾	2 338	(13,3)	3 648	(12,8)	8 561	(19,1)

¹⁾ Annen utdanning og utgifter som ikke er fordelt på nivå. Posten dekker bl.a. utgifter til voksenopp-læring, arbeidsmarkedstiltak, utgifter til Statens lånekasse og administrasjonsutgifter for departementene.
Kilde: Finansstatistikk

Økningen her skyldes bl.a. veksten i arbeids-markedstiltakene.

På grunnskolenivå utgjør lønnsutgiftene nær 80 prosent av løpende utgifter. Det resterende brukes til kjøp av varer og tjenester. For videregående utdanning og utdanning på høyere nivå utgjør lønnsutgiftene om lag 70 prosent av løpende utgifter. Kjøp av varer og tjenester tar litt under 20 prosent for videregående undervisning og omtrent 25 prosent for høyere undervisning. Det resterende går til overføringer i form av subsidier og stønader.

For basisutdanningen på første og annet nivå er det kommuner og fylker som sørger for skolebygninger og annet utstyr, og ansetter personale. Driften skjer uten skolepenger fra elevene, men med tilskudd fra staten. Dette tilskuddet har siden 1986 blitt inkludert i det statlig rammetilskuddet til kommuneforvaltningen.

For utdanningen på tredje nivå, får det enkelte universitet og høgskole grunnbevilgninger fra staten til drift og investeringer. De ansetter selv personale og har et utstrakt selvstyre. De har hatt rammer for antall stillinger, og lønns- og driftsutgifter har vært underlagt budsjettkontroll. Men ved innføringen av den nye loven for universiteter og høgskoler, gis de en friere stilling.

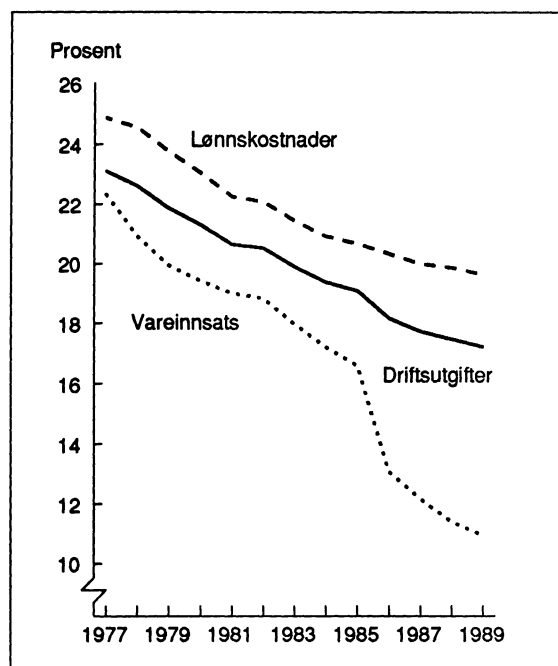
5.2. Kommuneforvaltningens utgifter til grunnskole og videregående skoler

Kommuneforvaltningen har det utøvende ansvaret for store deler av undervisnings-tjenestene. Særlig er undervisningen i grunnskolen og videregående skoler regnet som to av forvaltningens basisoppgaver. Undervisning i grunnskolen hører inn under primærkommunenens ansvarsområde, men handlefriheten begrenses noe gjennom statlige reguleringer (f.eks. gjennom rammetimetall og krav til klassestørrelser). Kommunenes nominelle utgifter til grunnskolesektoren har vokst gjennom hele 1980-tallet, og har således videreført en utvikling fra tiåret før. I tillegg til økningen i priser og lønninger, skyldes veksten også en økt reell innsats i sektoren. Driftsutgiftene for kommuneforvaltningen i alt har imidlertid økt sterkere, slik at grunnskolesektorens andel av driftsutgiftene har avtatt. Dette framgår av figur 5.2 som viser lønnskostnader og utgifter til vareinnsats i grunnskolen som andel av tilsvarende utgiftskomponenter for kommuneforvaltningen i alt. Av figuren ser en også at relativt til resten av kommuneforvaltningen anvendes en større andel av utgiftene i grunnskolen til arbeidskraft enn til vareinnsats. Videre har lønnskostnadene

andel av driftsutgiftene i grunnskolen økt på bekostning av utgiftene til vareinnsats siste halvdel av 1980-årene.

Driftsutgiftene er summen av lønnskostnader og utgifter til vareinnsats og reparasjoner, og er således et verdiuttrykk for den reelle ressursinnsatsen i produksjonen av undervisningstjenestene. Som i annen tjenesteproduksjon dominerer lønnskostnadene. Sysselsettingen kan deles i undervisningspersonell og annet personell. Utviklingen i antall utførte timeverk har, som vist i tabell 5.2 vokst med 8,2 prosent gjennom 1980-årene, men veksten har ikke vært helt jevn. I 1988 og 1989 ser det ut til at veksten har stanset opp. Antallet timeverk har økt for begge personellgrupper, men det ser ut til at forholdet mellom gruppene er konstant med unntak av de siste tre årene. Da økte innsatsen av undervisningspersonell i forhold til andre grupper. Det har også vært en økning i vareinnsats i grunnskolesektoren, men vareinnsatsen har ikke økt så mye som antallet timeverk mot slutten av perioden.

Figur 5.2. Driftsutgiftene i grunnskolen som prosentandel av tilsvarende størrelser for kommuneforvaltningen i alt



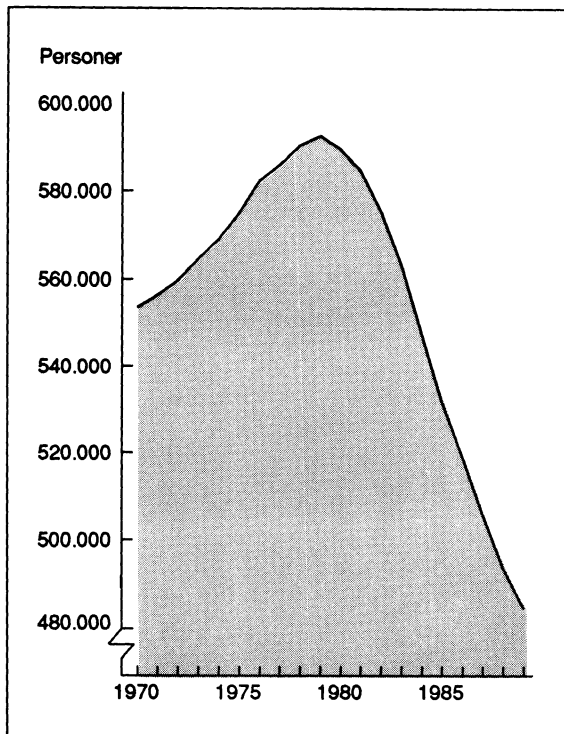
Kilde: Kommunedatabasen i SSB og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

Tabell 5.2. Ressursinnsats i grunnskolen.

År	Mill. timeverk		Indeks for vareinnsats 1980=100	Indeks for reelle driftsutgifter 1980=100
	Undervisningspersonell	Annet personell		
1978	64,26	13,01	100,34	97,13
1979	65,68	13,30	101,87	98,58
1980	67,07	13,74	100,00	100,00
1981	67,99	13,86	98,01	101,91
1982	69,81	14,32	102,50	107,52
1983	70,42	14,41	94,72	107,63
1984	69,15	14,34	101,49	110,23
1985	69,70	14,74	104,73	113,83
1986	70,13	14,82	87,90	111,26
1987	74,14	14,22	89,37	114,50
1988	74,12	13,72	86,73	113,48
1989	73,80	13,64	82,74	112,37

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

Figur 5.3. Antall barn i alderen 7-15 år



Kilde: Befolkningsstatistikk

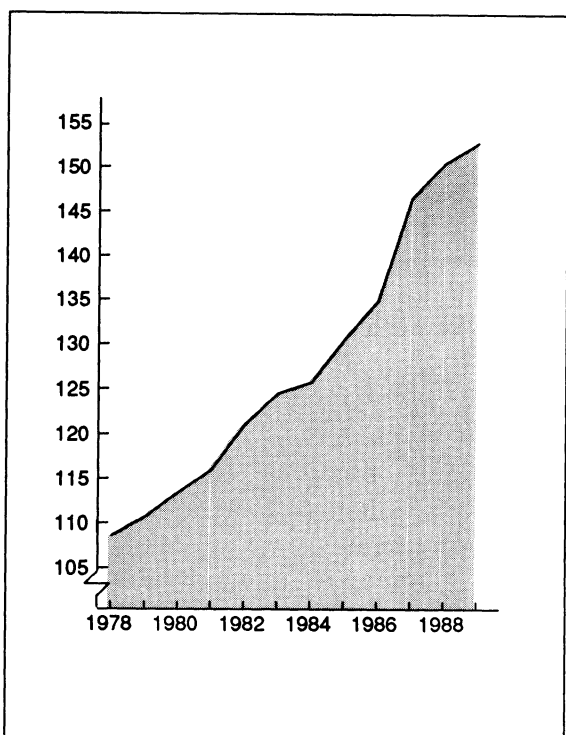
I SSBs arbeide med å utvikle makro-modeller for den kommunale økonomi, har en søkt å trenge dypere inn i problemene knyttet til produksjon og ressursbruk i offentlige sektorer, se f.eks. Aamdal og Ljones (1990). Mange av de kommunale tjenestene er rettet inn mot bestemte grupper i befolkningen. Disse gruppene kan karakteriseres ved demografiske kjennetegn, spesielt alder. I undervisningssektoren vil undervisningstjenester på grunnskolenivå i hovedsak være rettet mot barn i alderen 7-15 år. I figur 5.3 ser en hvordan antallet personer i denne aldersgruppen har falt med vel 100 000 fra 1980 og fram til 1990 på landsbasis, mens aldersgruppen økte noe gjennom 1970-tallet. Reduksjonen fra 1980 til 1990 i denne befolkningsgruppen utgjør vel 19 prosent. Siden grunnskoleutdanningen er en lovfestet rett og plikt, er antallet elever i grunnskolen svært nær antallet personer i alderen 7-15 år. Det kraftige fallet i antall elever i grunsko-

len har ikke slått ut i reduserte reelle driftsutgifter, som vist i tabell 5.2. Tvert i mot har driftsutgiftene pr. elev økt gjennom hele 1980-tallet. I figur 5.4 vises det hvordan innsatsen av undervisningspersonell i produksjonen av undervisningstjenester i grunnskolen har utviklet seg pr. elev på 1980-tallet. Antall timeverk utført av undervisningspersonell regnet pr. elev (standard) har økt med 32 prosent fra 1980 til 1989. Det er flere mulige tolkninger av årsakene til denne observerte økning i standard. Her kan nevnes:

- Dette er en ønsket utvikling, altså at utviklingen er styrt av f.eks et ønske om høyere kvalitet på undervisningen gitt i grunnskolen.
- Stivheter eller tregheter i muligheten til å tilpasse aktiviteten i sektoren til endringer i befolkningsunderlaget. For skolesektoren kan det være slik at hvis barnetallet synker vil det gjennomsnittlige elevtall i hver klasse kunne synke uten at det er mulig raskt å organisere undervisningen ved den enkelte skole slik at lærertallet kan reduseres. Dette vil være en organisasjonsmessig forklaring, som ikke trekker inn kvaliteten eller effektiviteten til undervisningspersonalet.
- Endret sammensetning av elevmassen. Det har blant annet skjedd endringer i omfanget av integrering av funksjonshemmede i grunnskolen. Videre gis innvandrere en egen oppfølging i skolen, slik at omfanget av innvandrerbarn påvirker ressursbruken.

Mens grunnskolene hører inn under primærkommunene, er bildet noe mer komplisert for undervisningen i videregående skoler. Hoveddelen av videregående skoler hører inn under fylkeskommunene, men noen skoler drives av statlig forvaltning eller private. I det følgende ser vi bort fra elever og ressursbruk i statlige og private skoler.

Figur 5.4. Timeverk utført av undervisningspersonell pr. elev i grunnskolen

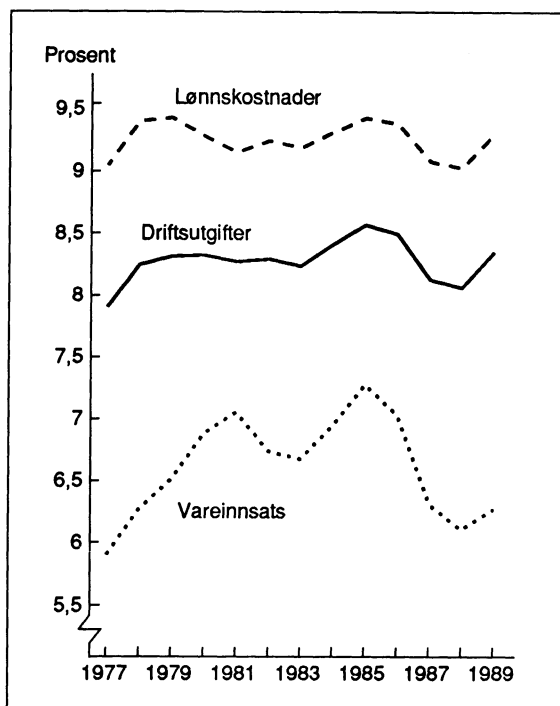


Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

Skolene deles også inn i ulike skoleslag som omfatter skoler med utdanning på klassetrinnene 10, 11 og 12. Skoler under lov om videregående opplæring omfatter storparten av elevene. Mens elevene i grunnskolen har en forholdsvis klar aldersavgrensning, er elevmassen i de videregående skolene representert ved en skjev aldersfordeling uten en klar øvre aldersgrense. Elevene i sektoren fordeler seg aldersmessig som vist i tabell 5.3. Aldersfordelingen har vært relativt stabil fra 1980 til 1986. I de neste tre årene har andelen av elever over 20 år økt noe.

I kommuneregnskapene fører fylkeskommunene utgiftene til videregående skoler i et underkapittel for videregående skoler. Disse utgiftene er først og fremst knyttet til skoler under lov om videregående opplæring, mens f.eks. folkehøgskoler er representert med et eget underkapittel i regnskapet. Ved bereg-

Figur 5.5. Driftsutgiftene i videregående skoler som prosentandel av tilsvarende størrelser for kommuneforvaltningen i alt



Kilde: Kommunedatabasen i SSB og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

ningen av sektorens sysselsetting, inntekts- og utgiftsarter henger de ulike statistikkildene relativt godt sammen. Når en skal knytte disse variablene sammen med tall for elevene, blir problemene større. Dette har sin årsak i ulike kilder for primærstatistikken og at definisjonene i de ulike statistikkene ikke alltid er sammenfallende. For eksempel kan en skole gi flere typer utdanningstilbud, men vil bli karakterisert etter den utdanningen som har flest elever. Det er således vanskelig å karakterisere undervisningen i videregående skoler som en enhetlig tjeneste.

Utgiftene i videregående skoler har steget gjennom 1980-tallet, men målt som andel av driftsutgiftene for kommuneforvaltningen i alt har utviklingen vært relativt stabil, se figur 5.5. Endringene over tid i vareinnsatsen er klart større enn endringene i lønnskostnadene.

Tabell 5.3. Antall elever i fylkeskommunale, videregående skoler. 1989.

Skoleslag	I alt	Under 16 år	16-19 år	20 år og over
I alt	201 039	871	158 292	41 876
Lov om vid. opplæring	194 488	866	155 072	38 550
Folkehøgskoler	868	-	633	235
Fagskoler i landbruket	2 956	5	1 835	1 116
Andre videregående skoler	2 727	-	752	1 975

Kilde: Utdanningsstatistikk

Tabell 5.4. Ressursinnsats og antall elever i videregående skoler.

År	Mill. timeverk		Indeks for vareinnsats 1980=100	Elever i skoler under lov om videreg.oppl.
	Undervisnings- personell	Annet personell		
1978	26,33	5,33	84,85	138 353
1979	26,23	5,30	93,86	142 414
1980	27,27	5,58	100,00	147 519
1981	28,15	5,71	102,71	153 966
1982	29,28	6,00	103,42	159 826
1983	30,32	6,18	99,35	168 066
1984	31,51	6,39	115,43	176 688
1985	33,69	6,75	129,71	181 923
1986	34,00	6,84	133,44	177 726
1987	35,09	6,62	130,90	174 785
1988	34,89	6,23	130,96	180 835
1989	35,98	6,45	133,64	194 488

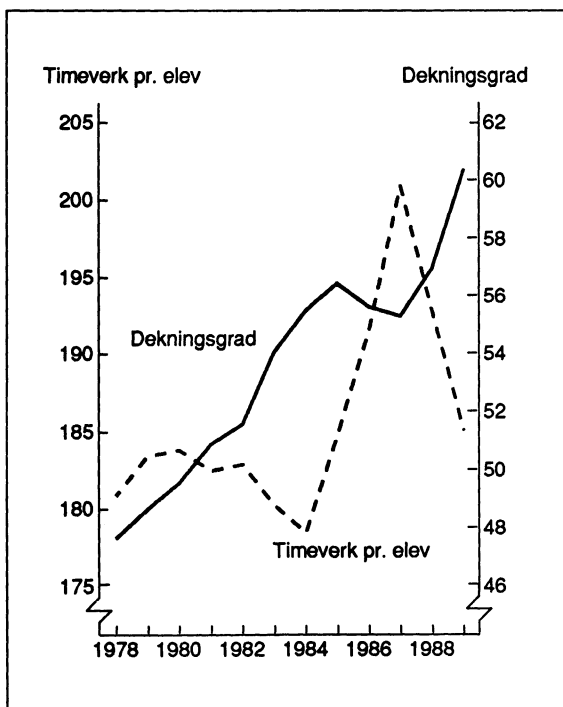
Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

I tabell 5.4 er det stilt opp tall for sysselsetting, vareinnsats og elever i skoler under lov om videregående opplæring. I tabellen er antall utførte timeverk fordelt på undervisningspersonell og annet personell, og vareinnsatsen representert ved en volumindeks. Av dette kan en se hvordan utviklingen i utførte timeverk av undervisningspersonell pr. elev har vært gjennom 1980-årene i denne sektoren. Dette er vist i figur 5.6. I denne sektoren vil antall elever kunne utvikle seg annerledes enn den aldersgruppen

tjenesten er rettet mot. Det er heller ikke helt opplagt hva som er den relevante aldersgruppen. I tabell 5.3 er elevene delt i tre aldersgrupper, og om lag 85 prosent av elevene befinner seg i aldersgruppen 16-19 år. Figur 5.6 viser hvordan elevene har utviklet seg som andel av samlet folketall i denne aldersgruppen. Denne andelen kalles sektorens dekningsgrad.

Sysselsettingsveksten kan forklares ved økning i sektorens dekningsgrad eller ved at ressursinnsatsen pr. elev har økt. Også her

Figur 5.6. Ressursbruk i videregående skoler. Timeverk av undervisningspersonell pr. elev og dekningsgrad (elever som andel av personer i aldersgruppen 16-19 år)



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

kan det være flere forhold som forklarer økningen i ressursinnsatsen pr. elev. I tillegg til de forklaringer som ble nevnt under grunnskolesektoren, kan forskyvninger av elevene mellom ulike linjer i de videregående skolene ha noe å si for sysselsettingen. En forskyvning av elevmassen over mot yrkesfaglige studieretninger vil trolig øke sysselsettingen siden disse studieretningene er mer arbeidskraftintensive. Dekningsgraden er dessuten avgrenset til å omfatte elever i alderen 16-19 år. Denne aldersgruppen utgjør en tilnærmet konstant andel av totalt antall elever fram til 1986. I de neste tre årene øker antall eldre elever mer enn elevene i alderen 16-19 år. Denne vridningen medfører isolert sett en økning i samlet elevtall som ikke kommer til uttrykk i endret dekningsgrad. Dette forhold bidrar til at standarden for de tre siste årene, som vist i figur 5.6, blir noe overvurdert.

6. HELSE- OG SOSIALSEKTOR- REN

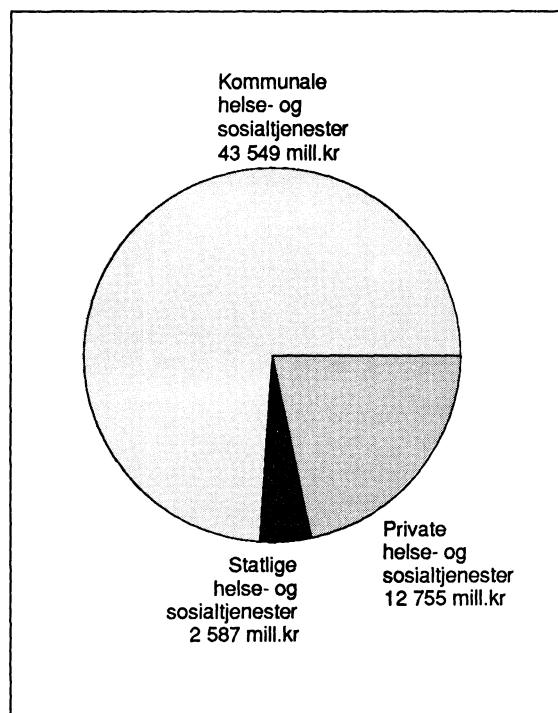
6.1. Generelle hovedtrekk

Den offentlige helse- og sosialsektor-
ren

Virksomheten i helse- og sosialsektoren i Norge er regulert av offentlige myndigheter gjennom lover og forskrifter og gjennom bevilgninger til helse- og sosialtjenestene. Offentlig forvaltning er selv en stor produsent av helse- og sosialtjenester, og finansierer også i betydelig grad helse- og sosialkonsumet og den private tjenesteproduksjon utenfor forvaltningen. Vi skal innledningsvis gi en oversiktspreget beskrivelse av den offentlige helse- og sosialsektoren med utgangspunkt i nasjonalregnskapet (NR). Noen hovedtrekk ved de offentlige overføringene til helse- og sosialformål behandles i avsnitt 6.2 og de offentlige helse- og sosialtjenestene i avsnitt 6.3. Når det gjelder helsesektoren i NR kan vi ellers vise til Røstadsand (1989). Beskrivelser basert på SSBs primærstatistikk er bl.a. gitt i Barstad og Andersen (1990) og Flaatten (1991).

Helsetjenestene i nasjonalregnskapet omfatter aktiviteter hvor diagnostisk virksomhet, behandling og forebyggende helsearbeid er hovedoppgaver. De sentrale produktene er behandlingstjenester og sykdomsforebyggende tjenester. Sosialtjenestene omfatter aktiviteter med sosialt omsorgsarbeid som hovedoppgave. En viktig oppgave er også administrasjon av overføringene til helse- og sosialformål. Sentrale produkter er her omsorgstjenester til barn og eldre og fordeling av stønader til de private husholdningene. De offentlige helse- og sosialtjenestene produseres av offentlig eide produksjonsheter og finansieres dels av forvaltningen, og dels av de private konsumentene ved gebyrer eller egenbetalinger (se boks 6.1).

Figur 6.1. Produksjon av helse- og sosialtjenester. 1990. Millioner kroner.



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Figur 6.1 viser at kommuneforvaltningen har ansvaret for hovedtyngden av de offentlige helse- og sosialtjenestene. Utover dette finansierer offentlige myndigheter som nevnt en betydelig privat tjenesteproduksjon. Finansieringen omfatter privatpraktiserende helsepersonell, hovedsakelig leger og fysioterapeuter, og privat eide helse- og sosialinstitusjoner. Et eksempel på privat eide helseinstitusjoner med offentlig finansiering er Røde Kors-klinikker. I NR grupperes denne typen av helsetjenester utenfor offentlig forvaltning.

Generelt er de private produsentene omfattet av to hovedtyper av offentlig finansiering. Den første hovedtypen er generelle refusjonsordninger mellom trygdeforvaltningen og grupper av helsepersonell. Et eksempel er refusjonsordninger fastsatt i forhandlinger mellom statlige myndigheter og legeforeningen. Den andre hovedtypen er avtaler om faste driftstilskudd (driftsavtaler).

Til helse- og sosialtjenestene produsert i offentlig forvaltning knytter det seg to typer av transaksjoner. Den første typen er de oppgjørsbetingede transaksjonene som kalles gebyrer (f.eks. betaling for barnehageplass, egenandel ved legebesøk og egenbetaling ved opphold på offentlige aldershjem). Disse betalingsstrømmene utgjør, med noen små unntak, de privat husholdningenes utgifter ved bruk av offentlige helse- og sosialtjenester. Den andre typen er de ikke-oppgjørsbetingede transaksjonene. For denne typen transaksjoner registreres det ikke betalingsstrømmer. Transaksjonene beregnes derimot på produksjonskontoene for helse- og sosialtjenestene og behandles som offentlig konsum i NR. Offentlig konsum er differansen mellom verdien av tjenesteproduksjonen (produksjonskostnadene) og gebyrene. For helse- og sosialtjenester produsert utenfor offentlig forvaltning klassifiseres ikke publikums betalinger som gebyrer i NR.

Et problem i vurdering av gebyrene er spesifisering av produktene tilknyttet gebyrene og de tilhørende prisene. I de fleste tilfellene registreres gebyrene som utgiftsbeløp publikum må betale for å benytte offentlige tjenester. Disse beløpene reflekterer publikums kostnader ved å benytte offentlige tjenester, men beløpene sier mindre om prisene på produktene. Et eksempel som kan belyse problemstillingen er barnehageplasser, hvor både oppholdstid og omsorgsintensitet (avdelinger for barn under 3 år har flere ansatte pr. barn enn avdelinger for barn over 3 år) kan variere. Siden tjenesteinnholdet varierer, blir en barnehageplass et svært grovt produktmål og betaling pr. plass vil heller ikke reflektere den reelle produsentprisen.

Boks 6.1. Gebyrer knyttet til helse- og sosialtjenestene

I hovedsak er dette avtaler mellom den enkelte private produsent og myndighetene i kommuneforvaltningen. Et eksempel er leger med kommunal driftsavtale. Produsenter med driftsavtale mottar offentlig finansiering som dekker størstedelen av produksjonskostnadene (75 til 100 prosent). De store tilskuddene medfører offentlig kontroll og styring. Produsentene med driftsavtale skiller seg derfor lite fra offentlige produsenter av helse- og sosialtjenester, og betraktes i mange sammenhenger som en del av det offentlige helsetilbudet. Produsenter uten driftsavtale er i noen grad omfattet av generelle refusjonsordninger som dekker en mindre del av produksjonskostnadene. Derimot kan de selv fastsette prisene på tjenestene. Eksempler her er leger med privat praksis og institusjoner av typen Ring medisinske senter.

Et trekk ved de private, men offentlig finansierte helse- og sosialtjenestene, er at de tilbys gratis eller til sterkt reduserte priser. De private sosialtjenestene vurderes i nasjonalregnskapet til markedspris og den offentlige finansiering behandles som et nærings-subsidium. Verdien av tjenestene til privat konsum blir da lik husholdningenes betalinger, dvs. produksjonskostnadene fratrukket subsidiene. Derimot settes verdien av de private helsetjenestene lik de totale produksjonskostnadene, uten fratrukk for den offentlige finansieringen. Dette påfører husholdningene (i nasjonalregnskapet) større konsumutgifter enn det de faktisk har. For å sikre balanse mellom inntekter og utgifter mottar derfor husholdningene helsestønader som tilsvarer den offentlige støtten til de private produsentene. Helsestønadene må således betraktes som en teknisk løsning for å få en konsistent behandling i NR og re-

flekter ingen faktisk inntektsstrøm til husholdningene. Den øvrige delen av offentlige overføringer til helse- og sosialformål er derimot finansielle inntektsstønader til private personer. Inntektsstønadene omfatter pensjoner, trygder og andre sosiale stønadsordninger, se avsnitt 6.2.

Utviklingen i 1980-årene

Tabell 6.1 viser tall i løpende priser for offentlige helse- og sosialutgifter. Offentlige utgifter er her definert som summen av offentlige konsumutgifter, utgifter til investeringsformål og overføringer til helse- og sosialformål. I hovedsak finansierer kommuneforvaltningen produksjon og konsum av tjenester, mens statsforvaltningen står for størstedelen av overføringene. Statsforvaltningens utgiftsandel av overføringene til helse- og sosialformål utgjorde i 1990 om lag 90 prosent, samtidig forklarte overføringene over 72 prosent av de totale utgiftene i tabellen. Til sammenligning var kommuneforvaltningens andel av utgiftene til offentlige helse- og sosialtjenester i underkant av 95 prosent. Det framgår av tabellen at de totale helse- og sosialutgiftene var på 178,3 milliarder kroner i 1990. Beløpet utgjorde

nesten 49 prosent av samlede offentlige utgifter, og dette var en klar økning fra 1980.

Figur 6.2 viser volumveksten (utviklingen i løpende priser korrigert for prisstigningen) for overføringene og de offentlig produserte helse- og sosialtjenestene. I figuren er det foretatt en sammenligning med volumveksten for hele økonomien representert ved bruttonasjonalproduktet (BNP). Av figuren framgår det at veksten i både overføringene og i helse- og sosialtjenestene i løpet 1980-årene har vært langt kraftigere enn veksten i BNP. Det var særlig i perioden fram til 1983, og i perioden etter 1987, at overføringene og helse- og sosialtjenestene vokste kraftigere enn BNP. Spesielt høy vekst hadde overføringene i årene etter 1988 og en viktig årsak er utviklingen i antall arbeidsledige som økte betydelige på slutten av 1980-tallet. For årene midt på 1980-tallet var derimot bildet motsatt med høyere veksttakt for BNP.

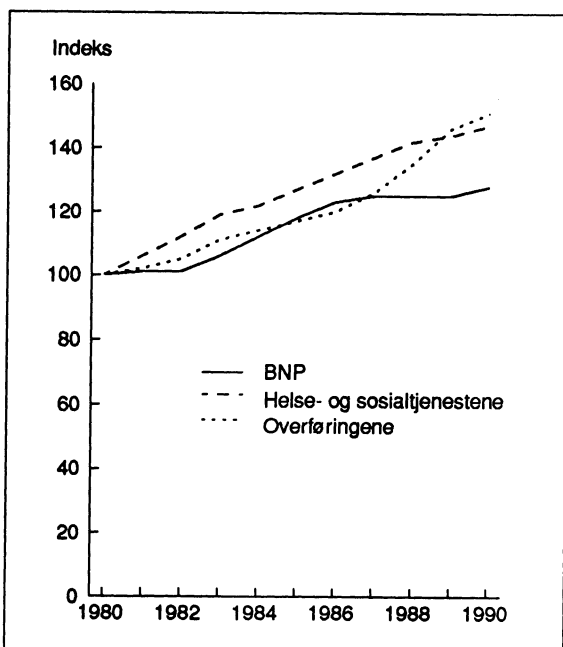
Den kraftige veksten i de offentlige produserte helse- og sosialtjenestene økte innsatsen av arbeidskraft i løpet av tiåret. I figur 6.3 er utviklingen i timeverk og sysselsatte illustrert. Fra 1980 til 1990 økte forbruket av timeverk med vel 27 prosent og dette tilsvarer vel 58 000 flere sysselsatte personer. Det

Tabell 6.1. Offentlige utgifter og gebyrer i helse- og sosialsektoren. Mill.kr.

	1980	1988	1989	1990
Offentlige utgifter, helse- og sosialformål	59 551	151 316	165 488	178 317
Offentlig helse- og sosialkonsum	16 190	41 072	42 834	45 094
Offentlige bruttoinvesteringer, helse- og sosialformål	2 236	4 603	4 195	3 899
Overføringer, helse- og sosialformål	41 125	105 641	118 459	129 324
Gebyrer, helse- og sosialtjenester, betalt av husholdningene	1 266	4 488	5 379	6 135
Offentlige helse- og sosialutgifter som prosentandel av offentlige utgifter	42,6	46,8	48,2	48,6
Gebyrenes andel av offentlige helse- og sosialtjenester	7,3	9,9	11,2	12,0

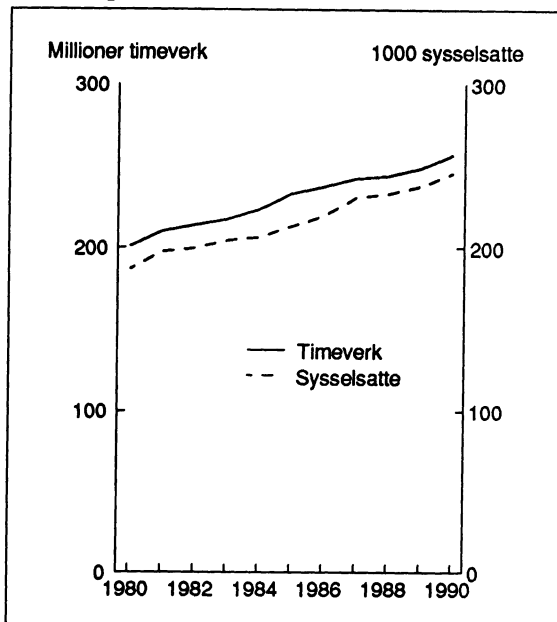
Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Figur 6.2. Utvikling i BNP, offentlige helse- og sosialtjenester, og overføringene til helse- og sosialformål. Volumindekser. 1980=100



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Figur 6.3. Timeverksforbruk og antall sysselsatte i produksjonen av offentlige helse- og sosialtjenester. Millioner timeverk og 1 000 sysselsatte



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

er veksten i helse- og sosialtjenestene i kommuneforvaltningen som i hovedsak forklarer økningen i arbeidskraftforbruket.

Gebyrene

Tabell 6.1 gir også tall for gebyrer betalt av private husholdninger. I 1990 summerte gebyrene seg til 6,1 milliarder kroner og gebyrenes andel av offentlige helse- og sosialtjenester utgjorde 12 prosent. Dette er betydelig høyere andel enn i 1980. Økningen har særlig vært markert i de siste halvdel av 1980-årene, men deler av denne økningen skyldes en teknisk omlegging av pasientbetalingene ved sykehjemmene. Denne omleggingen økte gebyrene til privat konsum i NR og beløpet utgjorde om lag 750 millioner kroner i 1988. Andre viktige gebyrer er egenandeler ved konsultasjon hos offentlig lege, foreldrebetaling for barn i

offentlige barnehager og egenbetalinger fra beboere i offentlige eldreinstitusjoner.

Et hovedproblem når gebyrene skal beskrives er et meget beskjedent datamateriale. Den eneste kilden som inneholder prisinformasjon om gebyrene er konsumprisindeksen (KP), og tabell 6.2 viser fire delindekser i KP. KP 461 viser gebyrsatsutviklingen for barnehager og hjemmehjelp. Delindeksen baseres på kommunale satser og kan tolkes som en gebyrprisindeks. KP 514 og KP 516 gir pris pr. konsultasjon hos offentlige og private leger og fysioterapeuter, og delindeksene reflekterer derfor i større grad den generelle utviklingen for prisen på konsultasjoner. KP 513 baseres i liten grad på offentlige gebyrsatser og indeksen her er kun brukt som indikator for de offentlige tannlegetjenestene. I tabellen er det foretatt en sammenligning med konsumprisindeksen og prisindeksen for privat konsum i NR.

Tabell 6.2. Prisindekser for privat konsum og delindekser i konsumprisindeksen.
Årlige vekstrater

	1987	1988	1989	1990
Konsumprisindeksen	8,7	6,7	4,6	4,1
Privat konsum i NR	8,5	5,8	4,3	5,1
KP 461 Leid hjelp til hjemmet	6,0	10,5	10,7	11,9
KP 513 Tannlegehjelp	5,0	4,3	3,8	11,2
KP 514 Legehjelp	0,8	0,0	3,0	10,7
KP 516 Massasje og fysikalsk behandling	0,9	2,0	0,9	6,5
			januar 89 -januar 90	januar 90 - januar 91
KP 461 Leid hjelp til hjemmet				
- Barnehager			19,2	3,0
- Hjemmehjelp			16,2	6,1
- Husmorvikar			7,3	4,7

Kilde: Konsumprisindeksen

Av tabellen framgår at delindeksen for kommunale barnehager og hjemmehjelp økte kraftig i 1990. Det samme bilde gir tabellen for tannhelsetjenestene, legetjenestene og fysikalsk behandling, men endringene i disse delindeksene må sees i sammenheng med den relativt lave stigningen i årene 1987 til 1989. For året 1990 viser tabellen at prisstigningen for de spesifiserte helse- og sosialtjenestene har vært kraftigere enn prisstigningen i samlet privat konsum. Tabellen viser det motsatte bildet for året 1987.

Det knytter seg spesielle problemer til gebyrer betalt for opphold i helse- og sosialinstitusjoner. Disse gebyrene fastsettes i forhold til pasientenes eller beboerens inntekter. Vi skal her bare kort redegjøre for hovedreglene ved opphold i syke- og aldershjem slik de ble fastlagt i 1988. Refusjonsgrunnlaget er etter disse reglene samlet inntekt. Av inntekt inntil folketrygdens grunnbeløp betales 75 prosent i refusjon, mens 85 prosent betales som refusjon av inntekt utover folketrygdens grunnbeløp. Refusjon fra pasienter eller beboere kan tidligst kreves fra andre kalendermåned etter innflytting.

6.2. Inntektsstønadene til husholdningene

Den generelle utviklingen

Inntektsstønadene er overføringer til de private husholdningene. I 1990 utgjorde inntektsstønadene om lag 90 prosent av de totale overføringene til helse- og sosialformål. De øvrige overføringene er subsidier og helsestønader, se tabell 6.4. Et forhold som forklarer en vesentlig del av den betydelige utgiftsøkningen i stønadene i løpet av 1980-årene, er veksten i tallet på stønadsmottakere. Tabell 6.3 viser utviklingen i antallet personer som mottok arbeidsløshetsstønad, alderspensjon, uførepensjon, etterlattestønad og enslig forsørgerstønad. Tabellen viser at det har vært en vekst på nesten 250 000 personer for disse gruppene fra 1980 til 1990. Det samlede antallet stønadsmottakere utgjorde i 1990 om lag en firedel av befolkningen. Mesteparten av veksten forklares av alders- og uførepensjonistene som økte med om lag 168 000 personer. Tallet på registrerte arbeidsledige økte også sterkt i løpet av tiårsperioden.

Tabell 6.3. Mottakere av inntektsstønader fra offentlig forvaltning. Antall personer

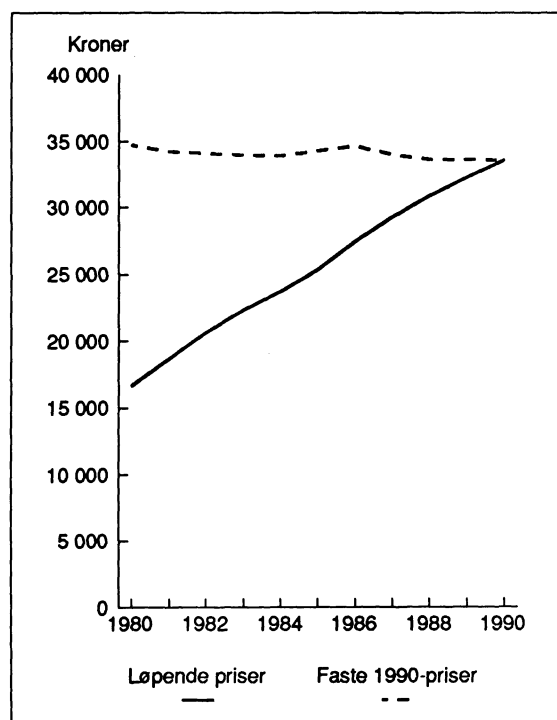
	1980	1984	1987	1989	1990
Stønadsmottakere og arbeidsledige, totalt	780 748	902 105	910 522	1 000 146	1 028 041
Mottakere av alderspensjon	519 616	563 532	587 691	605 949	612 718
Mottakere av uførepensjon	159 725	184 176	207 370	228 055	234 361
Etterlatte og enslige forsørgere ^{*)}	79 129	87 801	83 070	83 220	88 267
Registrerte arbeidsledige	22 278	66 596	32 391	82 922	92 695

^{*)} Skilte og separerte forsørgere inngår i tallene for enslige forsørgere med overgangsstønad fra og med 1981.

Kilde: Sosialstatistikk

De arbeidsledige utgjorde en beskjeden gruppe i begynnelsen av 1980-årene, men økte fram til 1984 i takt med den stigende ledigheten i økonomien. Etter en nedgang som varte fram til 1987, økte arbeidsledigheten på nytt kraftig og tallet på registrerte arbeidsledige kom opp i over 90 000 i 1990 som var 70 000 høyere enn ti år tidligere.

En sentral størrelse i pensjonssystemet er grunnbeløpet som fastsettes av Stortinget (se boks 6.2). Grunnbeløpet økes hvert år med sikte på at pensjonsinntektene skal følge utviklingen i det generelle pris- og inntektsnivået. Figur 6.4 viser grunnbeløpets utvikling i løpende priser og i faste 1990-priser. Tallene i faste priser er beregnet ved hjelp av konsumprisindeksen. Figuren viser at grunnbeløpet i løpende priser har hatt en jevn økning på 1980-tallet, mens grunnbeløpet regnet i faste priser har vist en svak nedgang. Gjennomsnittlig grunnbeløp i 1990 var 33 575 kroner.

Figur 6.4. Grunnbeløpet i folketrygden. Løpende og faste priser

Kilde: Sosialstatistikk

Inntektsstønadene

Inntektsstønadene til husholdningene, og de totale overføringene til helse- og sosialformål fra offentlig forvaltning er belyst i tabell 6.4. Vi skal her kommentere noen hovedtrekk ved utviklingen på 1980-tallet.

Mer detaljerte beskrivelser er bl.a. gitt i Flittig (1992).

Tabellen viser at utgiftene til alderspensjon utgjør den største enkeltposten blant inntektsstønadene. Generelt er retten til alderspensjon knyttet til pensjonsalderen, som er 67 år, og alderspensjonens størrelse avhen-

ger av grunnbeløpet, trygdetid, særtilleggets størrelse og opptjent tilleggspensjon for den enkelte pensjonist. I perioden 1980 til 1990 økte tallet på alderspensjonister med 18 prosent. I samme periode har utbetalingene til tilleggspensjon hatt en kraftig økning. Blant nye alderspensjonister er det stadig flere med tilleggspensjon, og opptjent tilleggspensjon er større enn tidligere. Særtillegget har også økt relativt kraftig i 1980-årene. Dette tillegget gis til de som har lav eller ingen tilleggspensjon.

Utbetalingene til uføretrygd har hatt en jevn økning fra år til år på 1980-tallet. Uføretrygden utgjorde den nest største posten av de totale inntektsstønadene i perioden. De store utbetalingene forklares i hovedsak av veksten i tallet på uførepensjonister. Denne gruppen økte 47 prosent fra 1980 til 1990 og størst var økningen i siste halvdel av tiåret, se Abrahamsen (1988) og Amundsen (1988). Også utgiftene til stønader for enslige forsørgere har vist en jevn økning. Forklaringen er her den samme som for uførepensjonistene; tallet på mottakere av forsørgerstønad økte med 50 prosent fra

1981 til 1990. Den motsatte utviklingen har funnet sted for mottakere av etterlattestønader. Gruppen omfatter etterlatte ektefeller, familiepleiere og barn. I løpet av tiåret sank tallet på mottakere av etterlattestønader med 24 prosent. Etterlattestønader er inntektsavhengig og økt yrkesaktivitet blant kvinner kan være en forklaring til nedgangen.

En viktig stønadsart er sykepengene som omfatter sykelønns- og fødselspengeordningen. De viktigste reformene på dette området ble gjennomført på 1970-tallet, med utvidelsen av fødselspengeordningen i 1977 og oppheving av karensdager og forhøyning av sykepengene til 100 prosent av bruttolønn i 1978. Mens sykelønnsordningen ikke har vært gjenstand for større regelendringer på 1980-tallet, så har flere større endringer blitt gjennomført for fødselspengeordningen. Fra 1987 til 1990 ble perioden for fødselspenge utvidet fra 18 til 28 uker. Samtidig ble perioden for omsorgspenger ved adopsjon utvidet fra 14 uker i 1987 til 26 uker. Andre utvidelser er økte ytelser til yrkesaktive kvinner som nedkommer med to eller flere barn og utvidelser i sykepengeordningen for foreldres fravær når barna er syke.

Tabell 6.4. Overføringer til helse- og sosialformål. Mill. kr.

	1980	1984	1987	1989	1990
Totale overføringer	41 125	68 068	92 298	118 459	129 324
Subsidier	150	151	225	309	341
Helsestønader	5 364	7 816	10 226	11 870	13 127
Inntektsstønader til husholdningene	35 611	60 101	81 847	106 280	115 856
Alderspensjon mv.	15 693	24 900	34 013	41 953	44 839
Uføretrygd	5 145	8 776	12 992	16 320	17 827
Stønad til etterlatte, enslige	1 563	2 986	3 562	4 108	4 465
Sykepengene	5 043	7 475	10 494	12 882	13 772
Barnetrygd	2 819	4 652	6 270	7 870	8 800
Dagpenger ved arbeidsløshet	646	2 962	2 034	6 474	7 812
Attføringsstønad	933	2 163	3 435	4 637	5 666
Andre stønader	3 769	6 187	9 047	12 036	12 675

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Som bakgrunn for å forstå pensjonssystemet gir vi nedenfor en redegjørelse av hovedreglene for beregning av alderspensjon. Generelt må en person ha vært bosatt i Norge i minst 3 år mellom fylte 16 og fylte 67 år for å ha krav på pensjonsutbetaling. Reglene vi beskriver er de som gjaldt fram til og med 1990.

Grunnpensjon. Full grunnpensjon er lik grunnbeløpet. For å oppnå full grunnpensjon må en person ha vært trygdet i minst 40 år og ved kortere trygdetid blir grunnpensjonen redusert forholdsmessig. For pensjonister med ektefeller som også mottar stønad fra folketrygden utgjør grunnpensjonen 75 prosent av grunnbeløpet.

Tilleggspensjon. For å få utbetalt tilleggspensjon kreves opptjente pensjonspoeng for minst 3 år. Pensjonspoeng godskrives først når pensjongivende inntekt er større enn grunnbeløpet og full tilleggspensjon oppnås etter 40 år med pensjonspoeng. Årets pensjonspoeng beregnes på følgende måte:

$(\text{pensjongivende inntekt} - \text{grunnbeløpet}) / \text{grunnbeløpet}$

Tilleggspensjonens størrelse beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittet av de 20 årene med høyeste poengtall. Full tilleggspensjonen utgjør 45 prosent av:

$(\text{grunnbeløpet} \times \text{gjennomsnittlig poengtall})$

For personer med opptjente pensjonspoeng mindre enn 40 år, reduseres tilleggspensjonen forholdsmessig. Etterat folketrygden ble innført i 1967 gjelder overgangsregler for personer født før 1937. Det blir her tatt hensyn til at opptjeningstiden for pensjonspoeng er kortere enn 40 år for disse personene ved oppnådd pensjonsalder.

Særtillegget. Stønaden blir beregnet i prosent av grunnbeløpet og blir gitt til personer uten krav på tilleggspensjon eller med tilleggspensjon mindre enn særtillegget. Satsene for særtillegget blir regulert av Stortinget.

Kompensasjonstillegget. Stønaden ble etablert i 1970 ved innføring av merverdiavgiften og gis som kompensasjon til alle alderspensjonister. Beløpet har vært uendret etter 1970.

Forsørgertillegget. Ektefelletillegget utgjør 50 prosent av beregnet grunnpensjon til pensjonister som forsørger ektefelle som selv ikke mottar pensjon fra folketrygden. Ved forsørgeransvar for barn blir 25 prosent av grunnbeløpet utbetalt for hvert barn under 18 år.

Boks 6.2. Regler for tildeling og beregning av alderspensjon

Utbetalingene av sykepenger fra folketrygden skjer når sykefraværet går utover arbeidsgiverperioden på 14 dager. I løpet av 1980-årene har avsluttede sykepengetilfeller pr. år holdt seg tilnærmet konstant. De økte

utgiftene til sykepenger kan dermed ikke forklares av en økning i tallet på sykepengetilfeller, og utover den generelle lønnsutviklingen er det vanskelig å dokumentere årsaker til økte sykepengeutgifter. I 1989 kom

imidlertid en innstramming i sykepengeordningen som innebar at perioden for utbetaling av sykepenger ble redusert fra ett år til 50 uker. Veksten i utgiftene til attføringsstønader forklares i hovedsak av økningen i tallet på avsluttede og løpende stønadstilfeller pr. år som økte med 89 prosent fra 1980 til 1990.

Utviklingen i utbetalingene av dagpenger ved arbeidsledighet henger klart sammen med endringene i den registrerte arbeidsledigheten. Stigningen i den registrerte ledigheten forklarer de store utbetalinger i 1984 og ved utgangen av 1980-årene. I tillegg har det i løpet av tiåret skjedd regelendringer som har påvirket utgiftene til dagpenger. I 1984 ble perioden for dagpengene utvidet fra 40 uker til 80 uker over 2 sammenhengende kalenderår.

6.3. Helse- og sosialtjenestene

Utgifter til offentlige helse- og sosialtjenester

Tabell 6.5 viser utviklingen i arbeidskraftforbruk og utgifter knyttet til offentlige helse- og sosialtjenester. Av tabellen framgår det at arbeidskraftforbruk og produksjon er vesentlig høyere i offentlige helsetjenester enn i offentlige sosialtjenester. Tabellen viser også utviklingen i det offentlige konsumet av helse- og sosialtjenester, slik dette begrepet er definert i nasjonalregnskapet. Det offentlige konsumet er dessuten gruppert etter utgiftsformål og formålsgruppene er nærmere spesifisert i boks 6.3. Tabellen viser at over 80 prosent av det samlede helsekonsumet er knyttet til institusjonshelsetjenestene. Prosentvis har det imidlertid i tiårsperioden vært sterkest vekst i helsetjenester utenfor institusjon. I sosialsektoren er

Tabell 6.5. Arbeidskraftforbruk og utgifter knyttet til offentlige helse- og sosialtjenester

	1980	1985	1989	1990
	1 000 årsverk			
Arbeidskraftforbruk i offentlige helsetjenester	91,9	108,0	115,1	118,6
Arbeidskraftforbruk i offentlige sosialtjenester	35,4	43,1	55,3	57,1
	Millioner kroner			
Produksjon av offentlige helsetjenester	12 394	22 478	31 220	33 320
Produksjon av offentlige sosialtjenester	3 806	7 128	11 988	12 817
Offentlig helsekonsum	11 548	21 507	29 492	31 242
Helseinstitusjoner	10 437	18 323	24 619	25 781
Helsetjenester utenfor institusjon	988	2 553	3 132	3 570
Andre helsetjenester	123	631	1 741	1 891
Offentlig sosialkonsum	4 643	8 167	13 342	13 852
Sosial trygd og sosialhjelp	909	1 408	1 923	2 001
Sosiale omsorgstjenester	3 274	5 875	9 384	9 863
Andre sosialtjenester	460	884	2 035	1 988
Offentlige investeringer, helseformål	1 717	1 426	2 861	2 548
Offentlige investeringer, sosialformål	519	811	1 334	1 351

Kilde: Nasjonalregnskapsstatistik

1. HELSETJENESTER (HELSESTELL)

1.1 Helseinstitusjoner

- Somatiske helseinstitusjoner; somatiske sykehus, somatiske sykehjem, kombinerte alders- og sykehjem, sykestuer, fødehjem, rekonvalesenthjem.
- Psykiatriske helseinstitusjoner; psyk.sykehus, psyk. sykehjem, barne og ungdomspsyk. institusjoner.
- HVPU-institusjoner; Sentralinstitusjoner, pleiehjem.
- Helseinstitusjoner for rusmiddelbrukere; Klinikker for behandling av alkoholikere og narkomane

1.2 Helsetjenester utenfor institusjon

- Forebyggende helsetjenester; skole- og bedriftslegetjenester, helseråd, helsestasjoner.
- Tannhelsetjenester; tannlegetjenester, tannteknikere og laboratorier.
- Andre ambulatoriske helsetjenester; almenne og spesialiserte legetjenester, røntgeninstitutter og laboratorier, fysioterapi, sykepleie, kiropraktorer.

1.3 Andre helsetjenester

- Offentlig administrasjon; Helsedirektoratet m.v.
- Forebyggende helsetiltak; Næringsmiddelkontroll, legemiddelkontroll, tobakk-skaderådet.
- Informasjonsvirksomhet; Giftinformasjonssentralen, kreftregisteret, statens helseundersøkelse.
- Forskning og utvikling; Statens institutt for folkehelse, forsøks- og effektiviseringsvirksomhet.
- Andre offentlig helsetjenester; Fengselshelsetjenesten

2. SOSIALE OMSORGSTJENESTER (SOSIAL TRYGD OG VELFERD)

2.1 Sosial trygd og sosialhjelp

- Syketrygd, trygde- og pensjonsordninger, dagpenger ved arbeidsløshet og barne-trygd.
- Annen sosialhjelp til enkeltpersoner

2.2 Sosiale omsorgstjenester for barn og voksne

- Barnevernsinstitusjoner; barnehjem, ungdomshjem.
- Andre barne- og ungdomsinstitusjoner; barnehager, fritidshjem, barneparker, feriekolonier.
- Eldreinstitusjoner; aldershjem, serviceboliger for eldre, velferdssentraler.
- Institusjoner for rusmiddelbrukere; tilsynshjem, vernehjem, avrusningsstasjoner.
- Kommunal hjemmehjelp

2.3 Andre sosialtjenester

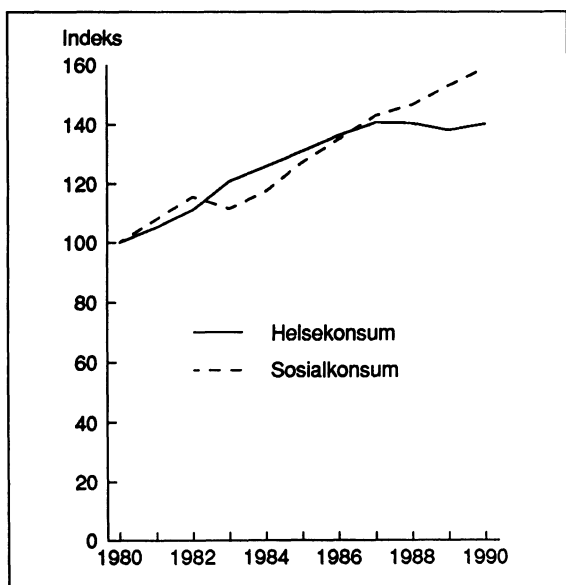
- Offentlig administrasjon; kommunale sosialkontorer, Sosialdepartementet.
- Annen offentlig administrasjon; Utlendingsdirektoratet, opplysningsvirksomhet.

Boks 6.3. Gruppering av offentlige helsetjenester og sosiale omsorgstjenester i nasjonalregnskapets system COFOG (Classification Of Functions Of Government)

det de sosiale omsorgstjenestene som legger beslag på hovedtyngden av de offentlige konsumutgiftene.

Veksten i de samlede offentlige utgiftene til helse- og sosialtjenestene gjenspeiler i hovedsak utviklingen i kommuneforvaltningen. Statsforvaltningen står, som påpekt foran, i beskjeden grad for produksjonen av helse- og sosialtjenestene. Til dette kommer at utbyggingen av tilbudet av helse- og sosialtjenester i løpet av 1980-tallet hovedsakelig har funnet sted i kommuneforvaltningen. Veksten i det kommunale helse- og sosialkonsumet er illustrert i figur 6.5. Figuren viser at det har vært ulikt vekstforløp for de to konsumformålene. Det kommunale konsumet av helsetjenester har hatt en jevn vekst fram til 1987, men har deretter avtatt og for to siste årene vist en fallende tendens. Konsumet av kommunale sosialtjenester vokste kraftig fram til 1982, men gikk noe ned det neste året. Etter 1983 har derimot veksten i konsumet av sosialtjenester vært kraftigere enn den tilsvarende vekst i konsumet av helsetjenester.

Figur 6.5. Utvikling i helse- og sosialkonsumet i kommuneforvaltningen. Volumindekser. 1980 = 100



Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk

Demografiske endringer og behandlingsskapasitet

Forbruket av helse- og sosialtjenester er svært forskjellig i de ulike befolkningsgrupper. Et trekk ved utviklingen etter 1980 har vært stigende befolkningsandel for aldersgrupper som har et gjennomsnittlig høyt forbruk av helse- og sosialtjenester. I 1980 utgjorde barn under 6 år og personer over 67 år 22 prosent av befolkningen i Norge. Ti år senere var denne andelen steget til 23,5 prosent. Antallet barn under 6 år var i 1990 nesten 13 000 høyere enn ti år tidligere, mens gruppen av personer over 67 år hadde økt med vel 86 000. Spesielt økte antallet eldre over 80 år og denne gruppen bestod av nesten 38 000 flere personer ved utgangen av tiårsperioden, se figur 6.6.

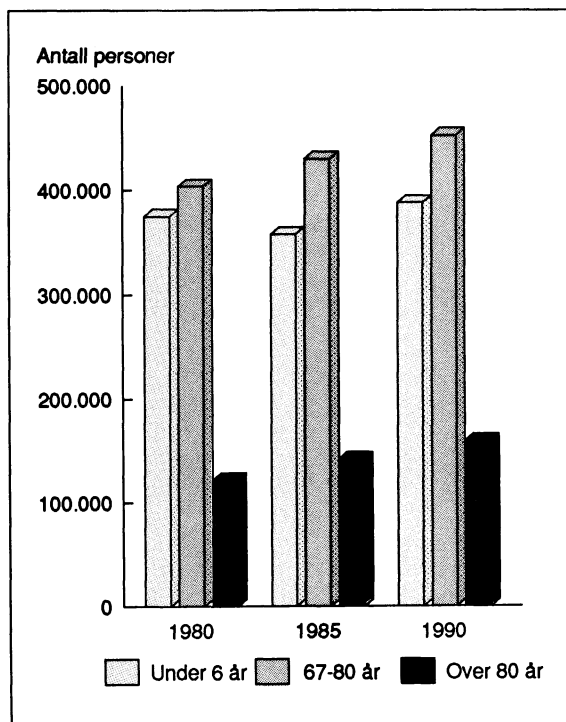
En virkning av et stigende antall eldre er økt etterspørsel etter institusjonsplasser. Figur 6.7 viser prosentandelene av aldersgruppene over 67 år som var innskrevet på sykehjem eller som bodde på aldershjem i 1989. Av figuren framgår det at 7 prosent av alle personer over 67 år befant seg på institusjon. I aldersgruppen 67 til 79 år var det relativt få personer som oppholdt seg på institusjon, men hyppigheten økte betydelig for aldersgruppene over 80 år og i særlig grad gjaldt dette for den eldste aldersgruppen. Av alle personer over 90 år befant omlag 50 prosent seg på institusjon i 1989.

Tall for behandlingsskapasiteten ved helse- og sosialinstitusjonene er gitt i tabell 6.6. Tabellen omfatter både offentlige institusjoner og private institusjoner med offentlig finansiering. Tallene for enkelte institusjonstyper i tabellen bør vurderes med varsomhet og spesielt er resultatene for de kombinerte institusjonene og eldreinstitusjonene i 1988 og 1989 usikre (se kommentarer til tabellen). Av tabellen framgår det at plasser for beboere på aldershjem økte med nesten 23 prosent fra 1980 til 1987. I tillegg til dette var det vel 1500 plasser tilknyttet serviceboliger for eldre. En markert økning var det

også i tallet på plasser ved somatiske sykehjem og ved de kombinerte alders- og sykehjemmene. Ved de somatiske sykehjemmene økte antallet plasser med nesten 16 prosent fra 1980 til 1989, mens tallet på plasser ved de kombinerte institusjonene økte med vel 20 prosent fram til 1988.

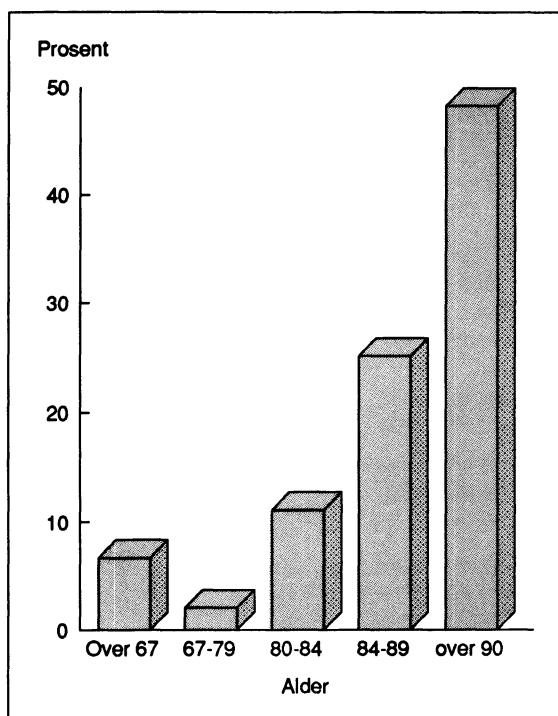
Ved de somatiske sykehjemmene har det vært en betydelig økning i ressursinnsatsen, og omregnet til heltidsstillinger økte forbruket av arbeidskraft med vel 31 prosent fra 1980 til 1989. De psykiatriske sykehjemmene har i hovedtrekk hatt samme utviklingstendens med unntak for antall sengeplasser som har holdt seg nesten konstant i hele perioden.

Figur 6.6. Antall personer i utvalgte aldersgrupper i befolkningen



Kilde: Befolkningsstatistikk

Figur 6.7. Prosentandel i aldersgrupper over 67 år på alders- og sykehjem i 1989



Kilde: Helsestatistikk

Et felles trekk ved utviklingen for sykehusene (somatiske og psykiatriske) er reduksjon i antallet sengeplasser, økning i antallet behandlede pasienter og økt ressursinnsats. Mest markert har utviklingen vært for de somatiske sykehusene. I løpet av tiårsperioden gikk antallet sengeplasser ned med om lag 25 prosent, mens behandlede pasienter pr. sengeplass økte fra 27,2 til 39,7 og arbeidskraftforbruket økte med nesten 13 prosent. Et resultat av høyere behandlingsskapitet pr. sengeplass har vært reduksjon i gjennomsnittlig liggetid på somatiske sykehus.

Tabell 6.6. Antall plasser og antall behandlede pasienter pr. plass mv. ved offentlige og private helse- og sosialinstitusjoner

	1980	1985	1987	1988	1989	1990
HELSEINSTITUSJONER						
Somatiske sykehus						
Plasser	21 794	19 964	19 478	18 250	16 766	16 382
Behandlede pasienter pr. plass	27,2	32,1	32,6	35,0	37,6	39,7
Gjennomsnittlig liggetid (dager)	10,9	9,5	8,8	8,2	7,7	7,4
Heltidsstillinger	41 735	44 225	46 196	45 950	46 260	47 017
Psykiatriske sykehus						
Plasser	7 151	4 978	4 918	4 317	3 679	3 550
Behandlede pasienter pr. plass	3,2	4,2	3,7	5,1	5,4	5,7
Heltidsstillinger	8 854	8 646	8 329	8 468	8 063	8 241
Barne- og ungdomspsyk.inst.						
Plasser	318	283	277	296	260	261
Behandlede pasienter pr. plass	3,2	2,9	3,0	4,0	4,6	4,3
Heltidsstillinger	722	778	903	826	843	918
Somatiske sykehjem						
Plasser	17 912	19 735	19 962	20 047	20 743	-
Behandlede pasienter pr. plass	2,2	2,6	2,3	2,6	2,6	-
Heltidsstillinger	14 235	16 439	18 142	18 210	18 688	-
Psykiatriske sykehjem						
Plasser	4 428	4 660	4 778	4 446	4 486	4 200
Behandlede pasienter pr. plass	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,7
Heltidsstillinger	2 703	3 567	3 499	3 559	4 374	4 249
Komb. alders- og sykehjem						
Plasser	15 581	19 790	17 979	18 742	16 777	-
Heltidsstillinger	9 914	11 179	11 866	12 359	13 265	-
HVPU-institusjoner						
Plasser	7 945	7 811	7 549	7 028	7 126	6 156
Behandlede pasienter pr. plass	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,3
Heltidsstillinger	7 515	8 876	10 091	10 217	10 323	9 446
SOSIALINSTITUSJONER						
Aldershjem						
Plasser	8 151	9 933	9 999	9 391	8 226	-
Heltidsstillinger	-	4 447	8 279	8 156	5 015	-
Serviceboliger med heldøgns pleie og omsorg						
Plasser	-	-	1 562	2 426	1 480	-
Heltidsstillinger	-	-	-	-	493	-

Kilder: Helsestatistikk, Sosialstatistikk og Sjøbye (1990). Fram til og med 1988 inneholdt NOS Helseinstitusjoner dataene for alminnelige somatiske sykehjem. Etter at ansvaret for sykehjemmene ble overført til kommunene, endret statistikken form og ble publisert i Sjøbye (1990). Denne omleggingen av statistikken gir et brudd i tidsserien. I tabellen er plasser definert som heldøgns behandlingsplasser, med unntak for HVPU-institusjoner hvor også plasser ved daginstitusjoner er inkludert. I tillegg til heldøgns plasser er det ved de fleste institusjonstyper også et relativt lite antall dagplasser. Heltidsstillinger i tabellen er antall heltidsansatte pluss deltidsansatte omregnet til heltidsansatte.

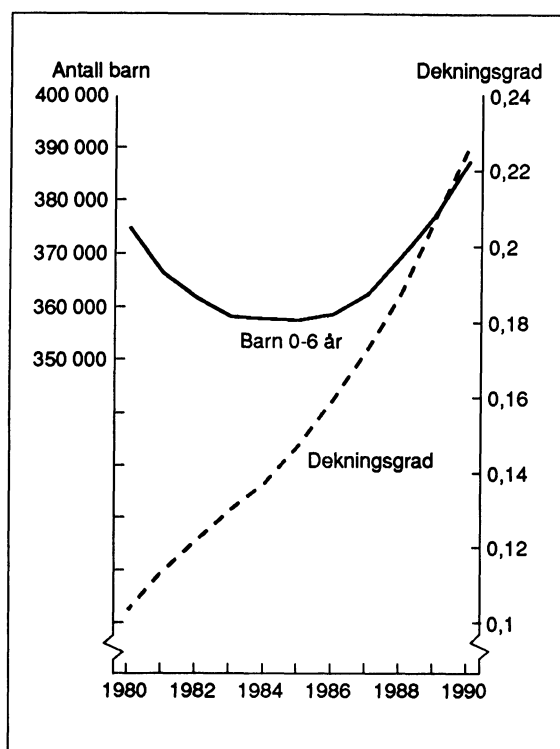
Barnehagene

Antall barnehageplasser har økt gjennom hele 1980-tallet og det samme har andelen av barn som går i barnehage. I alt var 35 prosent av alle barn mellom 0 og 6 år knyttet til en barnehage i 1990, mot om lag 20 prosent i 1980. Den markerte økningen i kapasitet som dette representerer, har sammenheng med politiske målsetninger om flere barnehageplasser. Det er imidlertid store variasjoner i barnehagenes åpningstider og i barnas oppholdstid, samtidig som andelen av barn i barnehage øker betydelig med alderen. For å gi et mer presist bilde av utviklingene i barnehagene er det nødvendig å trekke inn disse forholdene. Vi kan beskrive dette nærmere ved å ta utgangspunkt i barnehagesektoren i modellen MAKKO (MAKro modell for KOrmunaløkonomi) og basere framstillingen på de beregningene som er gjort her, se Aamdal og Ljones (1990).

Produktmålet i MAKKO's barnehagesektor er kalt barnetimer. En barnetime er lik en oppholdstime for et barn i barnehage. Den samlede tjenesteproduksjonen fra barnehagene blir dermed definert som summen av alle barnetimer. Dekningsgraden kan nå defineres som forholdet mellom barnetimer i barnehagene og det antall barnetimer en får om alle barn mellom 0 og 6 år skal oppholde seg full tid i barnehagene (dvs. 41 timer pr. uke). Dekningsgraden definert på denne måten er framstilt i figur 6.8. Av figuren ser vi at dekningsgraden har økt fra knappe 10 prosent i 1980 til om lag 23 prosent i 1990.

Myndighetene har fastlagt bemanningsnormer som medfører klart høyere bemanning for små barn sammenlignet med eldre barn. For å ta hensyn til bemanningsforskjellene, har en i MAKKO valgt å definere barnetimeekvivalenter. For barn i alderen 3-6 år er en barnetimeekvivalent satt lik en oppholdstime, mens en oppholdstime for barn i alderen 0-3 år antas å utgjøre 2 barnetimeekvivalenter. Vi kan nå definere standard som er forholdstallet mellom antall ut-

Figur 6.8. Antall barn 0-6 år og dekningsgrad i MAKKO's barnehagesektor



Kilde: Befolkningsstatistikk og beregninger i tilknytning til modellen MAKKO

førte timeverk i barnehagene og antall barnetimeekvivalenter. Dette målet kopler ressursinnsats og produktet, og kan således tolkes som et omvendt produktivitetsmål. For konstant produksjon vil en økning i timeverk gi økt standard og redusert produktivitet.

Når underdekningen er betydelig i barnehagesektoren, knytter det seg stor interesse til utviklingen i standard og dekningsgrad. Redusert standard vil kunne gi rom for økt dekningsgrad ved uendret bemanning (gitt timeverkforbruk). Av tabell 6.7 ser vi at antall årsverk pr. barnetimeekvivalent økte fra 1985 til 1987, holdt seg konstant i 1988, men har siden falt tilbake til 1985-nivå. Arbeidstidsforkortelsen i 1987 bidrar til lavere timeverksvekst sammenlignet med årsverkene pr. barnetimeekvivalent. Av betydning er også sammensetningen av

barnegruppene. Blant annet påvirkes arbeidskraftforbruket av antall funksjonshemmede barn, men til tross for en økning i antallet, har andelen funksjonshemmede barn likevel

sunket i barnehagene. Utviklingen for denne gruppen barn kan dermed ikke sies å ha bidratt til standardøkningen i barnehagene fra 1985 til 1988.

Tabell 6.7. Antall ansatte og antall barn i barnehagene

År	Antall ansatte	Antall barn	Barn pr. ansatt	Antall årsverk ¹⁾	Årsverk pr. barne- ekvivalent
1980	16 866	78 189	4,64	..	..
1981	18 115	82 933	4,58	..	..
1982	19 343	86 315	4,46	..	..
1983	20 662	89 897	4,35	..	..
1984	21 791	94 443	4,33	..	..
1985	23 593	98 454	4,17	16 205	0,186
1986	25 578	104 302	4,08	18 152	0,192
1987	27 911	110 981	3,98	21 026	0,202
1988	30 604	118 852	3,88	23 338	0,202
1989	33 075	128 237	3,88	25 250	0,192
1990	35 891	139 350	3,88	27 578	0,186

¹⁾ Årsverkstall mangler før 1985.

Kilde: Barnehagestatistikk

REFERANSER

Abrahamsen, B. (1988): 1980-årenes uførepensjonister. Rapport 88:10 fra Institutt for samfunnsforskning.

Amundsen, E.J. (1988): Individuelle faktorer ved rekruttering til uførepensjonsordningen. En empirisk studie 1977-1983. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 88/16.

Andreassen, L., C. Koren, J.G. de Leon og O. Ljones (1988): Inntektsoverføringer mellom aldersgrupper og befolkningsutviklingen. Vedlegg 4 i NOU 1988:21 Norsk økonomi i forandring. (Reprint no. 43 fra Statistisk sentralbyrå).

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.

Barstad, A. og A.S. Andersen (1990): Utsyn over helsetjenesten. Endringer i ressursbruk og aktivitet. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 90/5.

Bragstad, T. (1986): Den offentlige sektor i Norden - et komparativt perspektiv. Nordisk Tidsskrift for Politisk Økonomi, nummer 19.

Cappelen, Å. (1991): Om noen tiltak mot arbeidsledighet. Økonomiske analyser fra Statistisk sentralbyrå nr. 2-1991.

Dalen, D.M., F.R. Førsumd og E. Hernæs (1991): Datagrunnlag for mer effektiv offentlig virksomhet. Rapport 14/91 fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Ellingsæter, A.L. (1989): Normalisering av deltidsarbeidet. En analyse av endring i kvinners yrkesaktivitet og arbeidstid i 80-årene. Sosiale og økonomiske studier fra Statistisk sentralbyrå nr. 71.

Fløttum, E.J. (1980): Nasjonalregnskapet i Norge. System og beregningsmetoder. Samfunnsøkonomiske studier fra Statistisk sentralbyrå nr. 45.

Flittig, E. (1992): Folketrygden. Utviklingen 1967-1990. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 92/14.

Flaatten, E. (1991): Personellstatistikk. Helsevesen og sosiale tjenester. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 91/5.

Foss, O. og K. Halvorsen (1988): Offentlig sektor - et være eller ikke være for sysselsettingen i distrikts-Norge? Plan & Arbeid 2/88.

Harildstad, A. (1986): Produktivitsberegninger for offentlige forvaltningssektorer. Bidrag til NUNA (Nordisk utvalg for nasjonalregnskaper), Helsinki 5.-7. mai 1986.

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

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

NOU (1982): Kommunaløkonomisk styring. Norges offentlige utredninger 1982:9.

NOU (1988): Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Norges offentlige utredninger 1988:38.

NOU (1991): Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor. Norges offentlige utredninger 1991:28.

NordREFO (1984): Offentlig sektor i regionalpolitikken. Nordisk institutt for regionalpolitisk forskning.

OECD (1990): National Accounts. Volume II. OECD. Paris.

OECD (1991): Historical Statistics 1960-1989. OECD. Paris.

Pathirane, L. og D.W. Blades (1982): Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons. The Review of Income and Wealth. 3/82.

Røstadsand, J.I. (1989): Helseregnskap. Utvikling av satelittregnskap for helsetjenester. Økonomiske analyser fra Statistisk sentralbyrå nr. 8-1989.

Saunders, P. (1988): Explaining International Differences in Public Expenditures: An Empirical Study. Public Finance No. 2/1988.

Statistisk sentralbyrå (1966): Langtidslinjer i norsk økonomi 1865-1960. Samfunnsøkonomiske studier nr. 16.

Søbye, E. (1990): Institusjoner for eldre 1989. Rapporter fra Statistisk sentralbyrå 90/22.

Aamdal, K. og O. Ljones (1990): Kommunenes utgifter og befolkningsutviklingen. Økonomiske analyser fra Statistisk sentralbyrå nr. 8-1990.

STATISTIKKPUBLIKASJONER FRA SSB

Statistisk årbok 1991. Norges offisielle statistikk B 980. (Årlig publikasjon).

Historisk statistikk 1978. Norges offisielle statistikk X11 291 (Publiseres med flere års mellomrom).

Nasjonalregnskapsstatistikk 1989. Norges offisielle statistikk B 981. (Årlig publikasjon).

Fylkesfordelt nasjonalregnskapsstatistikk 1986. Norges offisielle statistikk B 920. (Publiseres med 3-4 års mellomrom)

De offentlige sektorers finanser 1983-1988. Norges offisielle statistikk B 860. (Ingen fast publiseringsyklus).

Struktur tall for kommunenes økonomi 1990. Norges offisielle statistikk C 11. (Årlig publikasjon).

Aktuelle skattetall 1991. Rapporter 91/17. (Årlig publikasjon).

Skatter og overføringer til private. Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1991. Rapporter 91/14. (Årlig publikasjon).

Barnehager 1990. Norges offisielle statistikk B 975. (Årlig publikasjon).

Utdanningsstatistikk. Grunnskolar 1. september 1990. Norges offisielle statistikk B 972. (Årlig publikasjon).

Utdanningsstatistikk. Videregående skoler 1. oktober 1989. Norges offisielle statistikk B 984. (Årlig publikasjon).

Utdanningsstatistikk. Universiteter og høyskoler 1. oktober 1989. Norges offisielle statistikk B 994. (Årlig publikasjon).

Helseinstitusjoner 1990. Norges offisielle statistikk C 13. (Årlig publikasjon).

Helsestatistikk 1989. Norges offisielle statistikk B 966. (Årlig publikasjon).

Pasientstatistikk 1990. Rapporter 92/10. (Ingen fast publiseringsyklus).

Kommunehelsetjenesten. Årsstatistikk for 1990. Rapporter 92/9. (Årlig publikasjon).

Sosialstatistikk 1990. Norges offisielle statistikk C 16. (Årlig publikasjon).

Trygdestatistikk. Uføre 1987. Norges offisielle statistikk B 932. (Publiseres med 3-4 års mellomrom).

Trygdestatistikk. Alderspensionister 1988-1990. Norges offisielle statistikk C 22. (Publiseres med 4-5 års mellomrom).

Trygdestatistikk. Enslige forsørgere 1988-1990. Norges offisielle statistikk C 18.

Kriminalstatistikk. Forbrytelser etterforsket. Reaksjoner. Fengslinger 1989. Norges offisielle statistikk B 943. (Årlig publikasjon).

**Utkommet i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå
etter 1. januar 1991 (RAPP)**

*Issued in the series Reports from the Central Bureau of Statistics
since 1 January 1991 (REP)*

ISSN 0332-8422

- | | | | |
|----------|--|---------|---|
| Nr. 91/1 | Naturressurser og miljø 1990 Energi, luft, fisk, skog, jordbruk, holdninger til miljøproblemer, OECDs miljøtilstandsrapport. Ressursregnskap og analyser. 1991-160s. (RAPP; 91/1) 90 kr ISBN 82-537-3024-1 | - 91/14 | Skatter og overføringer til private Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1991. 1991-69s. (RAPP; 91/14) 80 kr ISBN 82-537-3576-6 |
| - 91/1A | Natural Resources and the Environment 1990. 1991-150s. (RAPP; 91/1A) 100 kr ISBN 82-537-3558-8 | - 91/15 | Prisnivå på Svalbard 1990. 1991-75s. (RAPP; 91/15) 60 kr ISBN 82-537-3556-1 |
| - 91/2 | MODIS V En modell for makroøkonomiske analyser/Yngvar Dyvi, Herbert Kristoffersen og Nils Øyvind Mæhle 1991-218s. (RAPP; 91/2) 125 kr ISBN 82-537-3021-7 | - 91/16 | Husholdningenes sparing Begrepsavklaring, dataproblemer og analyse/Knut Moum (red.) 1991-92s. (RAPP; 91/16) 80 kr ISBN 82-537-3585-5 |
| - 91/3 | Byggekostnadsindeks for boliger Vekter og representantvarer 1990/Peder Næs. 1991-70s. (RAPP; 91/3) 80 kr ISBN 82-537-3026-8 | - 91/17 | Aktuelle skattetal 1991 <i>Current Tax Data</i> . 1991-46s. (RAPP; 91/17) 70 kr ISBN 82-537-3596-0 |
| - 91/4 | Pasientstatistikk 1989. 1991-72s. (RAPP; 91/4) 80 kr ISBN 82-537-3047-0 | - 91/18 | Personlig inntekt, formue og skatt 1980-1989 Rapport fra registerbasert skattestatistikk/Børge Strand. 1992-50s. (RAPP; 91/18) 60 kr ISBN 82-537-3618-5 |
| - 91/5 | Personellstatistikk Helsevesen og sosiale tjenester/Even Flaatten. 1991-71s. (RAPP; 91/5) 80 kr ISBN 82-537-3048-9 | - 92/1 | Naturressurser og miljø 1991 Energi, luft, fisk, skog, jordbruk, kommunale avløp, avfall, miljøindikatorer Ressursregnskap og analyser. 1992-154s. (RAPP; 92/1) 100 kr ISBN 82-537-3651-7 |
| - 91/6 | Virkninger av inntektsreguleringslovene 1988-90/Torbjørn Eika og Per Richard Johansen. 1991-50s. (RAPP; 91/6) 80 kr ISBN 82-537-3053-5 | - 92/2 | Energibruk i husholdningene Energiundersøkelsen 1990/Arne Ljones, Runa Nesbakken, Svein Sandbakken og Asbjørn Aaheim. 1992-106s. (RAPP; 92/2) 90 kr ISBN 82-537-3629-0 |
| - 91/7 | Substitusjon mellom olje og elektrisitet i produksjonssektorene i en makromodell/Hans Terje Mysen. 1991-43s. (RAPP; 91/7) 80 kr ISBN 82-537-3054-3 | - 92/3 | Klima, økonomi og tiltak (KLØKT)/Knut Moum (red.) 1992-97s. (RAPP; 92/3) 90 kr ISBN 82-537-3647-9 |
| - 91/8 | Konsumprisindeksen. 1991-82s. (RAPP; 91/8) 80 kr ISBN 82-537-3072-1 | - 92/5 | Hotelløkonomi og overnattinger En analyse av sammenhengen mellom hotellenes lønnsomhet og kapasitetsutnyttning mv./Tom Granseth. 1992-53s. (RAPP; 92/5) 90 kr ISBN 82-537-3635-5 |
| - 91/9 | Totalregnskap for fiske- og fangstnæringen 1985 - 1988. 1991-37s. (RAPP; 91/9) 70 kr ISBN 82-537-3559-6 | - 92/6 | Informasjonen om Folke- og bolig-telling 1990 i massemediene/Liv Argel. 1992-68s. (RAPP; 92/6) 90 kr ISBN 82-537-3645-2 |
| - 91/10 | Tallet på innvandrere og deres etterkommere fram mot år 2050/Per Sevaldson. 1991-74s. (RAPP; 91/10) 60 kr ISBN 82-537-3567-7 | - 92/7 | Samfunnsøkonomiske virkninger av et EF-tilpasset jordbruk/Ådne Cappelen, Tor Skoglund og Erik Storm. 1992-51s. (RAPP; 92/7) 75 kr ISBN 82-537-3650-9 |
| - 91/11 | En disaggregert ettermodell for offentlig transport i MODAG/MSG/Knut A. Magnussen og Jens Stoltenberg. 1991-42s. (RAPP; 91/11) 70 kr ISBN 82-537-3568-5 | - 92/9 | Kommunehelsetjenesten Årsstatistikk for 1990. 1992-56s. (RAPP; 92/9) 90 kr ISBN 82-537-3653-3 |
| - 91/12 | Modell for kraftsektoren/Tor Arnt Johnsen. 1991-42s. (RAPP; 91/12) 70 kr ISBN 82-537-3573-1 | - 92/10 | Pasientstatistikk 1990. 1992-73s. (RAPP; 92/10) 90 kr ISBN 82-537-3654-1 |
| - 91/13 | Effektivisering av kraftmarkedet/Torstein Bye og Tor Arnt Johnsen. 1991-39s. (RAPP; 91/13) 70 kr ISBN 82-537-3575-8 | | |

Pris kr 90,00

Publikasjonen utgis i kommisjon hos
Universitetsforlaget, Oslo, og er til salgs hos alle bokhandlere.



9 788253 736747

ISBN 82-537-3674-6
ISSN 0332-8422