

Forord

For å kunne bidra til utviklingen av en bedre offentlig sektor, er det en viktig oppgave for Statskonsult å kartlegge, dokumentere og systematisere kunnskap om viktige trekk ved offentlig sektor og hvordan disse endres over tid. Statskonsult har på eget initiativ gjennomført et prosjekt med arbeidstittelen Forvaltningsutsyn, der siktemålet har vært å presentere data som belyser sentrale sider ved statsforvaltningen i forhold til samfunnsøkonomi, organisering, personale, aktuelle forvaltningspolitiske temaer og et internasjonalt perspektiv.

Statskonsult gjør med denne rapporten et første forsøk på å gi en samlet og bred fremstilling om tilstand og utvikling i statsforvaltningen basert på kvantitativt orientert informasjon. Vi setter søkelyset på fakta om struktur, størrelse og endring, og håper at denne type oversiktsdata er en nyttig tilvekst til dokumentasjonen om offentlig sektor. Vi håper også at dette vil ha interesse for både departementer og andre som har til oppgave å virkeliggjøre målene om en bedre offentlig sektor.

Det meste av den statistikken som presenteres er utarbeidet spesielt for dette prosjektet av Statistisk sentralbyrå og Rokkansenteret etter bestilling fra Statskonsult. Dette gjelder også de fleste kommentarene til tabeller og figurer. Samarbeidet med Statistisk sentralbyrå og Rokkansenteret har vært helt avgjørende for gjennomføringen av dette prosjektet, og vi takker for at de velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap. Vi har også hentet stoff fra andre prosjekter i Statskonsult.

Avhengig av erfaringene med dette prøveprosjektet tar vi sikte på å fortsette arbeidet med å lage denne type oversikter over tilstand og utvikling i staten, og der vi vil vurdere å utvide og utdype valg av temaer.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Tormod Rødsten, Ragnhild Øvrelid og Marit Stadler Wærness og Anne Aure.

Oslo, juni 2003

Jon Blaalid

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn og formål	3
1.2	Innhold og datainnhenting.....	3
2	Staten i samfunnsøkonomien.....	5
2.1	Hva offentlig sektor omfatter	5
2.2	Statens størrelse i økonomien.....	6
2.3	Produksjon i staten	9
2.3.1	Nærmere om produksjonen i de ulike sektorene.....	12
2.4	Sysselsetting i staten.....	14
2.5	Statsforvaltningens utgifter etter formål	18
2.6	Statsforvaltningens inntekter og utgifter etter art.....	21
2.7	Offentlig økonomi i et internasjonalt perspektiv.....	24
2.7.1	Offentlig forvaltnings utgifter og sysselsetting.....	25
2.7.2	Offentlig konsum.....	26
2.7.3	Skatter.....	27
2.7.4	Netto finansinvesteringer	28
2.7.5	Offentlig gjeld	29
2.7.6	Overføringer til husholdningene	30
2.7.7	Utgifter til helse.....	31
2.7.8	Utgifter til utdanning.....	32
3	Statens organisering.....	33
3.1	Oversikt over statlige virksomheter	33
3.1.1	Antall ansatte og årsverk	33
3.1.2	Fordelingen av ansatte og årsverk på sektorer og forvaltningsnivå	40
3.1.3	Utgifter og virksomheter	48
3.1.4	Virksomhetstyper og tilknytningsformer	51
3.2	Organisatoriske endringer i statsforvaltningen	60
3.2.1	Antallet statlige virksomheter har krympet på 90-tallet.....	61
3.2.2	Forskjellig utvikling på de ulike departementsområdene	63
3.2.3	Organisatoriske endringer som forklarer utviklingen	65
3.3	Statlige virksomheter – geografisk fordelt.....	73
3.3.1	Statlige virksomheter på nasjonalt nivå ligger i Oslo	73
3.3.2	Få geografiske omlokaliseringer	74
3.3.3	Mange statlige virksomheter med regionalt nivå	76
4	Personale i staten.....	80
4.1	Andelen kvinner i staten.....	80
4.2	Alder.....	83
4.3	Utdanning.....	87
4.4	Heltid og deltid.....	94
4.5	Fast og midlertidig ansatt	97
4.6	Ansatte på kurs	100
4.7	Lønn	100
4.8	Ledere i statsforvaltningen	105



Innledning

Bakgrunn og formål

Statskonsult skal gjennom sin virksomhet bidra til effektive statlige virksomheter, brukerrettet tjenesteyting og hensiktsmessig statlig informasjon og kommunikasjon. For å kunne utforme og gjennomføre tiltak som realiserer disse målene for å skape en bedre offentlig sektor, er vi avhengig av god kunnskap om viktige trekk ved offentlig sektor og hvordan disse utvikler seg over tid. En viktig oppgave for Statskonsult er å overvåke utviklingstrekk i staten gjennom bl.a. å kartlegge, dokumentere og systematisere kunnskap, for å kunne identifisere reformbehov. Det er viktig at vi stiller spørsmålet om kunnskapsgrunnet for moderniseringen av staten er godt nok, og om Statskonsults arbeid med å overvåke utviklingen er tilstrekkelig.

På denne bakgrunn har Statskonsult satt i gang et prosjekt med arbeidstittelen *Forvaltningsutsyn*. Hensikten er å utvikle et helhetlig data- og kunnskapsgrunnlag om staten basert på innhenting, bearbeiding, analyse og formidling av *kvantitativt orientert informasjon* om offentlig sektor med hovedvekt på statsforvaltningen. Siktemålet er å presentere data som belyser sentrale sider ved statsforvaltningen i forhold til samfunnsøkonomi, organisering, personale, aktuelle forvaltningspolitiske temaer og et internasjonalt perspektiv.

Søkelyset settes på *fakta om struktur, størrelse og endring*. Utgangspunktet er informasjon som produseres i eksisterende drifts- og saksbehandlingssystemer. En viktig oppgave er å skaffe oversikt over hva som allerede fins av slik informasjon.

Målet er å utvikle et produkt som gir en bred oversikt over tilstand og utvikling i hele statsforvaltningen. Målgruppen er departementene med særlig vekt på behovene til Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet i tillegg til Statskonsults egne behov.

Innhold og datainnhenting

Første fase av dette prosjektet er nå avsluttet og presenteres i denne publikasjonen. Statskonsult understreker at dette er et første forsøk på en samlet og enkel oversikt, der temaer, data og annen informasjon foreløpig er begrenset. Statskonsult antar at erfaringene med denne versjonen vil gi et godt grunnlag for å vurdere innhold og retning i det videre arbeidet i prosjektet. Vi tar sikte på å utvide og utdype temaene i tillegg til at vi også utvikler og utvider vårt samarbeid med andre om databearbeiding og analyser.

Hovedtemaene i denne publikasjonen er avgrenset til

- staten i samfunnsøkonomien
- statens organisering
- personale i staten

Viktige kilder for data om disse temaene, særlig data av økonomisk art, er de årlige stats- og nasjonalbudsjett og den offisielle statistikken som forvaltes av Statistisk sentralbyrå. En annen viktig kilde er den såkalte forvaltningsdatabasen om organisasjonsformer m.v. som er bygget opp av Rokkansenteret i samarbeid Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. I tillegg kommer det materialet som Statskonsult har samlet og bearbeidet.

Vi har samarbeidet nært med Statistisk sentralbyrå og Rokkansenteret om data og deskriptive analyser av disse. Dette samarbeidet har vært helt avgjørende for bredden og kvaliteten på det meste av det datamaterialet som presenteres.

Under temaet staten i samfunnsøkonomien og personalet i staten er en del av dataene direkte tilgjengelige i åpne databaser, men det meste av den statistikken som presenteres er utarbeidet spesielt for dette prosjektet av Statistisk sentralbyrå etter bestilling fra Statskonsult. Dette gjelder også de fleste kommentarene til tabeller og figurer.

En stor del av dataene og kommentarer om organiseringen av statlige virksomheter er utarbeidet spesielt for dette prosjektet av Rokkansenteret etter bestilling fra Statskonsult. Dataene er i hovedsak innhentet i 2002. De fleste er observasjoner fra 2001 og tilbake til 1991, der det er tidsserier.

Staten i samfunnsøkonomien

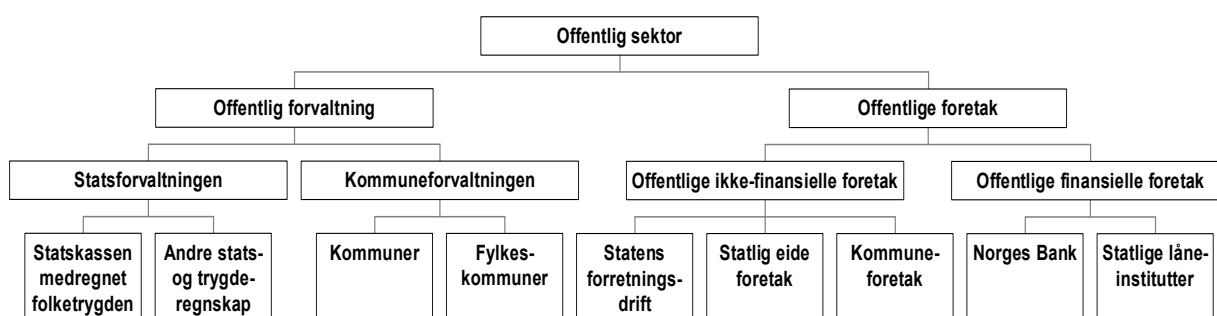
Dette kapitlet gir et bilde av offentlig sektors størrelse og utvikling i samfunnsøkonomien med bruk av *begreper og definisjoner i nasjonalregnskapet*¹ i den offisielle statistikken, som forvaltes av Statistisk sentralbyrå. Hovedvekten legges på *statens* virksomhet. Følgende forhold belyses:

- Verdiskaping
- Produksjon
- Sysselsetting
- Utgifter etter formål
- Inntekter og utgifter etter art
- Sammenligninger med andre land

Hva offentlig sektor omfatter

Det er ulike måter å beskrive offentlig sektor på og hvordan den er sammensatt. Offentlig sektor kan skjematisk fremstilles som vist i figur 2.1.1 nedenfor på grunnlag av definisjoner i offentlig statistikk (nasjonalregnskapet).

Figur 2.1.1 Skjematisk illustrasjon av offentlig sektor



Offentlig forvaltning

Offentlig forvaltning omfatter sektorer som i tillegg til å ivareta et politisk ansvar, har som oppgave å iverksette og håndheve reguleringer, produsere tjenester (hovedsakelig ikke-markedsrettet) for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue. Offentlig forvaltning inndeles i statsforvaltning og kommuneforvaltning

Statsforvaltning

Statsforvaltningen omfatter forvaltningen av alt som finansieres av statskassen inklusive folketrygden og andre stats- og trygderegnskap. Statens forretningsdrift, statlig eide foretak, og statlige låneinstitusjoner regnes *ikke* som en del av statsforvaltningen.

¹ <http://www.ssb.no/emner/09/01/begreper/>

Kommuneforvaltning

Kommuneforvaltningen omfatter fylkeskommunal og kommunal administrasjon, samt annen fylkeskommunal, kommunal eller felleskommunal virksomhet med eget særregnskap. Kommunal forvaltning omfatter også vannforsyning og kloakk- og renovasjonsvirksomhet, som regnes som markedsrettet virksomhet. Kommunal bygge- og anleggsvirksomhet er også inkludert i kommuneforvaltningen.

Offentlige ikke-finansielle foretak

Dette er alle ikke-finansielle foretak og andre foretak som kontrolleres av offentlige forvaltningsenheter. Det omfatter statens forretningsdrift, statlig eide foretak og kommunale foretak.

Offentlige finansielle foretak

Offentlige finansielle foretak omfatter Norges Bank og statlige låneinstitutter. Det er for tiden seks statlige låneinstitutter som alle er organisert som stiftelser, der stiftelsen har stillet grunnfondskapital til disposisjon. De fleste statlige låneinstituttene er opprettet gjennom egne lover. De får fastsatt rammer for sine lånebevilgninger i de årlige nasjonalbudsjettene, og Stortinget får hvert år melding om de forskjellige instituttene virksomhet. De viktigste statlige låneinstituttene er Den norske stats husbank, Statens lånekasse for utdanning og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)².

Statens størrelse i økonomien

Offentlig sektors og herunder statens størrelse og betydning i samfunnsøkonomien kan måles og illustreres på flere måter. Det er vanlig å gjøre dette ved å sammenligne mål på verdiskapning, sysselsetting og konsum i offentlig sektor med tilsvarende mål for andre sektorer og for hele økonomien.

Verdiskapingen i offentlig sektor er 15 prosent av BNP

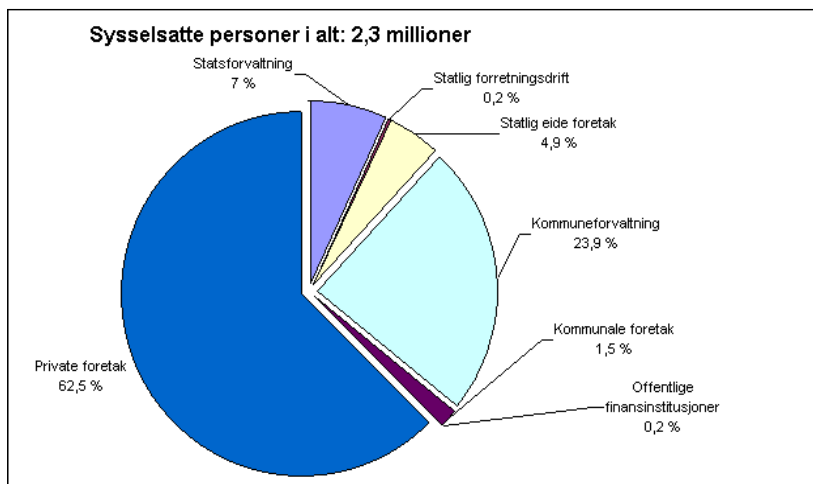
Et uttrykk for verdiskaping er *bruttoproduktet*, og bruttonasjonalproduktet (BNP) er et eksempel på et slikt begrep. I offentlig forvaltning totalt utgjorde bruttoproduktet ca. 15 prosent av BNP i 2001. Av dette stod *statsforvaltningen* for ca. 4,5 prosent og kommunal forvaltning for ca. 11 prosent.

Offentlig sektor sysselsetter ca. 38 prosent av alle sysselsatte –

Størrelse og betydning av offentlig sektor og staten kan illustreres ved sysselsettingen, jf. tabell 2.2.1 og figur 2.2.2.

² SND ble opprettet 1. januar 1993, og er en sammenslåing av Den norske industribank, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Distriktenes Utbyggingsfond. Statens lånekasse for aviser inngikk i SND fra 1. januar 1996, mens Statens Fiskarbank inngikk fra 1. januar 1997. Statens Landbruksbank gikk 1. januar 2000 inn i SND, mens Norges Kommunalbank fra samme tidspunkt ble omgjort til kredittforetak. Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) ble fra 1. januar 1994 gruppert som statlig låneinstitutt.

Figur 2.2.1 Sysselsettingen i offentlig og privat virksomhet 1999, prosentvis fordeling



Tabell 2.2.1 Sysselsettingen i offentlig og privat virksomhet 1999

	1999 Sysselsatte personer i alt 1000	1999 Prosentvis fordeling
Sysselsatte i alt	2 294,3	100,0
Statsforvaltning	160,0	7,0
Statlig forretningsdrift	4,1	0,2
Statlig eide foretak	111,4	4,9
Kommuneforvaltning	548,5	23,9
Kommunale foretak	33,5	1,5
Offentlige finansinstitusjoner	4,0	0,2
Private foretak	1 432,8	62,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

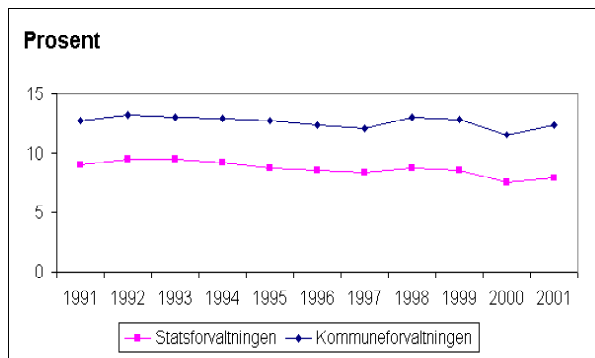
Staten (forvaltning, foretak og forretningsdrift) sysselsetter ca. 12 prosent

Av landets totalt 2,3 millioner sysselsatte personer i 1999 er om lag 38 prosent sysselsatt i offentlig virksomhet. Av dette er om lag 7 prosent sysselsatt i statsforvaltningen og 24 prosent i kommunalforvaltningen. Statlig eide foretak og kommunale foretak sysselsatte henholdsvis 5 og vel 1 prosent. De resterende 62 prosent er sysselsatt i private foretak.

Konsum i offentlig forvaltning er 20 prosent av BNP – i staten 8 prosent

Størrelsen på offentlig forvaltning kan også illustreres ved konsum i offentlig forvaltning som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP). Konsum i offentlig forvaltning er alle utgifter til varer og tjenester som betales av stats- og kommuneforvaltningen til konsumformål, fratrukket offentlige gebyrinntekter fra bl.a. offentlige barnehager, offentlige helsetjenester, offentlige renovasjonstjenester mv.

Figur 2.2.2 Konsum i statlig og kommunal forvaltning i prosent av BNP



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Konsumet i statsforvaltningen utgjør totalt om lag 8 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP), mens konsumet i kommuneforvaltningen utgjør vel 12 prosent av BNP. Begge andelene har gjennomgående gått litt ned de siste årene, sammenlignet med begynnelsen av 1990-tallet. Omorganiseringen av sykehusene vil bidra til økt statlig konsumandel fra og med 2002 og tilsvarende lavere kommunal andel.

Nærmere om konsum og gebyrer

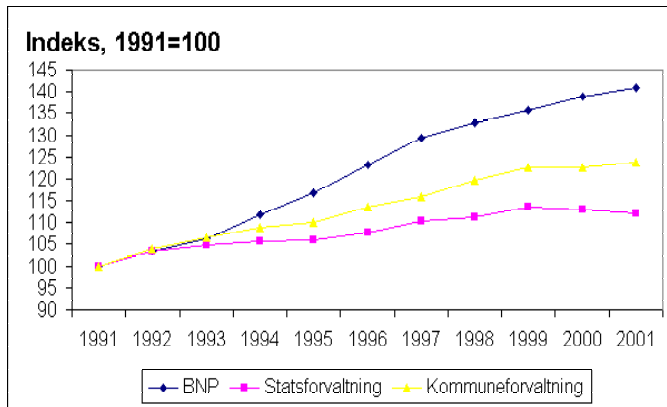
Konsum i statsforvaltningen er statsforvaltningens utgifter til konsum. Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, dvs. produktinnsats (varer og tjenester som statsforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital), eventuelle netto næringskatter, men fratrukket gebyrer (jf. kommentarene til figur 2.2.2 og se i punkt 2.3 om gebyrer). I tillegg kommer statsforvaltningens konsumutgifter gjennom finansiering av konsumanskaffelser fra markedsrettet produksjon til fordel for husholdningene.

Konsumet i statsforvaltningen deles i to hovedkategorier: Kollektivt konsum som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum som inngår i husholdningenes konsumanskaffelser (personlig konsum).

Konsum i kommuneforvaltningen er kommuneforvaltningens utgifter til konsum. Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, dvs. produktinnsats (varer og tjenester som kommuneforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital), eventuelle netto næringskatter, men fratrukket gebyrer. I tillegg kommer kommuneforvaltningens konsumutgifter gjennom finansiering av konsumanskaffelser fra markedsrettet produksjon til fordel for husholdningene. Konsumet i kommuneforvaltningen deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum som inngår i husholdningenes konsumanskaffelser (personlig konsum).

Utviklingen over tid kan også illustreres ved å se på volumindekser for BNP og for konsum i statlig og kommunal forvaltning.

Figur 2.2.3 BNP, konsum i statlig og kommunal forvaltning, volumindekser 1991=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bruttonasjonalproduktet er om lag 40 prosent høyere, målt i volum, i 2001 enn i 1991. I samme periode økte statlig konsum med 12 prosent, mens kommunalt konsum økte 24 prosent, altså dobbelt så mye som det statlige. Veksten i den samlede verdiskapingen i landet målt med BNP i perioden var således betydelig høyere enn veksten i den offentlige sektors utgifter til konsumformål. Det er i hovedsak etter 1994 at BNP har vokst sterkere enn konsumet i statlig og kommunal forvaltning.

Produksjon i staten

I offentlig forvaltning og annen ikke-markedsrettet virksomhet bestemmes *produksjon* som summen av lønnskostnader, netto produksjonsskatter, kapitalslit og produktinnsats. Produksjonen kan ikke måles ut fra tall for omsetning eller lignende som i markedsrettet produksjon. Dessuten fins det vanligvis ikke priser for forvaltningstjenestene.

Det er derfor en direkte sammenheng mellom begrepene produksjon og konsum i offentlig forvaltning. Konsum i statlig forvaltning er definisjonsmessig beregnet som produksjonen fratrukket statlige gebyrinntekter (betaling for husholdningenes kjøp av tjenester fra staten)³, pluss statlig produktkjøp til husholdninger (folketrygdens refusjon ved kjøp av legemidler mv).

Tabell 2.3.1 viser at gebyrer og produktkjøp til husholdninger er omtrent like store for statsforvaltningen. Statlig konsum utgjorde 120 milliarder kroner i 2001.

³ Gebyrer er betaling knyttet til husholdningenes og andre sektors kjøp av tjenester fra offentlig forvaltning, blant annet offentlige barnehager, offentlige helsetjenester, offentlige renovasjonstjenester mv.

Tabell 2.3.1 Produksjon, konsum mv. i statsforvaltningen. Milliarder kroner

	1999	2000	2001
Produksjon	106	112	121
Gebyrer (-)	-16	-18	-20
Produktkjøp til husholdninger	15	17	19
Konsum	105	111	120

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statens virksomhetsområder

For å belyse bl.a. produksjonen av tjenester i staten, er statsforvaltningen i offentlig statistikk delt inn i sektorer - eller egentlig næringer⁴. Vi har her benyttet nasjonalregnskapets hovedinndeling, for å beskrive produksjon i staten:

- Offentlig administrasjon
- Næringslivstjenester
- Forsvar
- Undervisning
- Helse- og omsorgstjenester
- Kulturell tjenesteyting

Figur 2.3.1 viser prosentvis fordeling av produksjonen av statlige tjenester på de nevnte sektorene, og illustrerer sektorenes relative betydning, når det gjelder produksjon av tjenester.

I punkt 2.5 er statens virksomhet belyst gjennom utgifter etter *formål*, som er en annen måte å sektorisere på. I kapittel 3 om statens organisering er staten inndelt på en tredje måte, idet vi der tar utgangspunkt i statlige virksomheter slik de fremkommer i statsbudsjettet.

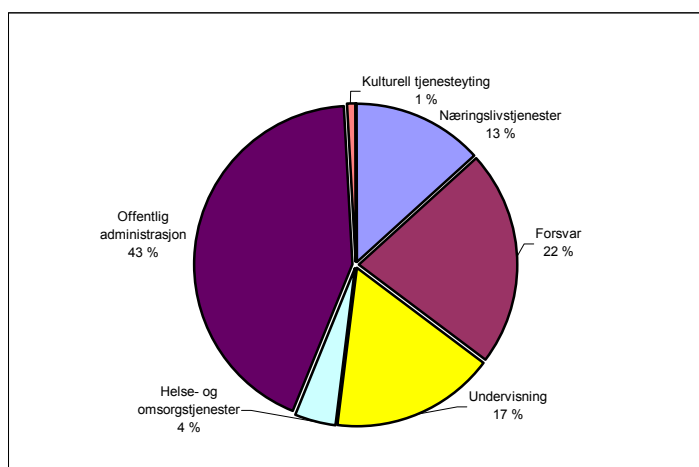
⁴ Det vises til Standard for næringsgruppering (SN94/NACE), Statistisk sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/vis/emner/10/01/nace/main.html>

Tabell 2.3.2 Produksjon av statlige tjenester 2001

	Prosent	Millioner kroner
Statsforvaltningen i alt	100,0	120 868
Næringslivstjenester	13,3	16123
Forsvar	22,0	26 644
Undervisning	16,5	19 996
Helse- og omsorgstjenester	4,1	4 926
Offentlig administrasjon	43,2	52 190
Kulturell tjenesteyting	0,8	989

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.3.1 Produksjon av statlige tjenester 2001. Prosentvis fordeling



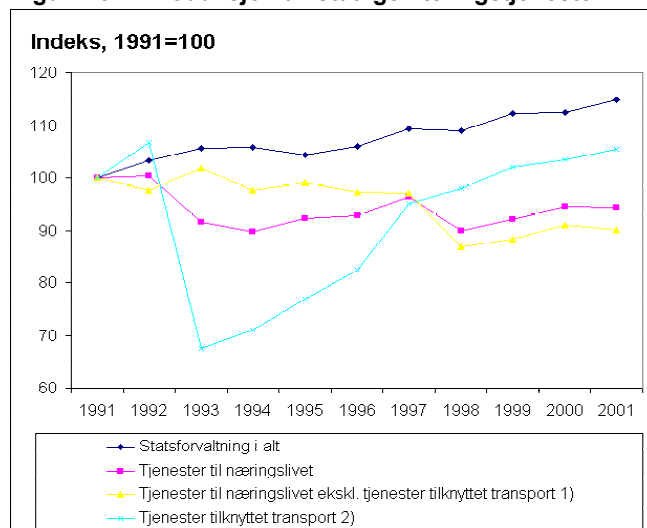
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.3.1 viser at 43 prosent av beregnet produksjon i statsforvaltningen i 2001 er knyttet til *offentlig administrasjon* (bl.a. politi- og påtalemyndighet, retts- og fengselsvesen, skatte- og avgiftsmyndigheter, annen administrasjon mv), mens *forsvar* og *undervisning* står for henholdsvis 22 og 17 prosent av produksjonen. *Næringslivstjenester*, som omfatter statlig anleggsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting, står for 13 prosent av samlet produksjon i staten.

Nærmere om produksjonen i de ulike sektorene

Samlet produksjon i statsforvaltningen fra 1991 til 2001 har økt med om lag 15 prosent målt i faste priser.

Figur 2.3.2 Produksjon av statlige nærings tjenester



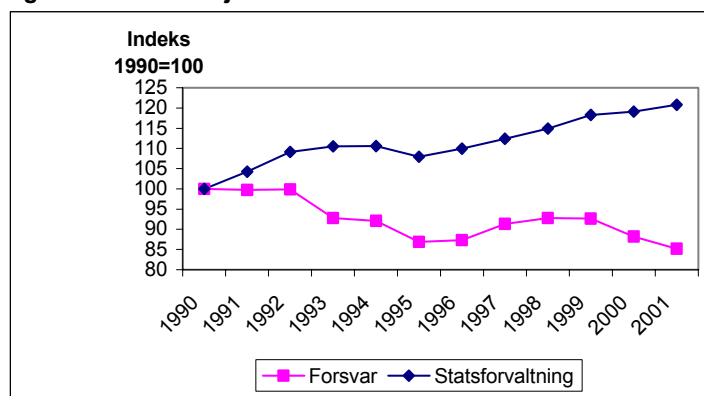
1) Omfatter bl.a.. statlig anleggsvirksomhet, enkelte statlige forskningsinstitutter og arbeidsmarkedsetaten. Endringer i behandlingen av Statens vegvesen under anleggsvirksomheten har medført et brudd i tidsserien 1997 - 1998.

2) Omfatter bl.a. Jernbaneverket. Overføring av Luftfartsverket til markedsrettet virksomhet har medført et brudd i tidsserien i 1992 - 1993.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tjenester tilknyttet næringslivet slik det her er definert (se fotnoter til figuren), utgjør om lag 13 prosent av total produksjon i statsforvaltningen. Produksjonen på dette området har svingt en del over tid, men har gjennomgående hatt lavere produksjonsvekst enn statsforvaltningen totalt. Endringer i nasjonalregnskapets behandling har ført til enkelte brudd i tidsseriene.

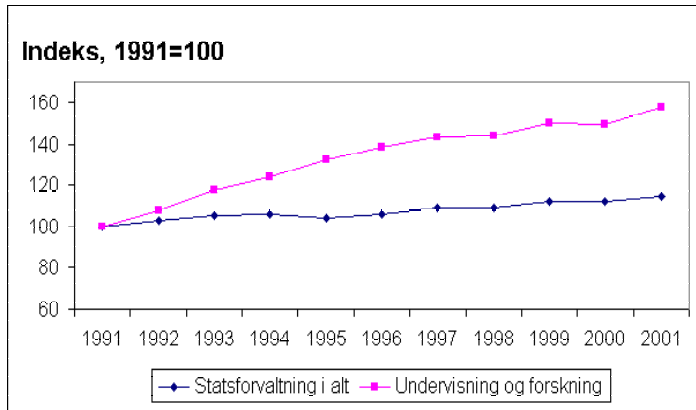
Figur 2.3.3 Produksjon i forsvaret. Volumindeks 1991=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Volumet av produksjonen i forsvaret har i samme periode gått ned med 17 prosent. Produksjonen i forsvaret ble redusert fram til 1996, økte noe i 1997, og har siden blitt gradvis redusert. Produksjonsnedgangen i forsvaret har vært spesielt sterk de siste to årene.

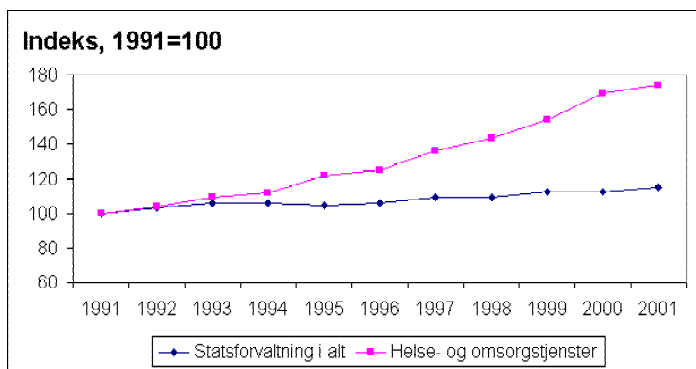
Figur 2.3.4 Produksjon i statlig undervisning og forskning.
Volumindeks 1991=100



For 2000 og 2001 er det forutsatt samme vekst i forskning som i undervisning.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Produksjonen av undervisnings- og forskningstjenester i staten har den siste 10-årsperioden vokst med om lag 60 prosent målt i faste priser, som er betydelig sterkere enn statsforvaltningen totalt.

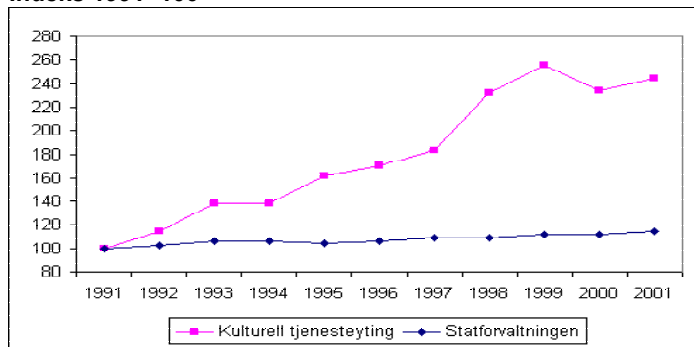
Figur 2.3.5 Produksjon av statlige helse- og omsorgstjenester
Volumindekser 1991=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Før omorganiseringen av sykehusene utgjør statlige helse- og omsorgstjenester om lag 4 prosent av total produksjon i statsforvaltningen. Dette området har imidlertid økt med hele 74 prosent målt i produksjonsvolum den siste tiårsperioden, som er betydelig sterkere enn statsforvaltningen totalt.

Figur 2.3.6 Produksjon av kulturell tjenesteyting
Indeks 1991=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Veksten i kulturell tjenesteyting på om lag 140 prosent er meget høy sammenlignet med andre sektorer. Kulturell tjenesteyting er *en meget liten sektor* med en produksjon på om lag 1 000 millioner kroner i året, som tilsvarer snaue 1 prosent av samlet produksjon i statsforvaltningen. Det skal derfor ikke være så stor absolutt økning i ressursbruken, før det gir relativt store prosentvise utslag. Veksten må ses på bakgrunn av vekst og omorganisering av den statlige administrasjon av den kulturelle tjenesteytingen.

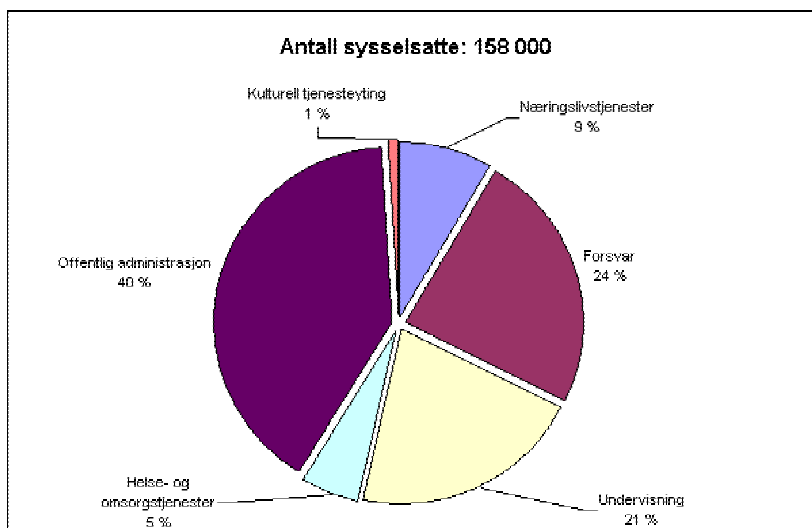
Syssetting i staten

For å belyse syssettingen i staten, deles statsforvaltningen i offentlig statistikk inn i sektorer (egentlig næringer) på samme måte som produksjonen, jf. punkt 2.3.

Tabell 2.4.1 Syssettingen i staten fordelt på sektorer (næringer) 2001

	2001 Prosentvis fordeling	2001 Syssette personer 1000
Statsforvaltningen i alt	100,0	158,1
Næringslivstjenester	8,7	13,7
Forsvar	23,7	37,5
Undervisning	21,1	33,3
Helse- og omsorgstjenester	5,1	8,1
Offentlig administrasjon	40,6	64,2
Kulturell tjenesteyting	0,9	1,4

**Figur 2.4.1 Syssettingen i statsforvaltningen fordelt på sektorer (næringer) 2001
Prosentvis fordeling**



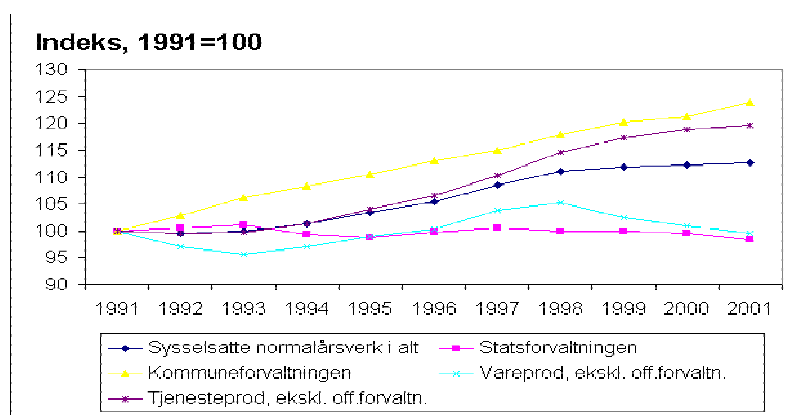
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figuren viser at offentlig administrasjon, som inkluderer bl.a. retts- og fengselsvesen, politi- og påtalemyndighet og skatte og avgiftsmyndigheter, har

om lag 40 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen. 24 prosent av sysselsettingen er knyttet til forsvaret, hvorav omtrent halvparten er vernepliktige soldater. Den tredje store sektoren er undervisning, som omfatter om lag 21 prosent av de statlige sysselsatte. Helse- og omsorgstjenester sysselsatte 5 prosent av totalen i 2001, men denne andelen øker betydelig fra 2002 i forbindelse med overføringen av kommunale sykehus til staten.

Sysselsetting 1991-2001

Figur 2.4.2 Sysselsatte normalårsverk. Lønnstakere og selvstendige. Volumindekser 1991=100



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.4.2 Sysselsatte normalårsverk. Lønnstakere og selvstendige. 1000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sysselsatte normalårsverk i alt	1757,3	1748,7	1756,2	1779,5	1816,5	1851,9	1906,8	1953,5	1967,1	1973	1980,7
Statsforvaltningen	150,2	151	151,8	149,3	148,5	149,7	151	150,1	150	149,4	147,9
Kommuneforvaltningen	344,6	354,8	366	373,4	380,9	389,6	396,2	406	414,5	417,8	427,3
Vareproduksjon, ekskl off. forvalt.	524,7	508,7	502,3	508,7	519,5	526,1	545,3	552	537,4	529,4	522,6
Tjenesteproduksjon, ekskl off. forvalt.	737,8	734,2	736,1	748,1	767,6	786,5	814,3	845,4	865,2	876,4	882,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Total sysselsetting har økt – I statsforvaltningen er den blitt lavere

Totalt antall sysselsatte normalårsverk (hvor deltidssysselsatte er omregnet til heltidssysselsatte) i perioden 1991-2001 økte fra ca. 1,76 millioner årsverk til ca. 1,98 millioner årsverk, eller med 13 prosent.

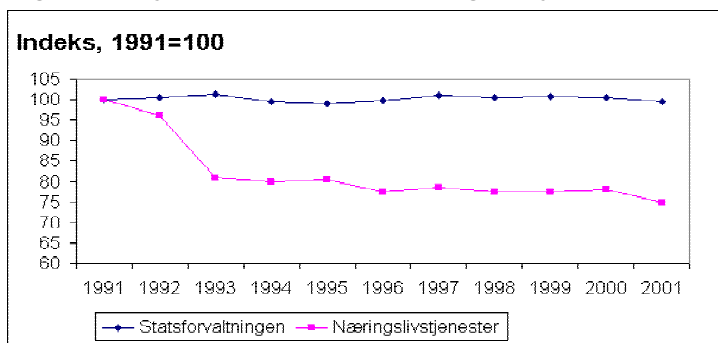
I statsforvaltningen er sysselsettingen redusert fra ca. 150 000 årsverk til ca. 148 000 årsverk, som tilsvarer en 2 prosent lavere sysselsetting.

I kommuneforvaltningen er sysselsettingen økt fra ca. 345 000 årsverk til ca. 427 000 årsverk, som tilsvarer en vekst på 24 prosent.

Tjenesteytende virksomhet utenom offentlig forvaltning har økt fra ca. 738 000 årsverk til ca. 883 000 årsverk, som tilsvarer en vekst på 20 prosent.

Vareproduserende virksomhet har om lag samme sysselsetting i 2001 som ti år tidligere, den er redusert fra ca. 525 000 årsverk til 523 000 årsverk.

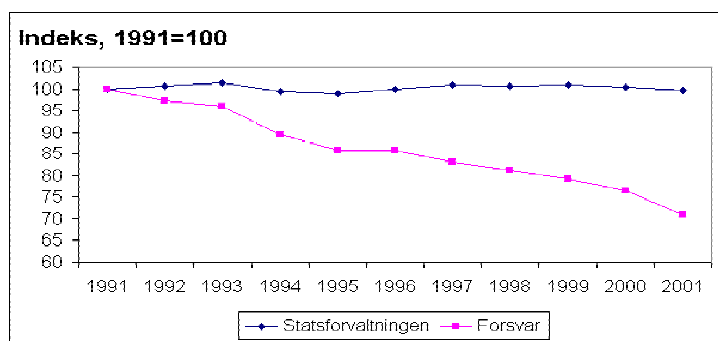
Figur 2.4.4 Sysselsatte personer i næringslivstjenester. Volumindeks



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dette omfatter bl.a. statlig anleggsvirksomhet, enkelte statlige forskningsinstitutter og arbeidsmarkedsetaten. Sysselsettingen i næringslivstjenester er gått ned med om lag 25 prosent fra 1991 til 2001. Nedgangen i sysselsettingen har sammenheng med bl.a. endret organisering⁵ av virksomheten.

Figur 2.4.3 Sysselsatte personer i forsvaret. Volumindeks

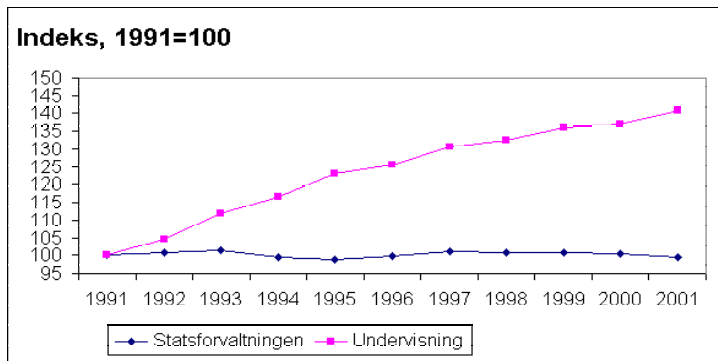


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sysselsettingen i forsvaret, som her også inkluderer vernepliktige soldater, har gjennomgående hatt en jevn nedgang i de siste 10 årene. Sysselsettingen i forsvaret har blitt redusert med om lag 30 prosent i denne perioden.

⁵ Jf. noter til figur 2.3.2 Produksjon av statlige næringslivstjenester om at endringer i behandlingen av Statens vegvesen under anleggsvirksomheten har medført et brudd i tidsserien 1997 – 1998, og at overføring av Luftfartsverket til markedsrettet virksomhet har medført et brudd i tidsserien i 1992 - 1993.

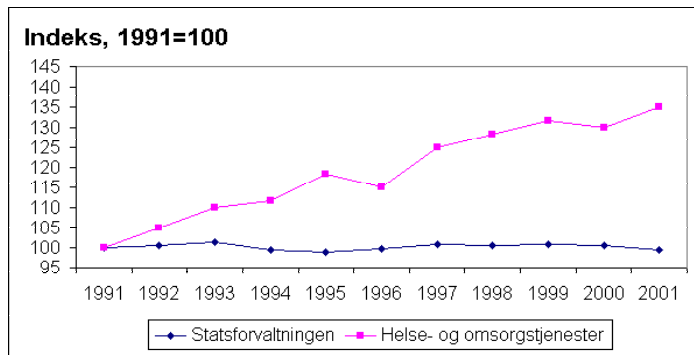
Figur 2.4.5 Sysselsatte personer i undervisning. Volumindeks



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sysselsettingen i undervisning har hatt en jevnt stigende vekst i perioden og har økt med om lag 40 prosent.

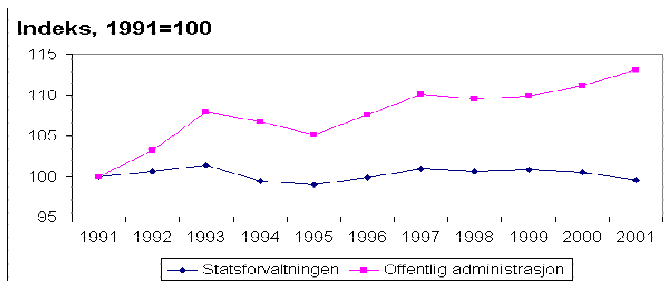
Figur 2.4.6 Sysselsatte personer i helse- og omsorgstjenester. Volumindeks



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Også i helse- og omsorgstjenester har sysselsettingen stort sett hatt en jevnt stigende vekst i perioden, og har økt med om lag 35 prosent.

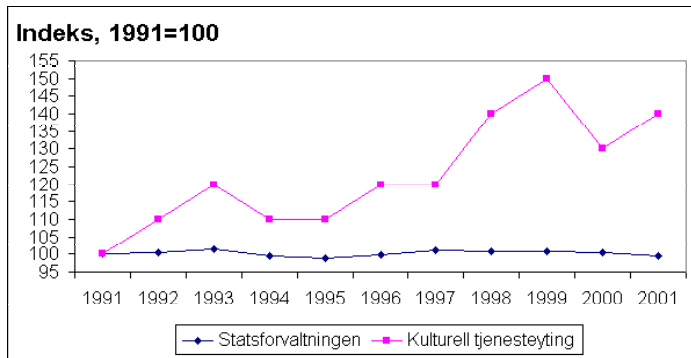
Figur 2.4.7 Sysselsatte personer i offentlig administrasjon. Volumindeks



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Offentlig administrasjon, som er en relativt stor sektor med om lag 40 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen, og som inkluderer bl.a. retts- og fengselsvesen, politi- og påtalemyndighet og skatte- og avgiftsmyndigheter, har i perioden hatt en moderat vekst i sysselsettingen på om lag 13 prosent.

Figur 2.4.8 Sysselsatte personer i kulturell tjenesteyting. Volumindeks



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kulturell tjenesteyting har hatt en betydelig, men ujevn vekst i sysselsettingen i perioden på om lag 40 prosent. Som tidligere nevnt er dette *en svært liten sektor* med bare 1 prosent av den totale sysselsettingen i statsforvaltningen, og der endringer i antall sysselsatte kan gi relativt store utslag, sammenlignet med andre og større sektorer. Økningen i antall sysselsatte er fra om lag 1000 til om lag 1 400 sysselsatte, altså en vekst på om lag 400 sysselsatte.

Statsforvaltningens utgifter etter formål

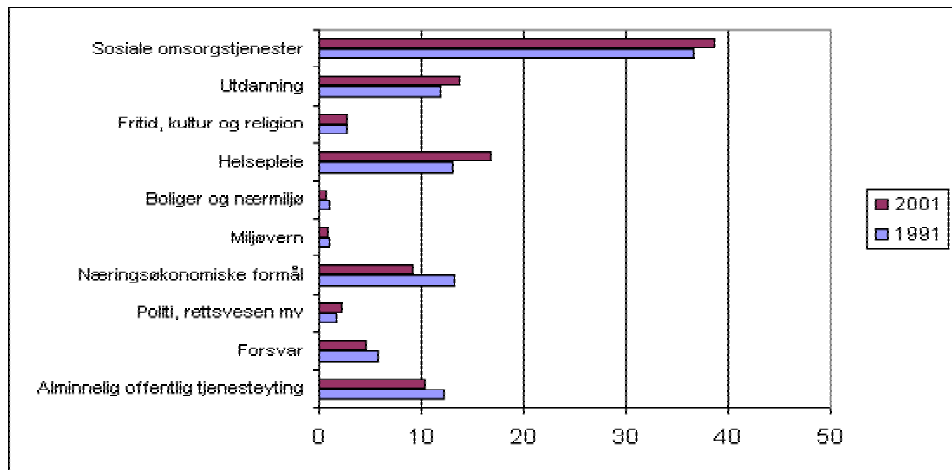
Formålsgruppering av offentlig forvaltnings utgifter innebærer at utgiftene fordeles etter hva som er hovedhensikten eller formålet⁶ med utgiften. De ti hovedgruppene er:

- Alminnelig offentlig tjenesteyting
- Forsvar
- Politi, rettsvesen mv
- Næringsøkonomiske formål
- Miljøvern
- Boliger og nærmiljø
- Helsepleie
- Fritid, kultur og religion
- Utdanning
- Sosiale omsorgstjenester

Figur 2.5.1 viser totale utgifter i offentlig forvaltning (summen av statsforvaltningen og kommunalforvaltningen) fordelt etter formål i 1991 og 2001.

⁶ Formålsgrupperingen følger den internasjonale standarden i SNA/ESA, og betegnes COFOG (Classification Of the Functions Of Government) og ble vedtatt av FN, OECD, Verdensbanken, IMF og EU våren 1999.

Figur 2.5.1 Offentlig forvaltning. Utgifter etter formål. Prosent 1991 og 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommentarene nedenfor til denne figuren er en direkte gjengivelse av kommentarene til Statistisk sentralbyrå i forbindelse med offentliggjøring av tallrevisjonen av offentlige finanser 1990-2001.⁷

Av de totale utgiftene i 1991 utgjorde gruppen *sosiale omsorgstjenester* 36,6 prosent. I 2001 hadde dette økt til 38,7 prosent. Økningen kan forklares med økte utgifter til formålsgruppene *alderdom* og *sykdom og uførhet*. Utgifter knyttet til alderdom utgjorde i 1991 13,9 prosent av offentlig forvaltnings totale utgifter, mens de i 2001 hadde steget til 15,3 prosent. Utgiftene til sykdom og uførhet steg med 1,6 prosentpoeng, fra 10,0 prosent i 1991 til 11,6 prosent i 2001.

En annen stor utgiftspost er *helsepleie*. Målt i prosentpoeng er veksten størst i denne formålsgruppen når vi sammenligner 1991 og 2001. I 1991 var utgiftene her på 13,0 prosent av offentlig forvaltnings totale utgifter, mens i 2001 utgjorde disse utgiftene 16,7 prosent - en økning på 3,7 prosentpoeng. Økningen skyldes i stor grad økte utgifter til *helseinstitusjoner*.

Utgiftene til utdanning økte fra 11,9 til 13,7 prosent. I denne formålsgruppen er det utgifter til *grunnskoler* som har økt mest, fra 4,6 prosent i 1991 til 5,6 prosent i 2001.

Formålsgruppene *boliger og nærmiljø* og *miljøvern* reduseres noe, men målt i prosent av de totale utgiftene er disse gruppene små. Den største reduksjonen finner sted i formålsgruppen *næringsøkonomiske formål*. Fra å utgjøre 13,3 prosent av de totale utgiftene i 1991, ble utgiftene redusert til 9,1 prosent i 2001.

Formålsgruppen *politi, rettsvesen mv* økte fra 1,7 prosent i 1991 til 2,2 prosent i 2001. Utgiftene til *forsvar* er 1,3 prosentpoeng lavere i 2001 sammenlignet med 1991. I 2001 utgjorde disse utgiftene 4,5 prosent av offentlig forvaltnings totale utgifter.

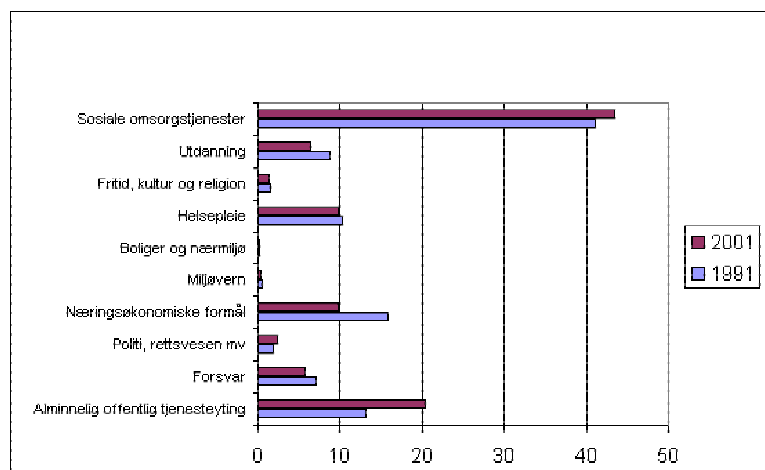
⁷ <http://www.ssb.no/emner/12/01/offinnut/>

Den siste formålgruppen *alminnelig offentlig tjenesteyting* går ned fra 12,2 prosent i 1991 til 10,4 prosent i 2001. Reduksjonen her skyldes lavere utgifter knyttet til offentlige gjeldstransaksjoner.

Statsforvaltningen

For statsforvaltningen er utgiftene til de ulike formål vist i figur 2.5.2. Sammenlignet med figuren for hele offentlig forvaltning ser vi at i statsforvaltningen utgjør noen grupper en større andel av totale utgifter og noen andre grupper utgjør en mindre del.

Figur 2.5.2 Statsforvaltningen. Utgifter etter formål. Prosent 1991 og 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Følgende utgiftsgrupper utgjør en større andel i statsforvaltningen enn i hele offentlig forvaltning:

- Sosiale omsorgstjenester
- Næringsøkonomiske formål
- Politi, rettsvesen mv
- Forsvar
- Alminnelig offentlig tjenesteyting

Detter er i stor grad statlige oppgaver.

Følgende utgiftsgrupper i statsforvaltningen utgjør en mindre andel enn i hele offentlig forvaltning:

- Miljøvern
- Boliger og nærmiljø
- Helsepleie
- Fritid, kultur og religion
- Utdanning

Dette er områder der kommunene har hovedansvar for oppgaveløsningen. Med statens overtagelse av sykehusene fra 2002 vil gruppen helsepleie bli betydelig større.

Følgende formålsgrupper har økt prosentvis andel:

- *Sosiale omsorgstjenester* økte fra 41 til 43,5 prosent
- *Alminnelig offentlig tjenesteyting* økte fra 13,1 til 20,4 prosent
- *Politi, rettsvesen mv* økt fra 1,8 til 2,4 prosent
- *Boliger og nærmiljø* økt fra 0,1 til 0,2 prosent

Følgende formålsgrupper har redusert prosentvis andel:

- *Forsvar* fra 7,1 til 5,8 prosent
- *Næringsøkonomiske formål* fra 15,8 til 9,8
- *Miljøvern* fra 0,5 til 0,4 prosent
- *Helsepleie* fra 10,3 til 9,8 prosent
- *Fritid, kultur og religion* fra 1,5 til 1,3 prosent
- *Utdanning* fra 8,8 til 6,4 prosent

Statsforvaltningens inntekter og utgifter etter art

Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter grupperes i den offisielle statistikken etter *art*. Vi vil her begrense oss til bare å belyse noen *utvalgte grupper* av inntekter og utgifter i statsforvaltningen.

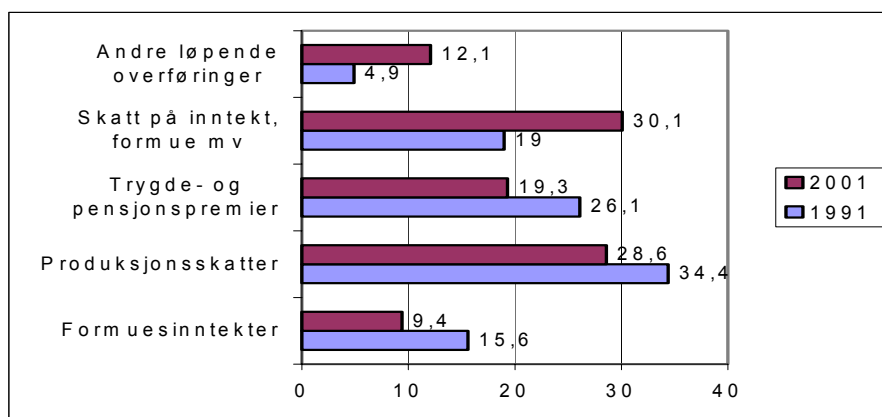
Statens inntekter

Hovedgrupper *inntekter* etter art⁸ er

- Formuesinntekter (renter, utbytte, leieinntekter)
- Skatteinntekter (produksjonsskatter, trygde- og pensjonspremier, skatt på inntekt, formue mv)
- Andre løpende overføringer (fra kommuneforvaltningen, statens forretningsdrift, Norges Bank, bøter, inndragninger mv)
- Kapitalinntekter (avgift på arv og gaver)

Vi vil her se nærmere på de såkalte *løpende inntekter* som består av de tre første gruppene, men noe mer spesifisert, jf. figur 2.6.1.

Figur 2.6.1 Statsforvaltningen. Løpende inntekter etter art. Prosent



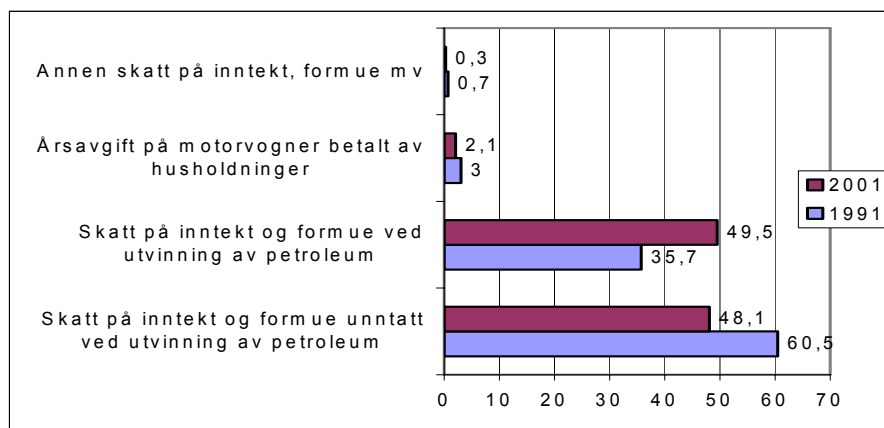
Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁸ <http://www.ssb.no/emner/12/01/offinnut/>

I perioden 1991-2001 økt statens løpende inntekter fra om lag 320 milliarder til om lag 710 milliarder kroner (løpende priser). Figur 2.6.1 viser at det i denne perioden var store endringer i sammensetningen av disse inntektene. Dette skyldes særlig økningen i inntektene fra petroleumsvirksomheten, som gjenspeiles både i gruppen *skatt på inntekt, formue mv* og i *andre løpende overføringer* (fra statens forretningsdrift). *Formuesinntektene* var 15,6 prosent i 1991 og ble redusert til 9,4 prosent i 2001. *Produksjonsskattene* ble redusert fra 34,4 til 28,6 prosent. Også andelen *trygde- og pensjonspremier* ble redusert, fra 26,1 til 19,3 prosent. Inntektene fra *skatt på inntekt, formue mv* økte fra 19,0 til 30,1 prosent. *Andre løpende overføringer* økte fra 5 til 13 prosent.

Se også figur 2.6.2 der endringer i sammensetningen av skatt på inntekt og formue mv er nærmere illustrert.

Figur 2.6.2 Skatt på inntekt og formue



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statens utgifter

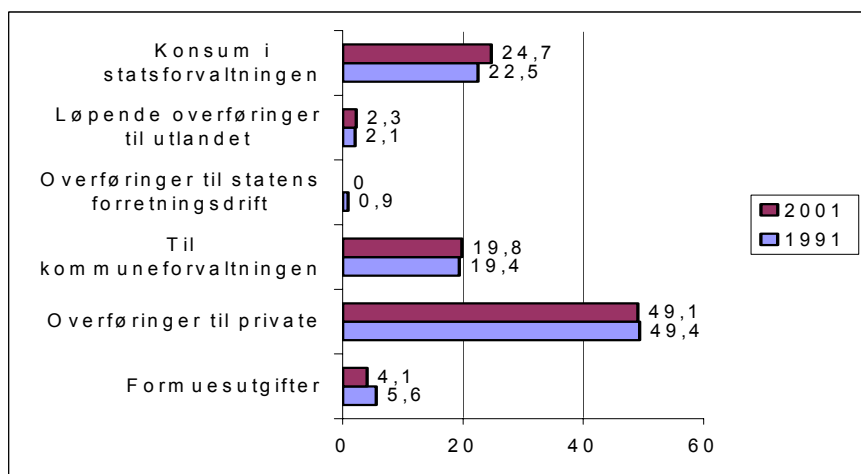
Hovedgrupper *utgifter* etter art⁹ er

- Formuesutgifter (renter, utbytte)
- Overføringer til private (produksjonssubsidier, stønader til husholdninger)
- Andre løpende overføringer (til kommuneforvaltningen, statens forretningsdrift, løpende overføringer til utlandet)
- Konsum (lønnskostnader, produktinnsats, kapitalslit, (minus) gebyrer, produktkjøp til husholdninger)
- Kapitalutgifter (nettoinvestering i fast realkapital, netto kjøp av tomter og grunn, kapitaloverføringer til næringsvirksomhet og til utlandet)

Vi vil her se nærmere på de såkalte *løpende utgifter* som består av de fire første gruppene, men noe mer spesifisert, jf. figur 2.6.3.

⁹ <http://www.ssb.no/emner/12/01/offinnut/>

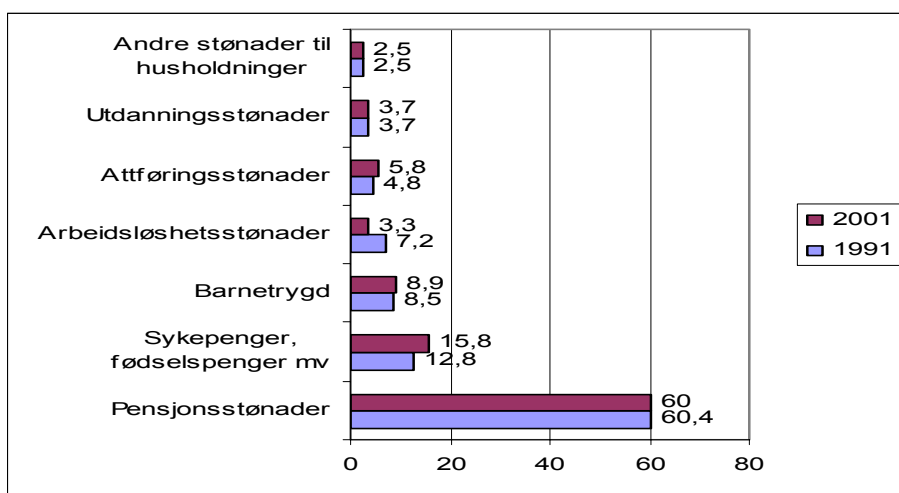
Figur 2.6.3 Statsforvaltningen. Løpende utgifter etter art. Prosent 1991 og 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå

I perioden 1991-2001 økte statens løpende utgifter fra om lag 309 milliarder til om lag 483 milliarder kroner (løpende priser). Figur 1.6.3 viser at det i denne perioden var meget små endringer i sammensetningen av disse inntektene. *Formuesutgiftene* ble redusert fra 5,6 til 4,1 prosent. *Overføringer til private* ble redusert fra 49,4 til 49,1 prosent. *Overføringer til kommuneforvaltningen* økte fra 19,4 til 19,8 prosent. *Overføringer til statens forretningsdrift* ble redusert fra 0,9 til null prosent. *Løpende overføringer til utlandet* økte fra 2,1 til 2,3 prosent. *Konsum i statsforvaltningen* økte fra 22,5 til 24,7 prosent.

Figur 2.6.4 Overføringer til private. Prosentvis fordeling. 1991 og 2001



Kilde: Statistisk sentralbyrå

I figur 2.6.4 illustreres utviklingen i sammensetningen av overføringer fra staten til private. Det er meget små endringer i denne perioden.

Offentlig økonomi i et internasjonalt perspektiv

Noen enkle sammenligninger mellom Norge og noen utvalgte land

I det følgende gjøres noen enkle sammenligninger i noen utvalgte tabeller og figurer mellom *offentlig forvaltning* i Norge og i en del utvalgte land¹⁰. Den sentrale offentlige forvaltning (staten), den regionale og lokale offentlige forvaltning (kommuner mv) behandles således under ett. Se for øvrig skjematisk inndeling av offentlig sektor i figur 2.1.1. Med offentlig forvaltning forstår vi virksomhet som er kontrollert av offentlige myndigheter og hovedsakelig finansiert av offentlige midler. Institusjoner innenfor helse, undervisning og forskning regnes som en del av offentlig forvaltning dersom mer enn 50 prosent av de løpende utgifter dekkes av offentlige midler, og dersom institusjonene er opprettet etter politiske vedtak og virksomheten kontrolleres av myndighetene.

Internasjonale sammenligninger er problematiske

Sammenligninger mellom land er ofte både interessante og viktige, men er ikke uproblematiske. For det første kan metodemessige forhold i statistikkproduksjonen i ulike land representere en usikkerhetsfaktor ved sammenligninger. Et annet forhold er at land er institusjonelt ulikt bygd opp, og de oppgaver de ulike institusjonelle nivåene ivaretar vil kunne variere betydelig. Forskjeller i ulike statistikker er ofte et resultat av ulik organisering. Til tross for at man skal være varsom med å ukritisk sammenligne forhold mellom land, så anses imidlertid slik informasjon også som nyttig i mange sammenhenger.

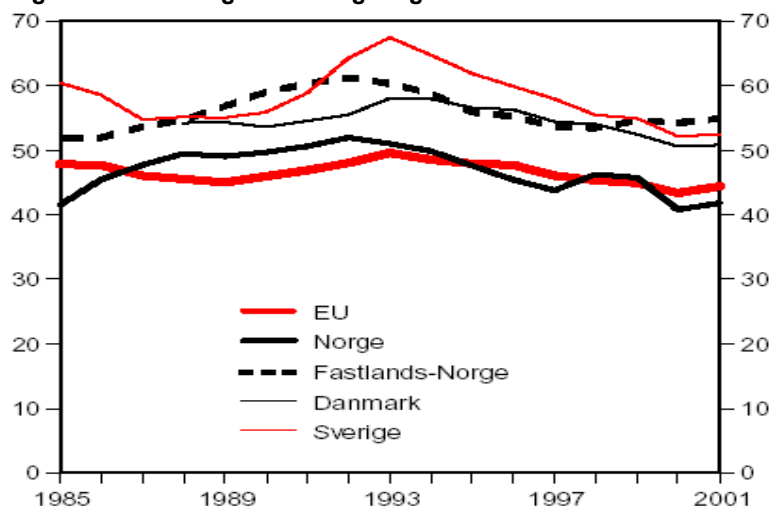
Vi har valgt å se på offentlig sektor i Norge i forhold til offentlig sektor i en del andre land langs følgende dimensjoner:

- Utgifter
- Sysselsetting
- Konsum
- Skatter
- Finansinvesteringer
- Gjeld
- Overføringer til husholdningene
- Helse (utgifter)
- Utdanning (utgifter)

¹⁰ Kilder for tabeller og figurer er OECD Economic Outlook, OECD National Accounts, og Statistisk sentralbyrå.

Offentlig forvaltnings utgifter og sysselsetting

Figur 2.7.1 Offentlig forvaltnings utgifter som andel av BNP. Prosent

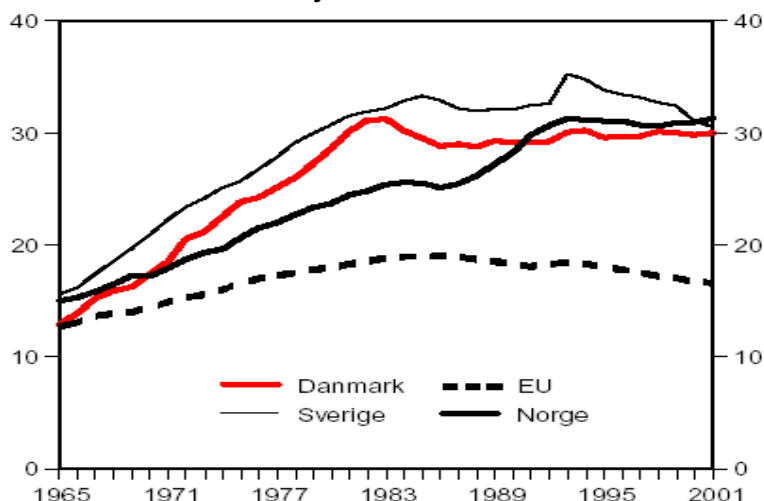


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Offentlig forvaltning i Norge er relativt stor i forhold til BNP.

Figur 2.7.1 illustrerer offentlig forvaltnings utgifter i Norge sammenlignet med EU, Danmark og Sverige i perioden 1985-2001. Offentlige utgifter utgjør vel 40 pst. av totalt BNP. Dette innebærer at effektiviteten i offentlig finansiert tjenesteproduksjon og overføringsystemer har store virkninger på den samlede velferden. Utgiftsandelen er noe lavere enn gjennomsnittet for EU-landene og betydelig lavere enn nivået i Sverige og Danmark på drøyt 50 pst. Målt som andel av Fastlands-Norges BNP, utgjør offentlige utgifter om lag 55 pst.

Figur 2.7.2 Antall sysselsatte i offentlig forvaltning som andel av totalt antall sysselsatte. Prosent



Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Andelen sysselsatte i offentlig forvaltning er høy i Norge

Gjennomsnittet for andelen sysselsatte i offentlig sektor i EU har gått litt ned de seneste årene, mens andelen i Norge har økt litt, som figur 2.7.2 illustrerer.

Offentlig ansatte arbeider i større grad enn øvrige sysselsatte deltid, men det forklarer bare et stykke på vei den høye andelen offentlige sysselsatte.

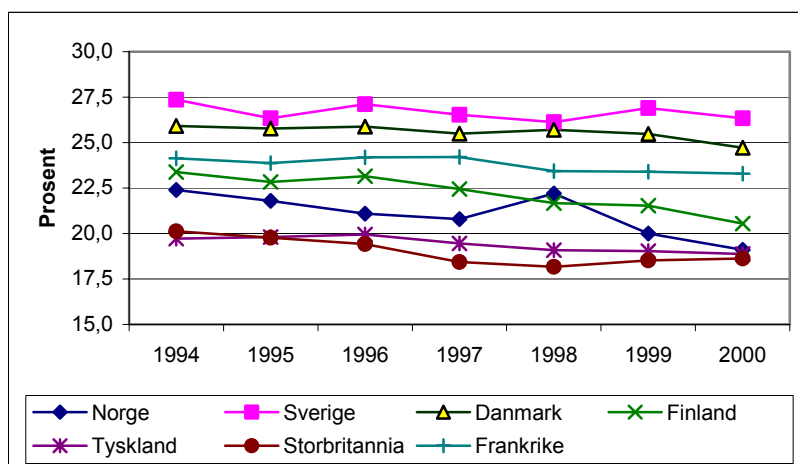
Offentlig konsum

Tabell 2.7.1 Offentlig konsum i enkelte land i prosent av BNP. 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Norge	22,4	21,8	21,1	20,8	22,2	20,0	19,1
Sverige	27,4	26,3	27,1	26,5	26,1	26,9	26,3
Danmark	25,9	25,8	25,9	25,5	25,7	25,5	24,7
Finland	23,4	22,8	23,1	22,4	21,7	21,5	20,5
Tyskland	19,7	19,8	19,9	19,5	19,1	19,0	18,9
Storbritannia	20,1	19,8	19,4	18,4	18,2	18,5	18,6
Frankrike	24,1	23,9	24,2	24,2	23,4	23,4	23,3

Kilde: OECD National Accounts Volume II og Statistisk sentralbyrå

Figur 2.7.3 Offentlig konsum i enkelte land i prosent av BNP. 1994-2000



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Offentlig konsum i Norge er lavere enn i Danmark og Sverige

Konsumutgiftene i offentlig forvaltning er lik summen av konsumet i stats- og kommuneforvaltningen. De største utgiftsartene i konsumet er knyttet til lønnskostnader og produktinnsats. Av landene i utvalget her ligger Norge klart lavere enn både Danmark og Sverige. Bortsett fra 1998 så viser konsumutgiftenes andel av BNP en fallende tendens i perioden 1994-2000. Årsaken til det er at BNP har økt relativt mer enn offentlig forvaltnings konsumutgifter. Dette henger i stor grad sammen med store norske oljeinntekter som har bidratt en betydelig vekst i BNP. I 1998 hvor vi ser en økning i dette forholdet, er en hovedårsak nettopp lave oljepriser og en tilførende svakere vekst i BNP.

Skatter

Tabell 2.7.2 Bokførte skatter i enkelte land i prosent av BNP. 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Norge	41,3	41,5	41,5	42,4	43,4	41,6
Sverige	48,7	47,6	49,8	51,2	51,6	52,2
Danmark	49,9	49,4	49,9	49,8	49,5	50,4
Finland	46,6	44,9	47,3	46,1	45,9	46,2
Tyskland	38,1	38,2	37,4	37,0	37,0	37,7
Storbritannia	33,9	35,1	35,0	35,2	37,1	36,3
Frankrike	43,7	44,0	45,0	45,2	45,1	45,8

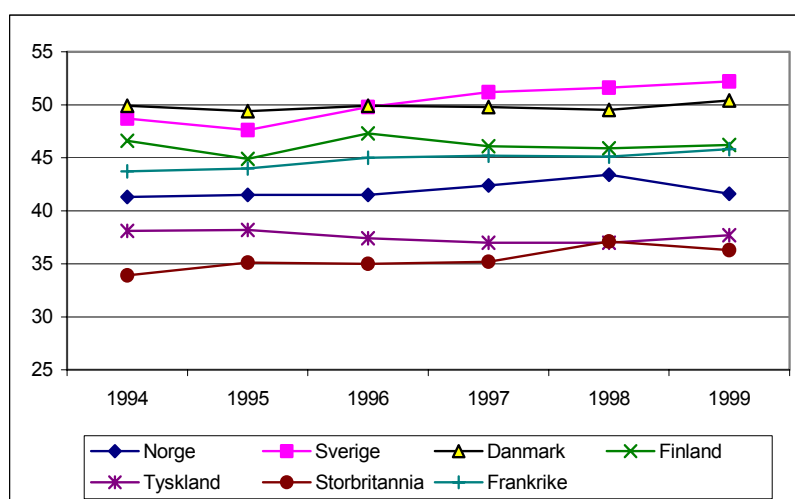
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.7.3 Bokførte skatter i enkelt land. Prosent av BNP. 1999

	Skatter i alt	Skatt på inntekt og formue	Eien- doms- skatt mv.	Trygde og pensjons- premier	Produk- sjons- skatter	Andre skatter
Norge	41,6	14,9	1,0	10,2	15,5	0,0
Sverige	52,2	25,8	1,9	13,3	11,2	0,0
Danmark	50,4	30,1	1,8	2,1	16,4	0,0
Finland	46,3	19,0	1,1	11,8	14,4	0,0
Tyskland	37,7	11,3	0,9	14,8	10,6	0,0
Storbritannia	36,3	14,3	4,0	6,2	11,8	0,0
Frankrike	45,8	12,0	3,2	16,6	12,3	1,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.7.4 Bokførte skatter i alt i enkelte land i prosent av BNP. 1994-1999



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Skattene i Norge er lavere enn i de andre nordiske landene.

Tabell 2 og figur 2 viser at skattenes andel av BNP i perioden ligget relativt stabilt i Norge på 41 - 43 prosent. De øvrige nordiske landene ligger en del over både Norge og de andre landene. For Norges del så påvirkes skattenes andel av BNP av våre oljeinntekter. Dersom man skulle gjort en korreksjon for

oljeinntektene ville nok tallet for Norge ligget noe høyere. Tyskland og Storbritannia ligger markert lavere enn de andre landene i utvalget. Å bruke slike tall for å diskutere tema som skattetrykk kan imidlertid være noe misvisende. I en del land er f.eks. ytelser som trygder og pensjoner skattefrie, mens de i andre land er skattepliktige. I tillegg er det heller ikke klart hvordan man skal korrigere for store norske oljeinntekter i en slik sammenheng.

Sammensetningen av skatteinntektene er gitt i tabell 2.7.3. Det kan bemerkes at i-landene utenom Norge så er skatt på inntekt og formue den dominerende skatteinntektskilden. I Norge og de øvrige land utenom Norden betyr skatt på inntekt og formue og produksjonsskattene like mye. Med produksjonsskatter menes skattetyper som merverdiavgift, investeringsavgift, toll etc. Videre ser man at trygde- og pensjonspremiene i Danmark er svært lave, men dette har sammenheng med at slike premier i hovedsak er integrert i skatt på inntekt og formue.

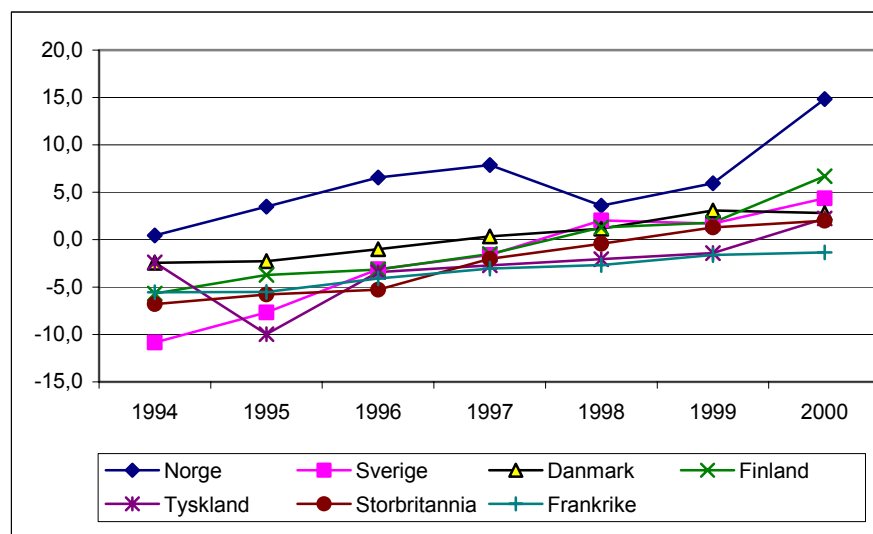
Netto finansinvesteringer

**Tabell 2.7.4 Netto finansinvesteringer i enkelte land.
Prosent av BNP. 1994-2000**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Norge	0,4	3,5	6,6	7,9	3,6	5,9	14,8
Sverige	-10,8	-7,7	-3,1	-1,6	2,0	1,7	4,4
Danmark	-2,4	-2,3	-1,0	0,3	1,1	3,1	2,8
Finland	-5,7	-3,7	-3,2	-1,5	1,3	1,8	6,7
Tyskland	-2,4	-10,0	-3,4	-2,7	-2,1	-1,4	2,2
Storbritannia	-6,8	-5,8	-5,3	-2,0	-0,4	1,3	2,0
Frankrike	-5,5	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	-1,6	-1,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.7.5. Netto finansinvesteringer i enkelte land i prosent av BNP. 1994-2000



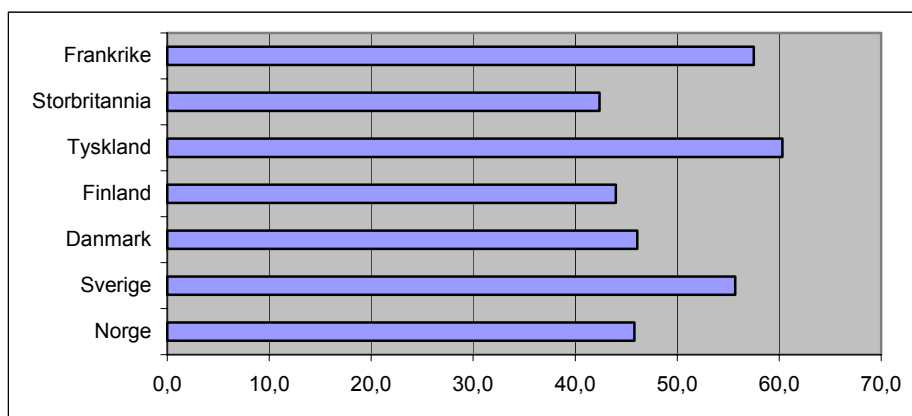
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utviklingen i Norge er spesielt sterk og positiv

Nettofinansinvesteringer er definert som offentlig forvaltnings totale inntekter minus totale utgifter. Nettofinansinvesteringene er altså et resultatmål for landenes budsjettbalanse. Et av hovedkriteriene i Maastrichtavtalen er knyttet til nettofinansinvesteringene, der det heter at disse ikke skal være lavere enn 3 prosent av BNP. I starten av perioden viser tabell og figur 4 at ingen av landene oppfylte dette kriteriet i 1994. Norge oppfylte som eneste land kriteriet i 1995, og først i 1999 ble kriteriet oppfylt av et land til, Danmark. Men i hele perioden har det vært en forbedring i nettofinansinvesteringene for landene i utvalget, og i 2000 var det kun Frankrike som hadde et negativt resultat. Selv om den økonomiske utviklingen målt ved nettofinansinvesteringene har vært positiv for alle landene, så er utviklingen i Norge spesielt sterk og positiv, men dette henger selvfølgelig igjen sammen med våre store oljeinntekter.

Offentlig gjeld

Figur 2.7.6 Offentlig forvaltning. Bruttogjeld i enkelte land ifølge Maastricht-traktatens definisjoner. Prosent av BNP. 2000



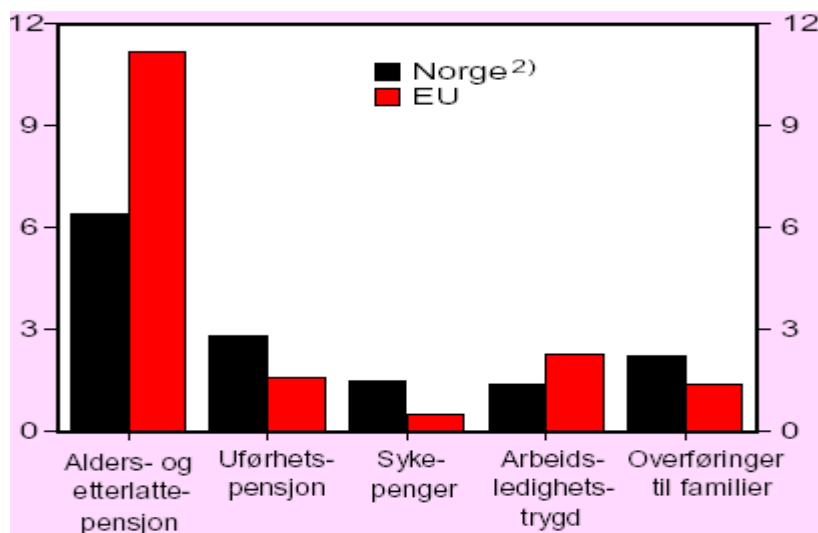
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det andre hovedkriteriet i Maastricht avtalen er knyttet til offentlig gjeld. Kriteriet sier at den offentlige bruttogjelden ikke skal overstige 60 prosent av BNP. Alle landene med unntak av Tyskland oppfylte dette kriteriet i 2000. Norge hadde i 2000 fordringer som var betydelig større enn gjelden, og det kan hevdes at nettogjelden kunne gitt et riktigere bilde av offentlig forvaltnings formue.

Overføringer til husholdningene

Figur og tekst i dette punktet er hentet fra St. meld. nr 1 (2002-2003) Nasjonalbudsjettet 2003, boks 5.1 Norsk offentlig sektor i et internasjonalt perspektiv.

Figur 2.7.7 Overføringer til husholdningene. 1999¹. Prosent av BNP.



1) Tall for 1998 er brukt der 1999-tall ikke er tilgjengelige.

2) I prosent av totalt BNP. Overføringer som andel av Fastlands-Norges BNP gir noe høyere andeler, men dette endrer ikke hovedbildet.

Kilde: OECD

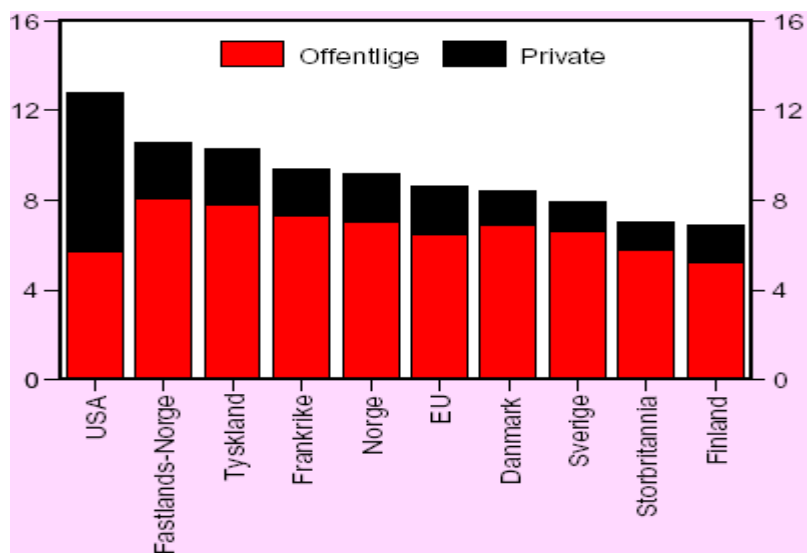
Sammensetningen av overføringene til norske husholdninger avviker fra gjennomsnittet i EU.

Utgiftene til alderspensjon utgjør en lavere andel av BNP i Norge enn i de fleste EU-land, bl.a. fordi andelen eldre er mindre og pensjonsalderen høyere i Norge. Norge har også lavere utgifter til arbeidsledighetstrygd enn EU-landene sett under ett. På den annen side ligger utgiftene til uføretrygd og sykepenger høyere i Norge enn i EU. Ved å summere utgiftene til uføretrygd, sykepenger og arbeidsledighetstrygd, framkommer de samlede overføringer til personer som er i arbeidsdyktig alder, men som av ulike grunner ikke er i arbeid. Kostnadene knyttet til disse ordningene ligger høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU-landene. Land som Danmark, Sverige, Finland og Nederland bruker imidlertid en enda større andel av BNP på denne type utgifter enn det vi gjør.

Utgifter til helse.

Figur og tekst i dette punkt er hentet fra St. meld. nr 1 (2002-2003) Nasjonalbudsjettet 2003, boks 5.1 Norsk offentlig sektor i et internasjonalt perspektiv.

Figur 2.7.8 Offentlige og private utgifter til helse. Prosent av BNP. 1998.



Kilde: OECD

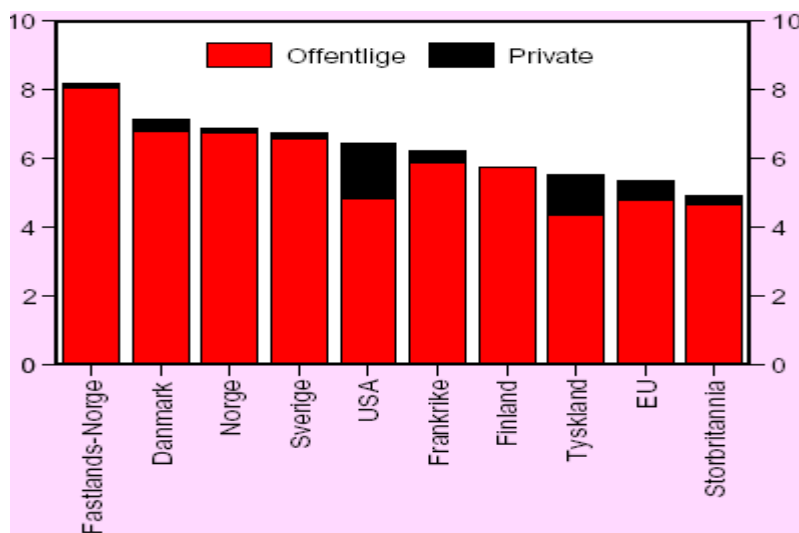
Utgiftene til helse i Norge er blant de høyeste i Europa

Helseutgifter er den største utgiftskategorien under offentlig konsum. De samlede norske utgiftene til helse er blant de høyeste i Europa, men fordelingen mellom private og offentlige utgifter er omtrent den samme som i EU. Forventet levealder brukes ofte som en grov indikator på helsetilstanden i befolkningen. Forventet levealder i Norge er relativt høy, men Sverige, Island og Japan har alle en høyere levealder, samtidig som de bruker en markert mindre andel av BNP på helse.

Utgifter til utdanning

Figur og tekst i dette punktet er hentet fra St. meld. nr 1 (2002-2003) Nasjonalbudsjettet 2003, boks 5.1 Norsk offentlig sektor i et internasjonalt perspektiv.

Figur 2.7.9 Offentlige og private utgifter til utdanning. Prosent av BNP. 1999.



Kilde: OECD

Utgifter til utdanning utgjør en vesentlig høyere andel av BNP i Norge enn i OECD-landene og EU

Utdanning er en annen stor utgiftspost i offentlige budsjetter. De private utgiftene til utdanning er lave i Norge sammenliknet med nivået i enkelte andre land. Samlede utgifter til utdanning utgjør derimot en vesentlig høyere andel av BNP i Norge enn gjennomsnittet for både OECD-landene og EU. Dette har bidratt til en høyt utdannet befolkning. Likevel havner Norge midt på treet i OECDs nyeste sammenlikning av 15-åringers ferdigheter i lesing, matematikk og naturfag. I tillegg er det større forskjeller i lesekunnskaper mellom elevene i Norge enn det som er vanlig i andre land.

Statens organisering

Dette kapittelet gir først en oversikt over organiseringen av staten og antall og størrelse på virksomhetene. Deretter vises endringene i organiseringen gjennom de siste 10 år.

Oversikt over statlige virksomheter

Oversikten omfatter statsforvaltningen, jf. figur 1 i kapittel 2, og for øvrig de avgrensninger som ligger i St. prp. nr. 1 (2002-2003) Gul bok.

Antall ansatte og årsverk

Antall arbeidstakere i staten referer seg her i hovedsak til SST-registret (Statens Sentrale Tjenestemannsregister). I nasjonalregnskapet legges standard for institusjonell sektorgruppering til grunn for fordeling mellom foretak og forvaltning. *Avviket mellom sysselsatte personer i kapittel 2 og i kapittel 3 skyldes hovedsakelig at nasjonalregnskapet også inkluderer ansatte i helseforetakene og at tallet på vernepliktige rekrutter regnes med.*

Vi tar utgangspunkt i statlige virksomheter slik de er registrert i budsjettproposisjonen for 2003 og tallene som fremgår der. Tabellene i dette avsnittet bygger på tabell 3.1 i vedlegg 3. St. prp. nr. 1 (2002-2003) Gul bok. Per 1. mars 2002 var antall arbeidstakere i staten 131 965, og det var utført 122 411 årsverk året før, ref. s. 211 i budsjettproposisjonen (Gul bok).

Følgende tabell viser hvordan antall statsansatte og årsverk er fordelt på departementer og underliggende virksomheter:

Tabell 3.1.1 Ansatte og årsverk i statlige virksomheter per 1. mars 2002

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
Statsministerens kontor	52	50	
Regjeringsadvokatembetet	46	44	
Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)	235	225	
Arbeidsforskningsinstituttet	53	49	
Arbeidsmarkedsetaten			
Arbeidsdirektoratet	279	269	
Aetat servicenheter	274	254	
Fylkesarbeidskontorene	346	319	
Aetat arbeidskontorene	2 705	2 444	
Aetat arbeidsrådgivning	111	105	
Arbeidstilsynet			
Direktoratet for arbeidstilsynet	150	138	
Arbeidstilsynets distriktsadministrasjon	378	343	

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
Datatilsynet	32	31	
Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE)			
DBE – hovedkontoret	119	114	
DBE – regionkontorene	37	34	
DBE - distriktskontorene	8	8	
Fylkesmannsembetene	1 869	1 732	
Konkurransetilsynet	103	99	
Statens arbeidsmiljøinstitutt	110	103	
Statens forvaltningstjeneste	399	387	
Statens pensjonskasse	283	272	
Statsbygg			
Statsbygg	418	406	
Regionadministrasjonen	54	51	
Drift av statseiendommer	193	177	
Statskonsult	164	157	
AAD totalt			7 717
Barne- og familiedepartementet (BFD)	150	143	
Barneombudet	12	11	
Forbrukerombudet	22	22	
Forbrukerrådet			
Forbrukerrådet, sekretariatet	64	60	
Forbrukerrådene i fylkene	96	83	
Fylkesnemndene for sosiale saker	63	58	
Likestillingsombudet	9	8	
Likestillingssenteret	10	9	
Statens institutt for forbruksforskning	51	46	
Statens ungdoms- og adopsjonskontor	38	36	
BFD totalt			476
Finansdepartementet (FIN)	285	276	
Folketrygdfondet	21	20	
Kredittilsynet	167	161	
Skatteetaten			
Skattedirektoratet	605	582	
Sentralskattekontorene	123	117	
Fylkesskattekontorene	1 096	1 039	
Skattefogdkontorene	640	606	
Likningskontorene og folkeregistrene	4 181	3 781	
Statens innkrevingssentral	275	262	
Statistisk sentralbyrå	912	852	
Toll- og avgiftsadministrasjon			
Toll- og avgiftsdirektoratet	254	248	

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum års- verk pr. dep. område
Tollvesenets distriktsadministrasjon	1 525	1 451	
FIN Totalt			9 395
Fiskeridepartementet (FID)	92	90	
Fiskeridirektoratet	178	165	
Ernæringsinstituttet	83	77	
Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning	374	331	
Havforskningsinstituttet	309	295	
Kystforvaltning			
Kystdirektoratet	50	48	
Kystverket, distriktsadministrasjon	1 028	1 002	
FID Totalt			2 008
Forsvarsdepartementet (FD)	179	177	
Forsvarets forskningsinstitutt	541	521	
Forsvarsbygg	1 986	1 860	
Militære stillinger i forsvaret	10 717	10 622	
Sivile stillinger i forsvaret			
Hæren, inkl. Heimevernet	2 749	2 659	
Sjøforsvaret	933	901	
Lufforsvaret	2 736	2 686	
Fellesinstitusjoner underlagt FD/Forsvarets overkommando	941	916	
FD Totalt			20 342
Helsedepartementet (HD)	163	156	
Nasjonalt folkehelseinstitutt	555	517	
Nemnd for bioteknologi	6	5	
Sosial- og helsedirektoratet	416	386	
Statens helsetilsyn og fylkeslegene	413	371	
Statens legemiddelverk	168	157	
Statens retts toksikologiske institutt	102	94	
Statens strålevern	93	87	
HD Totalt			1 773
Justis- og politidepartementet (JD)	295	280	
Den militære påtalemyndighet	5	5	
Den sivile påtalemyndighet	117	110	
Førsteinstansdomstolene	1 206	1 089	
Kriminalomsorgen KIA/KIF	3 082	2 936	
Kriminalomsorgens IT-tjeneste	18	18	
Kriminalomsorgens utdanningssenter	336	335	
Kriminalpolitisen	319	310	
Lagmannsrettene	101	94	
Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense	5	5	

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
Politi og lensmannsetaten	11 089	10 570	
Politidirektoratet	151	149	
Politiets datatjeneste	108	106	
Politiets materielltjeneste	49	47	
Politi høgskolen	136	128	
Redningstjenesten			
Hovedredningssentralen Sør-Norge, Stavanger	18	18	
Hovedredningssentralen Nord-Norge, Bodø	16	16	
Rettsvesenets it- og fagtjeneste	36	36	
Sentralen for politiets sikkerhetstjeneste	186	180	
Sivilt beredskap			
Direktoratet for sivil beredskap	133	123	
Sivilforsvarets regionale skoler og sivilforsvarsleir	114	100	
Sivilforsvarskretsene (lokal ledelse)	219	199	
Siviltjenesteadm. og forskolen for sivile vernepliktige			
Siviltjenesteadm., Dillingøy	32	31	
Siviltjenesteadm., Hustad inkl. forskolen for sivile vernepliktige	44	42	
Sysseleimen på Svalbard	26	26	
Utrykningspolitiet	32	30	
Økokrim (sentr. enhet for e.forskn. og påtale av øk. krim. og miljøkrim.)	111	108	
JD Totalt			17 091
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)	249	239	
Arbeidsretten	3	3	
Husbanken	366	351	
Husleietvistutvalget	4	3	
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene	6	6	
Riksmeklingsmannen	4	2	
Sametinget			
Sametingets administrasjon	34	33	
Sametingets kulturavdeling	6	6	
Sametingets språkavdeling	7	7	
Sametingets næringsavdeling	7	7	
Sametingets miljø- og kulturvern avdeling	17	16	
Sametingets opplæringsavdeling	25	23	
Senter mot etnisk diskriminering	3	3	
Statens bygningstekniske etat	40	39	
Utlendingsforvaltning			
Utlendingsdirektoratet	523	500	
Utlendingsforvaltningens regionale kontorer	141	138	
Utlendingsnemnda	108	105	
KRD Totalt			1 481

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
Kultur- og kirkedepartementet (KKD)	143	136	
Arkeologisk museum, Stavanger	79	64	
Arkivverket	226	209	
Bispedømmerådene og kirkerådet	190	170	
Bunad- og folkedraktrådet	7	6	
Den norske UNESCO-kommisjon	8	7	
Det praktisk-teologiske seminar	15	13	
Eierskapstilsynet	7	7	
Forvaltningsorganet for opplysningsvesenets fond	32	31	
Lotteritilsynet	46	46	
Museet for samtidskunst	36	33	
Nasjonalbiblioteket			
Nasjonalbiblioteket, stab	14	13	
Nasjonalbiblioteket, avdeling Rana	183	172	
Nasjonalbiblioteket, avdeling Oslo	147	134	
Nasjonalgalleriet	40	38	
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider	46	46	
Norsk filmfond	15	15	
Norsk filminstitutt	83	71	
Norsk filmutvikling	7	6	
Norsk kulturråd	42	40	
Norsk lokalhistorisk institutt	4	4	
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek	46	42	
Norsk museumsutvikling	21	20	
Norsk språkråd	21	20	
Presteskapet	1 358	1 306	
Riksbibliotekstjenesten	15	15	
Rikskonsertene	42	41	
Riksteatret	31	31	
Riksutstillinger	27	26	
Statens bibliotektilsyn	16	16	
Statens filmtilsyn	17	17	
Statens medieforvaltning	15	14	
Utsmykkingsfondet for offentlige bygg	10	9	
KKD Totalt			2 817
Landbruksdepartementet	184	177	
Jordskifterettene	269	247	
Norsk institutt for jord- og skogkartlegging	124	114	
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning	74	67	
Norsk institutt for planteforskning	385	342	
Reindriftsforvaltningen	57	52	

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
Norsk institutt for skogforskning	114	105	
Statens dyrehelsetilsyn	326	252	
Statens landbruksforvaltning	171	167	
Statens landbrukstilsyn	168	149	
Statens næringsmiddeltilsyn	114	108	
Veterinærinstituttet			
Veterinærinstituttet	216	197	
Veterinærinstituttets distriktsadm.	70	61	
LD Totalt			2 038
Miljøverndepartementet (MD)	249	239	
Direktoratet for naturforvaltning	182	177	
Norsk polarinstitutt			
Norsk polarinstitutt, hovedkontoret, Tromsø	96	92	
Norsk polarinstitutts reg. enheter	12	12	
Produktregisteret	21	19	
Riksantikvaren			
Riksantikvaren	128	124	
World heritage kontor	3	3	
Statens forurensningstilsyn (SFT)			
SFT, hovedkontoret	246	234	
SFT, regionale kontorer	47	45	
Statens kartverk	640	599	
MD Totalt			1 544
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	205	200	
Bergvesenet	18	18	
Brønnøysundregistrene	376	361	
Garanti-instituttet for eksportkreditt	40	37	
Justervesenet			
Justervesenet	57	56	
Justerkamrene	38	37	
Norges geologiske undersøkelse (NGU)			
NGU, hovedkontoret, Trondheim	203	189	
NGU, Oslokontoret	7	6	
NGU, geodatasenteret, Løkken	3	3	
NGU, Tromsø	2	2	
Sjøfartsdirektoratet			
Sjøfartsdirektoratet	220	211	
Sjøfartsdirektoratets ytre etat	112	104	
Skipsregistrene	10	10	
Statens veiledningskontor for oppfinnere	9	9	
Patentstyret - Styret for det industrielle rettsvern	242	236	

Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
NHD Totalt			1 479
Olje- og energidepartementet (OED)	133	130	
Norges vassdrags- og energidirektorat	290	276	
Regionkontorene	85	83	
Anleggsenheter	36	35	
Oljedirektoratet	342	328	
OED Totalt			852
Samferdselsdepartementet (SD)	119	116	
Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane	18	16	
Jernbaneverket			
Jernbaneverket, hovedkontoret	217	212	
Jernbaneverket, hovedenhetene	3 409	3 331	
Luffartstilsynet	142	139	
Luffartsverket			
Luffartsverket, hovedkontoret	413	406	
Luffartsverket, regionene	2 024	1 954	
Post- og teletilsynet			
Post- og teletilsynet, hovedkontoret	146	140	
Post- og teletilsynet, regionkontorene	35	35	
Statens jernbanetilsyn	14	14	
Vegvesenet			
Vegdirektoratet	608	589	
Vegkontorene i fylkene, adm. inne	3 331	3 163	
Vegkontorene i fylkene, adm. ute	1 951	1 821	
Vegadm. i fylkene, vegarbeidere	4 017	3 892	
SD Totalt			15 828
Sosialdepartementet (SOS)	105	102	
Pensjonstrygden for sjømenn	47	45	
Statens institutt for rusmiddelforskning og dokumentasjon	33	32	
Trygdeetaten			
Rikstrygdeverket	550	529	
Fylkestyrgdekontorene	855	805	
Hjelpemiddelsentralene	949	889	
Trygdekontorene	5 588	5 001	
Folketrygdkontoret for utenlandssaker	263	251	
Trygderetten	67	65	
SOS Totalt			7 719
Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD)	285	269	
Arkitektthøgskolen I Oslo	84	75	
Foreldreutvalget for grunnskolen, sekretariatet	5	5	
Hattfjellidal statsinternat	7	6	

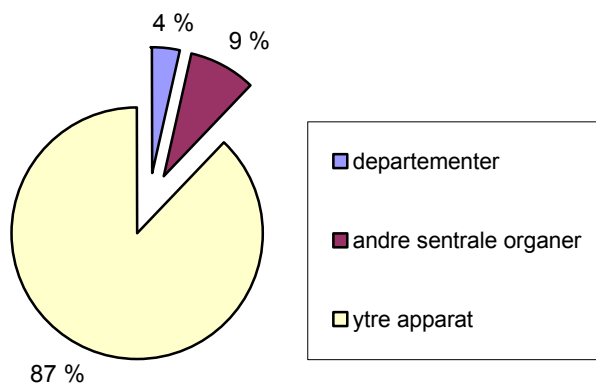
Departement/etat/institusjon	Ansatte	Årsverk	Sum årsverk pr. dep. område
Kunsthøgskolen i Bergen	88	57	
Kunsthøgskolen i Oslo	192	152	
Læringscenteret	134	130	
Meteorologisk institutt	442	402	
Norges Handelshøyskole	325	253	
Norges idrettshøgskole	199	165	
Norges landbrukshøgskole	769	699	
Norges musikkhøgskole	234	147	
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	4 589	3 555	
Norges veterinærhøgskole	366	335	
Norgesnettrådet, sekretariatet	46	43	
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	90	83	
Norsk utenrikspolitisk institutt	68	61	
Statens lånekasse for utdanning	374	354	
Statens utdanningskontorer	269	242	
Statlig spesialpedagogisk støttesystem	36	32	
Statlige høyskoler	9 150	8 174	
Universitetet i Bergen	3 030	2 584	
Universitetet i Oslo	5 627	4 581	
Universitetet i Tromsø	1 835	1 585	
VOX – Voksenopplæringsinstituttet	74	69	
UFD Totalt			24 058
Utenriksdepartementet (UD)	650	633	
Det norske fredskorpset, sekretariatet	9	9	
NORAD – direktoratet for utviklingssamarbeid			
NORAD, direktoratet for utviklingssamarbeid	260	251	
NORAD, stedlig representasjon i utlandet	100	100	
NORAD, eksperter	2	2	
Utenrikstjenesten	487	486	
UD Totalt			1 481
Sum	127 396	118 283	118187

Kilde: Tabell 3.1 Vedlegg 3 St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Fordelingen av ansatte og årsverk på sektorer og forvaltningsnivå

Av de ca. 128 000 statsansatte er ca. 4 000 arbeidstakere ansatt i departementene, godt over 10 000 er ansatt i andre sentrale organer som direktorater, og de mer enn 100 000 øvrige er ansatt i et ytre apparat.

Figur 3.1.1 Fordeling av ansatte etter forvaltningsnivå. Prosent. 2002.



Ulik størrelse på departementene

Pr. 1. januar 2002 har vi 17 departementer og 18 statsråder¹¹.

Tabell 3.1.2 Departementene og Statsministerens kontor rangert etter antall ansatte

Departement	Antall ansatte
Statsministerens kontor	52
Fiskeridepartementet	92
Sosialdepartementet	105
Samferdselsdepartementet	119
Olje- og energidepartementet	133
Kultur- og kirke departementet	143
Barne- og familiedepartementet	150
Helse departementet	163
Forsvarsdepartementet	179
Landbruksdepartementet	184
Nærings- og handelsdepartementet	205
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	235
Kommunal- og regionaldepartementet	249
Miljøvern departementet	249
Finansdepartementet	285
Utdannings- og forskningsdepartementet	285
Justis- og politidepartementet	295
Utenriksdepartementet	650
Sum	3 773

Kilde: Tabell 3.1 Vedlegg 3 St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Departementene varierer i størrelse fra om lag 90 ansatte i Fiskeridepartementet til 650 i Utenriksdepartementet. Sistnevnte skiller seg ut, men ellers fordeler departementene seg nokså jevnt - med fra rundt 100 og opp til 300 ansatte.

¹¹ Utenriksdepartementet har i tillegg til en utenriksminister også en utviklingsminister.

Ulikt antall underliggende virksomheter

Noen departementer har ansvar for et stort antall underliggende virksomheter, mens andre bare har noen få. Inndeling av virksomheter kan foretas etter ulike prinsipper og - som det går fram av avsnitt 3.2 – skjer det stadig endringer både i inndelingen og plasseringen. Likevel er noen trekk ved virksomhetsområdene relativt stabile. Antallet virksomheter under hvert departement sier derfor noe om mangfoldet i arten av oppgaver på ulike sektorer.

Tabell 3.1.3 Departementene rangert etter antall underliggende virksomheter

Departement	Antall underliggende virksomheter
Olje- og energidepartementet	2
Fiskeridepartementet	3
Utenriksdepartementet	3
Forsvarsdepartementet	4
Sosialdepartementet	4
Finansdepartementet	6
Miljøverndepartementet	6
Samferdselsdepartementet	7
Helsedepartementet	7
Barne- og familiedepartementet	8
Nærings- og handelsdepartementet	9
Kommunal- og regionaldepartementet	10
Landbruksdepartementet	11
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	13
Justis- og politidepartementet	22
Utdannings- og forskningsdepartementet	24
Kultur- og kirke departementet	30
Sum	169

Kilde: Tabell 3.1 Vedlegg 3 St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Vi ser at UFD og KKD har flest underliggende virksomheter. På UFDs område dominerer alle utdanningsinstitusjonene - mange små, men også mange store som høyskolene og universitetene. KKD's område domineres av mange små kulturinstitusjoner i tillegg til én stor virksomhet - Presteskapet¹².

Antall underliggende virksomheter kan tenkes å ha betydning for omfanget av arbeidsoppgaver og årsverk i departementene, uavhengig av hvor store virksomhetene er. For eksempel vil det ha konsekvenser for antall styringsdialoger som departementet må gjennomføre. På den annen side kan underliggende virksomheter avlaste for sektoroppgaver og derved kreve færre årsverk i departementet.

¹² prestestillingene

Vi finner imidlertid ingen samvariasjon, verken mellom antall ansatte i departementene og antall underliggende virksomheter eller mellom antall årsverk i departementene og årsverk i underliggende virksomheter.¹³

Årsverk i virksomhetene

Ser vi på størrelsen på de underliggende virksomhetene, varierer den fra et par årsverk hos den minste institusjonen – Riksmeklingsmannen - til ti tusen i de største etatene.

Tabell 3.1.4 gir en oversikt over årsverk i de underliggende virksomhetene. Departementene er også lagt inn, slik at man kan se størrelsesforholdet mellom departementene og virksomhetene.

Tabell 3.1.4 Statlige virksomheter rangert etter årsverk

Virksomhet/departement	Årsverk i departement	Årsverk i virksomhet
Riksmeklingsmannen		2
Arbeidsretten		3
Husleietvistutvalget		3
Senter mot etnisk diskriminering		3
Norsk lokalhistorisk institutt		4
Nemnd for bioteknologi		5
Den militære påtalemyndighet		5
Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense		5
Foreldreutvalget for grunnskolen		5
Kontaktutvalget mellom innvandrere		6
Bunad- og folkedraktrådet		6
Norsk filmutvikling		6
Hattfjellidal statsinternat		6
Den norske UNESCO-kommisjon		7
Eierskapstilsynet		7
Likestillingsombudet		8
Likestillingscenteret		9
Utsmykkingsfondet for off. bygg		9
Statens veiledningskontor for oppfinnere		9
Det norske fredskorpset		9
Skipsregistrene		10
Barneombudet		11
Det praktisk-teologiske seminar		13
Statens medieforvaltning		14
Statens jernbanetilsyn		14
Norsk filmfond		15
Riksbibliotekjentesten		15
Statens bibliotektilsyn		16
Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane		16
Statens filmtilsyn		17

¹³ Når vi regner ut samvariasjonen mellom antall underliggende virksomheter og ansatte i departementene og mellom årsverkinnsetsen i departementene og årsverkinnsetsen i departementenes underliggende virksomheter, får vi i begge tilfelle $r = -0,003$

Kriminalomsorgens IT-tjeneste		18
Bergvesenet		18
Produktregisteret		19
Norsk språkråd		20
Folketrygdfondet		20
Norsk museumsutvikling		20
Forbrukerombudet		22
Sysselemanden på Svalbard		26
Riksutstillinger		26
Utrykningspolitiet		30
Datatilsynet		31
Forvaltningsorganet for opplysningsvesenets fond		31
Riksteatret		31
Statens institutt for rusmiddelforskning og dokumentasjon		32
Statlig spesialpedagogisk støttesystem		32
Museet for samtidskunst		33
Redningstjenesten		34
Statens ungdoms- og adopsjonskontor		36
Rettsvesenets it- og fagteneste		36
Garanti-instituttet for eksportkreditt		37
Nasjonalgalleriet		38
Statens bygningstekniske etat		39
Norsk kulturråd		40
Rikskonsertene		41
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek		42
Norgesnettrådet, sekretariatet		43
Regjeringsadvokaten		44
Pensjonstrygden for sjømenn		45
Lotteritilsynet		46
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider		46
Statens institutt for forbruksforskning		46
Politiets materiellteneste		47
Arbeidsforskningsinstituttet		49
Statsministerens kontor	50	
Reindrifforvaltningen		52
Kunsthøgskolen i Bergen		57
Fylkesnemndene for sosiale saker		58
Norsk utenrikspolitisk institutt		61
Arkeologisk museum, Stavanger		64
Trygderetten		65
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning		67
VOX – Voksenopplæringsinstituttet		69
Norsk filminstitutt		71
Siviltjenesteadministrasjonen og forskolen for sivile vernepliktige		73
Arkitektthøgskolen i Oslo		75
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)		83
Statens strålevern		87
Fiskeridepartementet	91	
Sametinget		92
Justervesenet		92
Statens rettsstoksikologiske institutt		93
Lagmannsrettene		94
Konkurransetilsynet		99

Sosialdepartementet	102	
Statens arbeidsmiljøinstitutt		103
Norsk polarinstitutt		104
Utlendingsnemnda		105
Norsk institutt for skogforskning		105
Politiets datatjeneste		106
Økokrim (sentr. enhet for e.forskn. og påtale av øk. krim og miljøkrim.)		108
Statens næringsmiddeltilsyn		108
Den sivile påtalemyndighet		110
Norsk institutt for jord- og skogkartlegging		114
Samferdselsdepartementet	116	
Riksantikvaren		127
Politi høyskolen		128
Olje- og energidepartementet	130	
Læringscenteret		130
Kultur- og kirke departementet	136	
Luffartstilsynet		140
Forbrukerrådet		143
Barne- og familiedepartementet	143	
Norges musikkhøgskole		147
Politidirektoratet		149
Statens landbrukstilsyn		149
Kunsthøgskolen i Oslo		152
Direktoratet for brann- og sikkerhet		156
Helse departementet	156	
Statskonsult		157
Statens legemiddelverk		157
Kredittilsynet		161
Norges idrettshøgskole		165
Statens landbruksforvaltning		167
Bispedømmerådene og kirkerådet		170
Post- og teletilsynet		174
Forsvarsdepartementet	177	
Landbruksdepartementet	177	
Direktoratet for naturforvaltning		177
Sentralen for politiets sikkerhetstjeneste		180
Nærings- og handelsdepartementet	200	
Norges geologiske undersøkelse		200
Arkivverket		209
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	225	
Patentstyret - Styret for det industrielle rettsvern		236
Kommunal- og regionaldepartementet	239	
Miljøverndepartementet	239	
Statens utdanningskontorer		242
Jordskifterettene		247
Statens dyrehelsetilsyn		252
Norges Handelshøyskole		253
Veterinærinstituttet		258
Statens innkrevingssentral		262
Utdannings- og forskningsdepartementet	269	
Statens pensjonskasse		272
Finansdepartementet	276	

Statens forurensningstilsyn		279
Justis- og politidepartementet	281	
Havforskningsinstituttet		295
Kriminalpolitisenralen		310
Sjøfartsdirektoratet		315
Nasjonalbiblioteket		319
Oljedirektoratet		328
Kriminalomsorgens utdanningssenter		335
Norges veterinærhøgskole		335
Norsk institutt for planteforskning		342
Husbanken		351
NORAD-direktoratet for utviklingssamarbeid		353
Statens lånekasse for utdanning		354
Brønnøysundregistrene		361
Statens helsetilsyn og fylkeslegene		371
Sosial- og helsedirektoratet		386
Statens forvaltningstjeneste		387
Norges vassdrags- og energidirektorat		394
Meteorologisk institutt		402
Sivilt beredskap		422
Arbeidstilsynet		481
Utenriksstjenesten		486
Nasjonalt folkehelseinstitutt		517
Forsvarets forskningsinstitutt		521
Fiskeridministrasjonen		573
Statens kartverk		599
Utenriksdepartementet	633	
Statsbygg		634
Utlendingsforvaltning		638
Norges landbrukshøgskole		699
Statistisk sentralbyrå		852
Kystforvaltning		1 050
Førsteinstansdomstolene		1 089
Presteskapet		1 305
Universitetet i Tromsø		1 585
Toll- og avgiftsadministrasjon		1 699
Fylkesmannsembetene		1 732
Forsvarsbygg		1 860
Luffartsverket		2 360
Universitetet i Bergen		2 584
Kriminalomsorgen KIA/KIF		2 936
Arbeidsmarkedsetaten		3 391
Jernbaneverket		3 543
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet		3 555
Universitetet i Oslo		4 581
Skatteetaten		6 125
Sivile stillinger i forsvaret		7 162
Trygdeetaten		7 475
Ståtlige høgskoler		8 174
Vegvesenet		9 465
Politi og lensmannsetaten		10 570
Militære stillinger i forsvaret		10 622

Kilde: Tabell 3.1 Vedlegg 3 St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Militære stillinger i forsvaret er den største kategorien med 10 622 årsverk. Politi- og lensmannsetaten er nesten like stor. Vegvesenet er den tredje største etaten med 9 500 årsverk.

I alt 21 av de 186 virksomhetene slik de er registrert her - vel 11 prosent - har over 1 000 årsverk. I alt 81 virksomheter har færre enn 100 årsverk og av disse er det 21 virksomheter som har 10 eller færre årsverk.

Årsverk på departementsområdene

Summerer vi årsverkene i departementene med årsverkene i de underliggende virksomhetene, får vi et samlet bilde av hvordan innsatsen i statsforvaltningen fordeler seg i år 2002:

Tabell 3.1.5 Departementene rangert etter årsverk på departementsområdene

Departementsområde	Årsverk
Barne- og familiedepartementet	476
Olje- og energidepartementet	852
Nærings- og handelsdepartementet	1 479
Kommunal- og regionaldepartementet	1 481
Utenriksdepartementet	1 481
Miljøverndepartementet	1 544
Helsedepartementet	1 773
Fiskeridepartementet	2 008
Landbruksdepartementet	2 038
Kultur- og kirke departementet	2 817
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	7 717
Sosialdepartementet	7 719
Finansdepartementet	9 395
Samferdselsdepartementet	15 828
Justis- og politidepartementet	17 091
Forsvarsdepartementet	20 342
Utdannings- og forskningsdepartementet	24 058
Sum	118 099

Kilde: Tabell 3.1 Vedlegg 3 St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Dette gir et annet bilde enn rangeringen av enkeltvirksomheter i tabellen foran. Vi ser at UFD-sektoren disponerer flest årsverk. Det skyldes først og fremst at universitets- og høyskolevirksomhetene ses under ett. Forsvarssektoren som blir nest størst, omfatter i denne tabellen også de sivile stillingene.¹⁴

¹⁴ I kapittel 1 er tallet på sysselsatte i forsvaret 37 500 i 2001. I det tallet er også vernepliktige soldater regnet med.

Utgifter og virksomheter

På samme måte som når det gjelder antall virksomheter og årsverk, er det er grunn til å forvente en sammenheng mellom tallene for departementene og deres underliggende virksomheter også når det gjelder budsjettet.

Heller ikke her finner vi imidlertid noen samvariasjon, verken mellom departementenes utgiftsbudsjett og antall underliggende virksomheter eller mellom departementenes budsjett og antallet årsverk på departementsområdene.¹⁵ Det har å gjøre med ulik registrering av utgiftene departementsområdene imellom. For eksempel inngår overføringer til mottakerene utenfor staten på KRD's budsjett (rammetilskuddet til kommunene), men ikke på SOS's budsjett (trygdebudsjettet er holdt utenfor). Barnetrygden inngår imidlertid i BFD's budsjett. Helsedepartementet forvalter bl.a. overføringene til drift av sykehusene, men årsverkene er ikke lenger registrert i statsforvaltningen etter at sykehusene ble omdannet til foretak.

Holder vi overføringer til andre utenfor og tar utgangspunkt bare i departementenes driftsutgifter,¹⁶ avspeiler årsverkkostnadene seg tydeligere:

Tabell 3.1.6 Driftsutgifter og årsverk fordelt etter departementsområde

Departementsområde	Driftsutgifter (postnr. 01) 1 000 kr	Årsverk
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	10 835 897	7 717
Barne- og familiedepartementet	267 040	476
Finansdepartementet	4 704 550	9 395
Fiskeridepartementet	1 392 240	2 008
Forsvarsdepartementet	17 871 516	20 342
Helsedepartementet	1 041 700	1 773
Justisdepartementet	10 710 455	17 091
Kommunal- og regionaldepartementet	632 977	1 481
Kultur- og kirke departementet	1 656 557	2 817
Landbruksdepartementet	1 021 194	2 038
Miljøvern departementet	722 142	1 544
Nærings- og handelsdepartementet	864 050	1 479
Olje- og energidepartementet	550 100	852
Samferdselsdepartementet	395 500	15 828
Sosialdepartementet	126 200	7 719
Utdannings- og forskningsdepartementet	6 307 706	24 058
Utenriksdepartementet	2 089 716	1 481
$r = 0,684618091$		

Kilde: Tabell 1.2 Vedlegg 1 og Tabell 3.1 Vedlegg 3 og St.prp. nr. 1 (2002-2003)

¹⁵Forholdet mellom antall underliggende virksomheter og samlede utgifter i statsbudsjetter viser en samvariasjon $r = -0,1$. Forholdet mellom årsverk på departementområdet og samlede utgifter på statsbudsjettet gir $r = 0,1$. Kilde: Tabell 1.2 Vedlegg 1 i St.prp. nr. 1 (2002-2003) Gul bok. Vi har valgt å bruke saldert budsjett 2002.

¹⁶ Postnr. 01 i Tabell 1.9 Vedlegg 1 Gul bok (2002-2003)

Departementenes driftsbudsjett viser en tydelig positiv samvariasjon ($r = 0,7$) med antallet årsverk på sektoren. Men det er ikke noe fullstendig sammenfall mellom størrelsene.

Deler vi driftsutgiftene på årsverk, får vi fram variasjonen departementene imellom:

Tabell 3.1.7 Driftsutgifter per årsverk

Departementsområde	Driftsutgifter (postnr. 01) 1 000 kr	Årsverk	Driftsutgifter per dep
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	10 835 897	7 717	1 404,2
Barne- og familiedepartementet	267 040	476	561,0
Finansdepartementet	4 704 550	9 395	500,8
Fiskeridepartementet	1 392 240	2 008	693,3
Forsvarsdepartementet	17 871 516	20 342	878,6
Helsedepartementet	1 041 700	1 773	587,5
Justisdepartementet	10 710 455	17 091	626,7
Kommunal- og regionaldepartementet	632 977	1 481	427,4
Kultur- og kirke departementet	1 656 557	2 817	588,1
Landbruksdepartementet	1 021 194	2 038	501,1
Miljøverndepartementet	722 142	1 544	467,7
Nærings- og handelsdepartementet	864 050	1 479	584,2
Olje- og energidepartementet	550 100	852	645,7
Samferdselsdepartementet	395 500	15 828	25,0
Sosialdepartementet	126 200	7 719	16,3
Utdannings- og forskningsdepartementet	6 307 706	24 058	262,2
Utenriksdepartementet	2 089 716	1 481	1 411,0
SUM	61 189 540	118 099	Gj.snitt: 518,1

Kilde: Tabell 1.2 Vedlegg 1 og Tabell 3.1 Vedlegg 3 og St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Her ser vi at departementenes gjennomsnittlige driftsutgifter tilsvarer en sannsynlig årsverkkostnad, men at det er store forskjeller.

Tabell 3.1.8 Departementsområdene rangert etter driftsutgifter per årsverk

Departementsområde	Driftsutgifter (postnr. 01) 1 000 kr	Årsverk	Driftsutg. per årsverk
Sosialdepartementet	126 200	7 719	16,3
Samferdselsdepartementet	395 500	15 828	25,0
Utdannings- og forskningsdepartementet	6 307 706	24 058	262,2
Kommunal- og regionaldepartementet	632 977	1 481	427,4
Miljøverndepartementet	722 142	1 544	467,7
Finansdepartementet	4 704 550	9 395	500,8
Landbruksdepartementet	1 021 194	2 038	501,1
Barne- og familiedepartementet	267 040	476	561,0
Nærings- og handelsdepartementet	864 050	1 479	584,2
Helsedepartementet	1 041 700	1 773	587,5
Kultur- og kirke departementet	1 656 557	2 817	588,1
Justisdepartementet	10 710 455	17 091	626,7

Olje- og energidepartementet	550 100	852	645,7
Fiskeridepartementet	1 392 240	2 008	693,3
Forsvarsdepartementet	17 871 516	20 342	878,6
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	10 835 897	7 717	1 404,20
Utenriksdepartementet	2 089 716	1 481	1 411,00

Kilde: Tabell 1.2 Vedlegg 1 og Tabell 3.1 Vedlegg 3 og St.prp. nr. 1 (2002-2003)

Departementene i midten av tabellen har driftsutgifter som står i et forventet forhold til årsverkene på sektoren. Her er det også samsvar mellom opplysningene om årsverk og driftsutgifter for virksomhetene. Driftsutgiftene for de store etatene f.eks. under FIN, toll- og avgiftsetaten og skatteetaten, også SSB, er oppført i 01 poster.

Dette gjelder også for de største virksomhetene under AAD, fylkesmannsembetene, Aetat og Arbeidstilsynet (s.134 i budsjettproposisjonen). Likevel er driftsutgiftene her langt *høyere* enn årsverkinnsatsen skulle tilsi. Det kan indikere et høyt volum på kjøp av tjenester. Når det gjelder UD, dreier det seg om kjøp av administrasjonstjenester som er relatert til utviklingshjelpen, ifølge budsjettproposisjonen (s. 13).

Statens pensjonskasse med 272 årsverk fremstår for øvrig med større driftsutgifter enn trygdeetaten med sine 7 475 årsverk (se tabell 4.2 i budsjettproposisjonen). Det skyldes at pensjonsutbetalingene er inkludert i driftsutgiftene for Statens pensjonskasse. Disse utbetalingene inngår dermed også i AAD's driftsutgifter. Regner vi ut driftsutgiftene per årsverk for AAD-området uten Statens pensjonskasse, blir resultatet 770,6 (1000 kroner) og AAD bytter plass med FD i rangeringen ovenfor.

Der hvor driftsutgiftene er langt *lavere* enn årsverkinnsatsen skulle tilsi, skyldes det i tilfellet SOS, at driftsutgiftene for trygdeetaten ikke er med her, men er ført på trygdebudsjettet (jf. side 69 og 143 i budsjettproposisjonen).

Ellers er en hovedforklaring på at driftsutgiftene ikke dekker årsverkene, underliggende virksomheters tilknytningsform. (Selskap, foretak og stiftelser er ikke inkludert i statsbudsjettet.) Utgiftene til statlige nettobudsjetterte virksomheter inngår ikke i departementenes driftsbudsjett, men bevilges som overføringer til andre statsregnskap eller som tilskudd. Det gjelder f.eks. bevilgningene til universitetene (post 50 andre statsregnskaper) på UFDs budsjett (s.100 i budsjettproposisjonen). For virksomhetene med "særskilte fullmakter" – de fleste nettobudsjetterte, jf. neste avsnitt - har vi tall for årsverkene, men ikke for driftsutgiftene. Så vidt vi kan se, gjelder imidlertid denne forklaringen ikke for SD som også har et svært lavt tall for gjennomsnittlige driftsutgifter per årsverk.

Dette viser at det er nødvendig å gå ned i underlagsmaterialet for tallene i statsbudsjettet før de kan brukes til sammenlikning og problemdefinering.

Virksomhetstyper og tilknytningsformer

Vi skal her se nærmere på forvaltningsorganene, virksomheter, hovedoppgaver og tilknytningsformer.

I forbindelse med et forprosjekt om forholdet mellom departementer og direktorat laget Statskonsult en klassifikasjon over forvaltningsorganer med sikte på å avgrense direktoratene.¹⁷ Her blir det skilt mellom tre hovedformål for virksomhetene: tilsyn, tjenesteproduksjon og forvaltning. Kombinert med en klassifikasjon av tilknytningsformer får vi følgende oversikt:

Tabell 3.1.9 Statlige virksomheter etter departementstilhørighet, hovedoppgave og tilknytningsform

Navn	Hovedoppgave	Tilknytningsform
Statsministeres kontor		
Regjeringsadvokaten	-	Ordinært forvaltningsorgan
Arbeids- og administrasjonsdepartementet		
Arbeidsdirektoratet	Forvaltning/tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Arbeidsforskningsinstituttet	Tjeneste	Statsaksjeselskap ¹⁸
Direktoratet for arbeidstilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Datatilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Direktoratet for brann- og elsikkerhet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Fylkesmannsembetene	Tilsyn/ forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Konkurransetilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statsbygg	Tjeneste	Forvaltningsbedrift
Statens forvaltningstjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens pensjonskasse	Tjeneste	Forvaltningsbedrift
Statskonsult	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Barne- og familiedepartementet		
Barneombudet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Forbrukerombudet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Forbrukerrådet	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ¹⁹
Fylkesnemndene for sosiale saker	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan

¹⁷ Statskonsult, Notat 2002:6 *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen - Et forprosjekt*. I denne oversikten er det ikke tatt med finansielle institusjoner, fond osv., f.eks. Norges Bank, Folketrygdfondet, Garantikassen for fiskere, Statens banksikringsfond osv. - heller ikke korporative organer som Eksportutvalget for fisk og lignende. Tjenesteproduksjon omfatter undergruppene: kunnskap og tjenester til borgerne og støtte til det offentlige. Forvaltning omfatter stabsfunksjoner og å fatte vedtak.

¹⁸ Omdannet fra ordinært forvaltningsorgan 01.07.02.

¹⁹ Forbrukerrådet ble omdannet fra ordinært forvaltningsorgan 01.07.02.

Kompetansesenteret for likestilling	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Likestillingsombudet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens institutt for forbruksforskning	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Statens ungdoms- og adopsjonskontor	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Fordelingsutvalget for barne- og ungdomsorganisasjoner	Forvaltning	
Finansdepartementet		
Kredittilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Skattedirektoratet	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Statistisk sentralbyrå	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Toll – og avgiftsdirektoratet	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Statens innkrevingsentral	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Fiskeridepartementet		
Fiskeridirektoratet	Tilsyn/ forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Ernæringsinstituttet ²⁰	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Havforskningsinstituttet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Kystdirektoratet	Forvaltning/tilsyn/ tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Forsvarsdepartementet		
Forsvarets boligjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Forsvarsbygg	Tjeneste	Forvaltningsbedrift
Forsvarets forskningsinstitutt	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Forsvarets overkommando	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Forsvarets tele- og datatjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Helsedepartementet		
Bioteknologinemnda	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens helsetilsyn	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens rettsstoksikologiske institutt, Oslo	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens strålevern	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Sosial- og helsedirektoratet	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Nasjonalt folkehelseinstitutt	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens institutt for rusmiddelforskning	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens legemiddelverk	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Justis- og politidepartementet		
Direktoratet for sivil beredskap	Tilsyn/ tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Generaladvokaten	-	Ordinært forvaltningsorgan
Herreds- og byretter	-	Ordinært forvaltningsorgan

²⁰ Fra 01.01.03 skilles Ernæringsinstituttet ut fra Fiskeridirektoratet og omdannes fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (St.prp. nr. 1 (2002-2003) s. 44

Hovedredningssentralene	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Kriminalomsorgen	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Kriminalomsorgens IT-tjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Kriminalomsorgens utdanningssenter	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Kriminalpolitisenralen	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Lagmannsretter	-	Ordinært forvaltningsorgan
Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense	-	Ordinært forvaltningsorgan
Økokrim	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Politiets sikkerhetstjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Politidirektoratet	Forvaltning	
Politiets data- og materielltjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Politihogskolen	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Rettsvesenets it- og fagtjeneste	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Riksadvokaten - Den høyere påtalemyndighet	-	Ordinært forvaltningsorgan
Siviltjenesteadministrasjonen	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Sysseimannen på Svalbard	Forvaltning/tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Utrykningspolitiet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Kommunal- og regionaldepartementet		
Arbeidsretten	-	Ordinært forvaltningsorgan
Sametinget - sentraladministrasjonen	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Riksmeklingsmannen	-	Ordinært forvaltningsorgan
Senter mot etnisk diskriminering	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Statens bygningstekniske etat	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Utlendingsdirektoratet	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Utlendingsnemnda	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Husbanken	Tjeneste/ forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan?
Kultur- og kirkedepartementet		
Bispedømmene (presteskaper/geistligheten)		Ordinært forvaltningsorgan
Riksarkivet	Forvaltning/"tilsyn"/ tjeneste	
Arkeologisk museum; Stavanger	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Bunad- og folkedraktsrådet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Den norske nasjonalkommisjonen for UNESCO - sekretariatet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Eierskapsstilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Museet for samtidskunst	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Nasjonalbiblioteket	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Nasjonalgalleriet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk filminstitutt	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk kulturråd	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk lokalhistorisk institutt	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan

Norsk museumsutvikling	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk språkråd	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Rikskonsertene	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Riksteateret	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Riksutstillinger	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens bibliotektilsyn	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens filmtilsyn	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens medieforvaltning	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk filmutvikling	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Utsmykkingsfondet for offentlige bygg	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Lotteritilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Landbruksdepartementet		
Jordskifteverket	-	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk institutt for jord- og skogkartlegging	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Norsk institutt for planteforskning	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Norsk institutt for skogforskning	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Reindriftsforvaltningen	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn ²¹	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Veterinærinstituttet	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Statens landbruksforvaltning	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Miljøverndepartementet		
Produktregisteret	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Direktoratet for naturforvaltning	Tilsyn/ forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Riksantikvaren	Tjeneste/ tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk polarinstitutt	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens forurensningstilsyn	Tilsyn/ forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Statens kartverk	Tjeneste	Forvaltningsbedrift
Nærings- og handelsdepartementet		
Bergvesenet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Garanti-instituttet for eksportkreditt)	Tjeneste/ forvaltning	Forvaltningsbedrift
Justervesenet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Norges geologiske undersøkelse	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Registerenheten i Brønnøysund	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Patentstyret - Styret for det industrielle rettsvern	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Sjøfartsdirektoratet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan

²¹ Statens næringsmiddeltilsyn, Landbrukstilsynet og Dyrehelsetilsynet er vedtatt sammenslått under LD (St.prp. nr. 1(2002-2003) s. 44

Skipsregistrene	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Statens veiledningskontor for oppfinnere	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Olje- og energidepartementet		
Norges vassdrags- og energidirektorat	Forvaltning/tilsyn/ tjenester	Ordinært forvaltningsorgan
Oljedirektoratet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Samferdselsdepartementet		
Jernbaneverket	Tjenester	Ordinært forvaltningsorgan
Luffartsverket ²²	Forvaltning/tjeneste	Statsaksjeselskap
Luffartstilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Post- og teletilsynet	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens jernbanetilsyn	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Vegdirektoratet	Tilsyn/ tjenester	Ordinært forvaltningsorgan
Sosialdepartementet		
Sosial- og helsedirektoratet	(Se <i>Helsedep.</i>)	Ordinært forvaltningsorgan
Rikstrygdeverket	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Trygderetten	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Pensjonstrygden for sjømenn	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Utdannings- og forskningsdepartementet²³		
Arkitektthøgskolen i Oslo	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Meteorologiske institutt	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Universitets- og høgskolerådet		Ordinært forvaltningsorgan
Foreldreutvalget for grunnskolen - sekretariat		Ordinært forvaltningsorgan
Høgskolene	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Høgskolen i Agder		Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Høgskolen i Bodø		Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Høgskolen i Oslo		Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Høgskolen i Stavanger		Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Kunsthøgskolen i Bergen		Ordinært forvaltningsorgan
Kunsthøgskolen i Oslo		Ordinært forvaltningsorgan
Læringssenteret	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norges Forskningsråd (NFR)	Forvaltning	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Norges Handelshøyskole	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Norges idrettshøgskole		Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

²² Luftfartsverket omdannes fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap fra 01.01.03.

St.prp. nr. 1 (2002-2003) s. 46

²³ I denne tabellen er de statlige høgskolene, som er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, tatt med som egne enheter. Jf. også tabell 3.1.10 der ikke alle 24 forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er listet opp.

Norges landbrukskole, Ås		Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Norges musikkhøgskole		Forvaltningsorgan
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet		Ordinært forvaltningsorgan
Norges veterinærhøgskole, Oslo		Ordinært forvaltningsorgan
Norgesnettrådet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Norsk utenrikspolitisk institutt	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
VOX – Voksenopplæringsinstituttet	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Ørland meieriskole, Brekstad	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Riksbibliotektjenesten ²⁴	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Samisk videregående skole og reindriftsskole	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Sentralorganet for fleksibel læring i høyere utdanning	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens dykkerskole, Loddefjord	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens gartner- og dekoratørskole, Veaa	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens trafikklærerskole, Stjørdal	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Statens utdanningskontorer	Tilsyn	Ordinært forvaltningsorgan
Statens pedagogiske støttesystem - kompetansesentra	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan
Universitetet i Bergen (UiB)	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Universitetet i Oslo (UiO)	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Universitetet i Tromsø (UiTø)	Tjeneste	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Statens lånekasse for utdanning	Tjeneste/ forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Utenriksdepartementet		
NORAD - direktoratet for utviklingssamarbeid	Forvaltning	Ordinært forvaltningsorgan
Fredskorpset	Tjenester	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
Utenriksstasjonene	Tjeneste	Ordinært forvaltningsorgan

Kilde: Statskonsult notat 2002:6 Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen

Forholdet mellom oppgaver og tilknytningsform

Alle som er klassifisert med *tilsyn* som hovedoppgave - ca. 25 virksomheter - har tilknytningsformen *ordinært forvaltningsorgan*. Med unntak av Norges Forskningsråd er alle organene med tilknytningsformen *særskilte fullmakter* - i alt 24 - klassifisert med *tjenester* som hovedoppgave.

Nærmere om direktoratene

Direktorat defineres som organ med departementsliknende og nasjonale, men spesialiserte oppgaver. Utenfor denne definisjonen faller domstoler og domstolsliknende organ, bispedømmerrådet, ombudene, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, faste og tidsbegrensede utvalg og rådgivende organer, arkiv og registre, kulturinstitusjoner, kompetansesentra samt banker og fond. I

²⁴ Slått sammen med Bibliotektilsynet og Norsk museumsutvikling til ABM-utvikling (statens nye senter for utvikling og samordning av arkiv, bibliotek og museer) under KKD fra 01.01.03

tillegg er det utelatt en del organer med støttefunksjoner for de forannevnte, f.eks. Rettsvesenets it- og fagtjeneste, Siviltjeneste-administrasjonen, Forsvarsbygg og spesielle institusjoner som Sysselmannen på Svalbard, Norges grensekommissær for den norsk-russiske grense, Politiets sikkerhetstjeneste og hovedredningsentralen.

De største direktoratene har gjerne lovpålagte oppgaver med stort volum av enkeltsaker. Direktoratet er øverste nivå i en stor etat/verk med region-/distriktnivå og lokalnivå. Eksempler på dette er trygdeetaten, arbeidsmarkeds-etaten og Jernbaneverket. 28 av direktoratene er etatsorganisasjoner dvs. at de har et ytre apparat.²⁵

Blant de svært små finner vi bl.a. direktorater som er innrettet på en enkeltoppgave. Oppgaven kan være så spesialisert og løsrevet fra andre oppgaver at den ikke egner seg for et departement.

I en mellomkategori kommer bl.a. en del direktorater med tilsynsoppgaver. Ca. 40 forvaltningsorgan har tilsyn som en større eller mindre del av porteføljen.²⁶

En skjønnsmessig klassifisering av hovedoppgaven til de 60 virksomhetene som faller inn under direktoratdefinisjonen, viser at det er 25 tilsyn og 11 med tilsynsoppgaver blandet med andre oppgaver, 10 med i hovedsak forvaltningsoppgaver (organet fatter vedtak), 2 med blanding av forvaltning og tjenesteproduksjon, 11 med i hovedsak kunnskaps-/tjeneste-produksjon. Av disse produserer omtrent halvparten tjenester for andre statlige virksomheter.

Nærmere om forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som er nettobudsjetterte

Materialet som presenteres nedenfor er hentet fra Statskonsult rapport 2002:17 *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Kartlegging og vurderinger*.

Uavhengighet i forhold til politisk styring, redusert bruk av stiftelser som organisasjonsform for offentlig virksomhet, økt brukerorientering samt formåls- og kostnadseffektivitetshensyn, er mål som har vært vektlagt ved omdanning av virksomhetene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (herunder unntak fra bruttoprinsippet).

Listen over forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i forrige tabell faller stort sett sammen med oversikten nedenfor.

Her er forvaltningsorganene gruppert i fire kategorier etter oppgavetype:

²⁵ Statens utdanningskontorer er tatt med selv om det er en såkalt gruppeorganisasjon uten et sentralt direktorat. Men utdanningskontorene kan betraktes som et "desentralisert direktorat", flere av kontorene har nasjonale oppgaver.

²⁶ Tilsyn er definert som kontroll med at regelverk etterleves. Kontroll av om vilkårene for å motta en statlig tjeneste er oppfylt, kontroll med innbetaling av skatter og avgifter samt politiets kontrolloppgaver er ikke regnet med. Kilde: Statskonsult rapport 2002: 12 Be(grep) om tilsyn, vedlegg 1.

-
- *Forskningsinstitutter:* Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Norsk institutt for skogforskning, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Norsk institutt for planteforskning, Statens senter for forbruksforskning (SIFO), Veterinærinstituttet (VI).
 - *Universiteter og høyskoler:* De fire breddeuniversitetene (UiO, UiB, UiTø og NTNU), Norges Handelshøyskole (NHH), Norges idrettshøgskole (NIH), Norges landbruks-høgskole (NLH) og noen regionale høyskoler (Agder, Bodø, Oslo og Stavanger). Utdannings- og forskningsdepartementet forbereder nettobudsjettering av flere høyskoler samtidig som departementet utreder ytterligere fristilling for disse virksomhetene.
 - *Tilskudds- og fondsforvaltning:* Norges Forskningsråd (NFR) er statens forskningsstrategiske organ som forvalter tildeling av forskningsmidler til forskningsinstituttene. Opplysningsvesenets fond har ansvaret for forvaltning av kirkelige eiendommer og kapital.
 - *Verdiforankrede virksomheter med kompetanse innenfor et særskilt fagområde:* Likestillingssenteret og Forbrukerrådet.

Denne tilknytningsformen har tidligere også vært benyttet for tjenesteproduserende virksomheter, for eksempel Rikshospitalet og Radiumhospitalet. Disse ble omgjort til helseforetak i forbindelse med sykehusreformen.

De nettobudsjetterte virksomhetene varierer mye i størrelse. Samlede inntekter for Universitetet i Oslo var i 2001 4,1 milliarder kroner og det hadde 4 600 tilsatte, mens Likestillingssenterets inntekter var vel 7 millioner kroner og senteret hadde 7 fast tilsatte.

De fleste forskningsinstituttene ligger under sitt sektordepartement, unntatt NUPI og NOVA som er underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet.

Finansieringen av instituttene er delt inn i en basisbevilgning, forskningsprogrammer og forsknings- og utviklingsprosjekter som forskningsinstituttene søker om midler fra.²⁷ Formålene med differensiering av midlene er å fremme høy faglig kvalitet i forskningen, effektivitet og målrettet arbeidsdeling mellom forskningsvirksomhetene.

²⁷ Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet: *Retningslinjer for statlig finansiering av forskningsinstitutter* 1994

Tabell 3.1.10 Nettobudsjetterte virksomheters samlede inntekter og bevilgningsandel for 2001

Departement	Virksomhet	Inntekter totalt mill. kr	Bevilgning prosent
Barne- og familiedepartementet	Likestillingssenteret	7	74
Barne- og familiedepartementet	Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)	29	63
Forsvarsdepartementet	Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	414	41
Landbruksdepartementet	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)	38	72
Landbruksdepartementet	Norsk institutt for skogforskning	74	54
Landbruksdepartementet	Norsk institutt for planteforskning	219	42
Landbruksdepartementet	Veterinærinstituttet (VI)	172	67
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	58	36
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norsk Utenrikspolitisk institutt (NUPI)	39	37
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norges Forskningsråd (NFR)	3 615	97
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norges Handelshøyskole (NHH)	189	80
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norges idrettshøgskole (NIH)	103	84
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norges landbrukshøgskole (NLH)	706	73
Utdannings- og forskningsdepartementet	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	2 567	73
Utdannings- og forskningsdepartementet	Universitetet i Bergen UiB	2 008	68
Utdannings- og forskningsdepartementet	Universitetet i Oslo (UiO) ²⁸	4 179	64
Utdannings- og forskningsdepartementet	Universitetet i Tromsø (UiTø)	1 127	73

Kilde: Statskonsult rapport 2002:17 Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Kartlegging og vurderinger.

Tabell 3.1.10 viser samlede inntekter og bevilgningsandel for 2001. I oversikten har vi utelatt Opplysningsvesenets fond og Forbrukerrådet, som begge ble nettobudsjettert i 2002, og noen regionale høyskoler.

Alle virksomhetene har inntekter fra flere kilder enn 50-post bevilgningen, og bevilgningsandelen²⁹ for forskningsinstituttene varierer fra 36 til 72 prosent av driftsinntektene.³⁰ Landbruksinstituttene har forvaltningsoppgaver som finansieres særskilt, såkalt forvaltningsstøtte. Oppdragsinntektene kommer i all hovedsak fra offentlig virksomhet. Norsk institutt for planteforskning skiller seg ut ved at de får 18 prosent av sine inntekter fra privat sektor.

Likestillingssenteret har en bevilgningsandel på 74 prosent. Norges Forskningsråd har i sitt årsregnskap samlet inntekter til administrasjon og forskningsformål, herunder generelle og spesielle midler fra alle departementene og bevilgningsandelen blir tilsvarende høy.

Gjennomgang av hovedtall i universitetenes regnskapsrapporter for 2001 viser at bevilgningsandelen varierer fra 64 til 73 prosent. Andre inntekter er blant

²⁸ Merk! Ett tusen fler : 5 627 i tabell 3.1.1 per 1.mars 2002

²⁹ Omfatter basisbevilgning, forvaltningsstøtte og andre midler øremerket disse instituttene.

³⁰ Virksomhetenes årsmelding for 2001

annet fra oppdrag, salg og utleie. De tre statlige høyskolene har en bevilgningsandel fra 73 til 84 prosent.³¹ Vi tar imidlertid forbehold når det gjelder tallene fra universitetene og høyskolene. Siden hele sektoren er under omlegging og noen fortsatt fører etter bruttoprinsippet, er ikke tallene direkte sammenlignbare.

Organisatoriske endringer i statsforvaltningen

Spørsmålet om organisatoriske endringer i statsforvaltningen er interessant fra flere perspektiver. For det første kan en være opptatt av graden av *stabilitet* i statsforvaltningen – om det samlet betraktet skjer mange endringer. Det kan også være *typen* av endringer som er det interessante – om tendensen er at staten oppretter organer eller nedlegger organer, om det er slik at enheter slås sammen til større enheter eller om de splittes opp i mindre. Man kan også være opptatt av *mønsteret* i endringene – se etter trender over tid, sammenlikne ulike departementsområder eller se endringene i forhold til offisielle forvaltningspolitiske programmer eller større reformforslag som gjelder organisatoriske endringer.

På 1990-tallet har organisasjons- og strukturendringer fått en sentral plass i den statlige forvaltningspolitikken. I perioden 1988-1995 ble over 900 organisasjonsendringer i statsforvaltningen omtalt i budsjettdokumenter. En gjennomgang som er gjort av offentlige dokumenter viser at omfanget av statlige organisasjonsendringer har tiltatt gjennom hele 1990-tallet³². Stikkord som har vært brukt for å beskrive utviklingen er flere statlige selskapsdannelser, nye forvaltningsorganer på direktoratsnivå og flere forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Prosessene som har drevet frem disse endringene har i stor grad vært sektor- og etatsspesifikke. Men det er også tatt initiativ til en del bredt anlagte utredninger med fokus på mer prinsipielle organisatoriske spørsmål og organisasjonsmodeller.

De nyeste tallene som vi har på organisasjonsendringene i statsforvaltningen, som dette kapitlet bygger på, gir et oppdatert bilde av utviklingen på 1990-tallet. Det viser hovedtendenser og generelle utviklingstrekk og sier noe om styrken og varigheten i utviklingstrekken som tidligere har vært beskrevet.

Alle tabellene som vi bruker kapittel. 3.2 er gjengivelser av tabeller som vi har fått utarbeidet fra Rokkansenteret/Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste, og som bygger på opplysninger i den såkalte Forvaltningsdatabasen. Denne databasen inneholder informasjon om organisatoriske endringer for alle departementer og deres administrative enheter (kontorer, avdelinger, seksjoner med mer) og alle ytre etater og virksomheter som er organisert under departementene. Vi presiserer at enhetene i Forvaltningsdatabasen ikke er helt overlappende med enhetene slik de er definert i kapittel 2.1.

³¹ Basert på regnskapstall i Budsjettforslag for 2003 fra høyskolene.

³² Rapport 2001:16 Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor. Utviklingstrekk og utfordringer.

Antallet statlige virksomheter har krympet på 90-tallet

Med statlige virksomheter mener vi her både *forvaltningsorganer* og *selskap*.

I kategorien forvaltningsorganer inkluderes:

- ordinære forvaltningsorganer, alle direktoratene og noen finansielle institusjoner og fonder
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

I kategorien selskap inkluderes:

- statsaksjeselskap (heleide, majoritets- og deleide, og statsaksjeselskap organisert etter 1965-loven)
- særlovsselskap
- statsforetak

Tabell 3.2.1 viser det totale antall statlige virksomheter, fordelt på antall forvaltningsorganer respektive selskap, per år i perioden fra 1990 til 2002. I denne tabellen har vi tatt med bare de forvaltningsorgan som ligger under eller rapporterer direkte til departement, og forvaltningsorgan av samme type som f.eks. statlige høyskoler og fylkesmannsembeter er gruppert sammen og regnet som én enhet. Som vi ser av tabellen har det totale antall virksomheter sunket fra 337 i 1990, til 243 i 2002. Dette er en reduksjon på nærmere 30 %.

Tabell 3.2.1 Antall statlige virksomheter 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Forvaltningsorganer	297	296	284	268	266	236	224	218	214	213	213	209	188
Selskap	40	38	41	44	43	45	47	49	49	50	48	49	55
Totalt	337	334	325	312	309	281	271	267	263	263	261	258	243

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

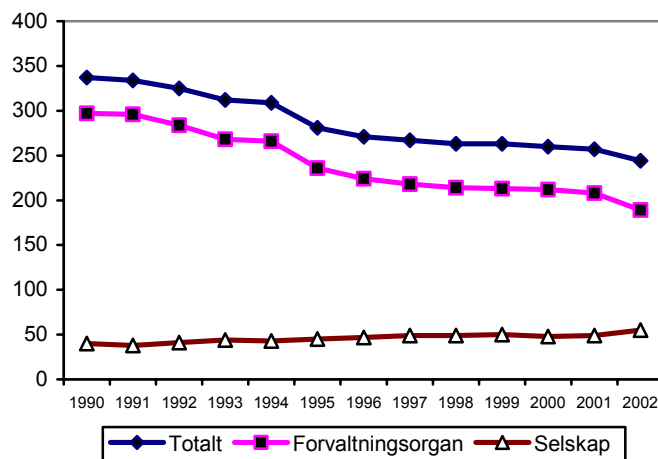
Det har blitt færre forvaltningsorganer, men flere selskaper

Som vi ser av tabell 3.2.1 er det forvaltningsorganene som forklarere nedgangen i antallet statlige virksomheter. Forvaltningsorganene har blitt redusert fra 297 i 1990 til 188 i 2002 - en reduksjon på 37 %.

Det er langt færre statlige selskaper enn forvaltningsorganer. Men antallet selskaper har økt i perioden fra 40 til 55 - en økning på 38 %.

Den samme utviklingen kan også fremstilles i form av en figur. Av figur 3.2.1 ses tydelig at det er en relativt jevn nedgang i antallet virksomheter og i antallet forvaltningsorganer. Derimot peker kurven for selskap litt oppover i perioden.

Figur 3.2.1 Antall statlige virksomheter 1990-2002

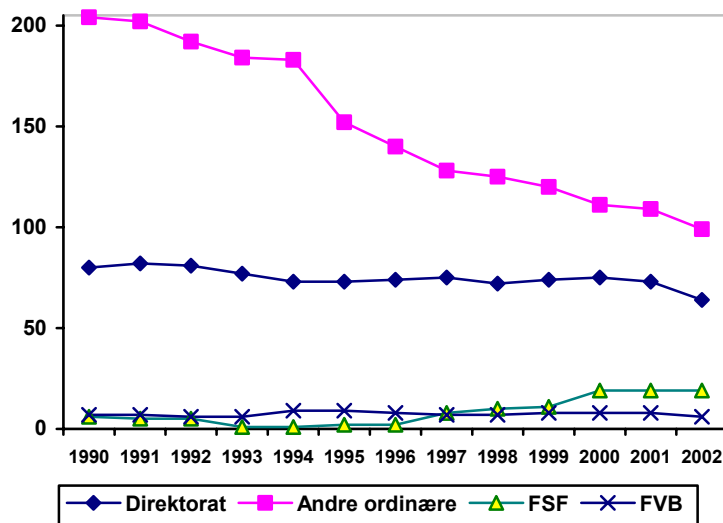


Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Det er størst nedgang av forvaltningsorganer som ikke er direktorater

Vi har delt opp forvaltningsorganene etter tilknytningsform, og figur 3.2.2 fremstiller antallet og utviklingen for de ulike typene.

Figur 3.2.2 Forvaltningsorganer med ulik tilknytningsform 1990-2002



FSF = Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
FVB = Forvaltningsbedrifter

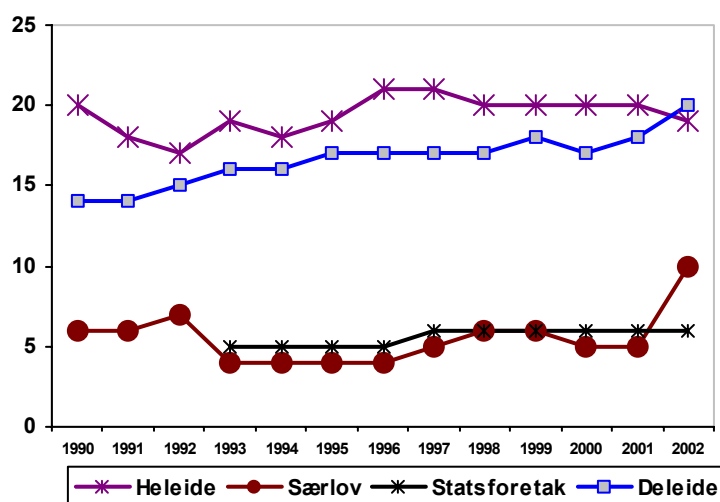
Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Av denne figuren ser vi at det er gruppen ”andre ordinære forvaltningsorganer” som synker mest, fra litt over 200 i 1990 til cirka 100 i 2002. Antallet direktorater og forvaltningsbedrifter holder seg relativt stabilt, med en liten nedgang, og antallet forvaltningsorganer med særskilte fullmakter går litt opp i perioden.

De deleide selskapene øker mest

Vi har undersøkt antallet selskaper av ulike slag i perioden. Figur 3.2.3 illustrerer utviklingen for de ulike typene.

Figur 3.2.3 Statlige selskaper 1990-2002



Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Av figuren ser vi at det er antall deleide selskap som har økt mest, fra 14 i 1990 til 20 i 2002. De andre selskapstypene har en mer ujevn utvikling, og det er ikke nødvendigvis slik at antallet stiger. Den store økningen fra 2001 til 2002 for særlovsselskapene (fra 5 til 10) skyldes sykehusreformen og tilkomsten av 5 nye helseforetak.

Forskjellig utvikling på de ulike departementsområdene

Antallet virksomheter varierer sterkt mellom departementsområdene. Tabell 3.2.4 viser antall virksomheter i tidsperioden 1990-2002 per departement. I og med at departementsbetegnelsene og -inndelingen har skiftet i perioden, er ikke hele tidsrekken fullstendig for hvert enkelt departement. De tomme rutene for visse departementer markerer at det navngitte departementet ikke har eksistert i denne perioden. Virksomhetene har i dette tilfelle ligget under et departement med et annet navn.

Tabell 3.2.4 Antall virksomheter fordelt på departement 1990-2002

Departement	Kategori	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	Endring 90-02 prosent
SMK	Forv.organ												1	1	
	Selskap														
AAD	Forv.organ	7	8	8	7	7	7	6	8	9	9	9	11	13	
	Selskap	3	1	3	2	2	2	2	1	2	2	2	3	3	
FFD/BFD	Forv.organ	6	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	
	Selskap														
FD	Forvalt.organ	8	8	7	7	8	8	7	6	6	5	5	5	5	
	Selskap								1	1	1	1	1		
FID	Forvalt.organ	5	5	5	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	

Departement	Kategori	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	Endring 90-02 prosent
	Selskap														
FIN	Forvalt.organ	9	9	9	9	9	9	9	8	7	7	7	8	8	
	Selskap														
HD	Forvalt.organ													11	
	Selskap													6	
JD	Forvalt.organ	25	26	26	26	26	28	28	29	28	28	28	18	18	
	Selskap						1	1	1	1	1	1	1	1	
KD	Forvalt.organ		24	24	23	25	26	26	24	24	23	22	23		
	Selskap		8	8	8	9	9	9	10	9	10	10	10		
KKD	Forvalt.organ	27													26
	Selskap	8													11
KOM/KD/KAD/KRD	Forvalt.organ	11	13	12	13	13	13	13	13	12	13	12	13	8	
	Selskap	2	2	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	2	
KUF	Forvalt.organ		95	94	88	87	55	53	47	44	44	43	43		
	Selskap				2	1	1	1	1	1	1	1	1		
LD	Forvalt.organ	37	35	29	24	21	18	13	13	13	13	12	12	13	
	Selskap	4	4	5	6	6	5	6	6	5	4	4	4	3	
MD	Forvalt.organ	7	7	7	7	6	6	6	6	6	6	6	6	7	
	Selskap	1	1	2	2	2	3	3	3	3	3	2	1	1	
ND	Forvalt.organ	9	8	6											
	Selskap	15	13	11											
NHD	Forvalt.organ								8	8	8	9	10	10	
	Selskap								12	11	11	13	15	17	
NOE	Forvalt.organ				7	7	7	7							
	Selskap				13	13	13	14							
OED	Forvalt.organ	4	4	3					5	5	5	5	5	4	
	Selskap	1	1	3					2	4	5	2	2	4	
SD	Forvalt.organ	8	8	7	6	6	5	6	5	6	5	7	7	7	
	Selskap	2	1	1	2	2	3	4	4	4	4	4	3	2	
SHD	Forvalt.organ	33	31	33	32	32	36	33	32	33	33	33	33		
	Selskap	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2		
SOS	Forvalt.organ													5	
	Selskap													1	
UD	Forvalt.organ	8	8	7	7	7	6	5	3	3	3	4	4	4	
	Selskap	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	
UFD	Forvalt.organ	93													37
	Selskap														1
Totalt	Forvalt.organ	296	296	284	268	266	236	224	218	214	213	213	209	188	-36%
Totalt	Selskap	38	38	41	44	43	45	47	49	49	50	48	49	55	+45%
Totalt alle virksomheter		337	334	325	312	309	281	271	267	263	263	261	258	243	-28%

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Som vi ser av tabellen er det stor variasjon mellom departementsområdene, både når det gjelder antallet virksomheter og utviklingen over tid. Antallet virksomheter er fra under 10 (Fiskeri-, Finans-, Forsvars- og Utenriksdepartementet) til over 40 (Utdannings- og forskningsdepartementet). Noen departementer har ingen statlige selskaper under seg, mens andre har relativt mange (Nærings- og handelsdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet).

Noen departementer får mer enn halvert antallet virksomheter i løpet av perioden – dette er ofte de som har få virksomheter, mens andre får økt antallet virksomheter (opp til 86 % i AAD). Noen departementsområder fremstår som svært stabile, som Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdsels-

departementet og Kultur- og kirke departementet. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke har skjedd organisatoriske endringer under disse departementene, men bare at antall virksomheter har holdt seg forholdsvis stabilt.

Den samlede nedgangen i antallet forvaltningsorganer skyldes delvis at det har skjedd en sanering og opprydning innenfor store sektorer. Det har skjedd en sammenslåing av mange små enheter til noen færre og større enheter. Dette gjelder for eksempel landbrukssiden, hvor antall virksomheter mer enn halveres i løpet av første halvdel av 1990-årene. Den samme utviklingen har skjedd på Utdannings- og forskningsdepartementets område, og er særlig synlig i forbindelse med høgskolereformen i 1994 hvor antallet virksomheter synker fra 87 til 55. Antallet virksomheter under Sosial- og helsedepartementet reduseres vesentlig i 2002, gjennom omorganiseringen og opprettelsen av et Sosial- og helsedirektorat.

Nedgangen i antallet forvaltningsorganer skyldes også fristillinger og at forvaltningsorganer omdannes til selskap. Dette forklarer at det skjer en økning av antallet selskap i perioden. Den samlede veksten i antall selskap er enda noe sterkere enn det som kommer fram her, fordi en del av de eksisterende selskapene har blitt privatisert i perioden.

Organisatoriske endringer som forklarer utviklingen

For bedre å kunne forstå utviklingen av antallet statlige virksomheter, går vi nærmere inn på de organisatoriske endringene som har skjedd i perioden. Vi ser på *hovedtyper av organisasjonsendringer* som har skjedd mellom 1990 og 2002.

Alle tabellene som vi bruker, er gjengivelser av tabeller som vi har fått utarbeidet fra Rokkansenteret/NSD, og som bygger på opplysninger i Forvaltningsdatabasen.³³

Følgende tre kategorier brukes for å beskrive endringene:

- etablering eller opprettelse av en virksomhet
- nedleggelse av en virksomhet
- endring av virksomheten innenfor rammen av organisatorisk stabilitet

Den første kategorien betegner at en virksomhet skapes i en eller annen forstand. Det kan være en "ren" opprettelse, at virksomheten får egen organisasjonsstatus gjennom å skilles ut fra en annen virksomhet, gjennom at

³³ Forvaltningsdatabasen inneholder informasjon om organisatoriske endringer for alle departementer og deres administrative enheter (kontorer, avdelinger, seksjoner med mer) og alle ytre etater og virksomheter som er organisert under departementene. All informasjon om endringer i denne databasen får en bestemt tresifret *endringskode*, som klassifiserer hvilken *type av endring* som har skjedd. Dette innebærer at en og samme endringsprosess vil registreres flere ganger og på flere måter, fordi den innebærer forskjellige hendelser for de ulike involverte organisatoriske enhetene. For eksempel når en virksomhet splittes opp i flere nye, vil endringen for den ene enheten kunne registreres som nedleggelse og for de andre som nyopprettelser. Tallene på endringer blir således en slags "bruttostørrelse", som gir et bilde av samtlige endringshendelser.

flere virksomheter splittes, gjennom at to eller flere virksomheter slås sammen eller at det har skjedd en omorganisering.

Med nedleggelse menes at virksomheten på en eller annen måte forsvinner. Dette kan skje gjennom en "ren" nedleggelse, gjennom at virksomheten innlemmes i annen, gjennom at den splittes opp i nye virksomheter, slås sammen med en annen virksomhet, eller gjennom omorganisering.

Det skjer også mange endringer med virksomhetene innenfor rammen av organisatorisk stabilitet, dvs uten at virksomheten forsvinner som egen enhet. Denne type endringer kan grovt deles i to typer. Den ene typen endring involverer mer enn den ene virksomheten, i og med at virksomheten er med i en innlemmings- eller utskillingsprosess. Den andre typen endring gjelder bare virksomheten selv. Det kan være forhold som å endre navn, eller at relasjonen til andre virksomheter endres (horisontalt eller vertikalt).

Ganske mange virksomheter opprettes, men enda flere legges ned

Vi har laget to tabeller for perioden – Tabell 3.2.3 viser antallet opprettelser av virksomheter og tabell 3.2.4 som viser nedleggelser.

Tabell 3.2.3 Antall opprettelser av forvaltningsorgan og selskap 1990 – 2002

	-90	-91	-92	-93	-94	-95	-96	-97	-98	-99	-00	-01	-02	Totalt
Forvaltningsorganer	8	7	8	7	3	8	8	2	5	3	4	10	6	77
Selskap	1	1	5	1	1	2	2	-	2	1	2	3	8	29
Totalt	9	8	13	8	4	10	10	2	7	4	6	13	14	106

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Tabell 3.2.4 Antall nedleggelser av forvaltningsorgan og selskap 1990 –2002

	-90	-91	-92	-93	-94	-95	-96	-97	-98	-99	-00	-01	-02	Totalt
Forvaltningsorganer	3	8	15	22	33	9	16	3	7	2	5	8	18	149
Selskap	1	1	3	1		2			1				1	10
Totalt	4	9	18	23	33	11	16	3	8	2	6	8	19	159

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Forholdet mellom opprettelser og nedleggelser er som forventet fordi det har skjedd en nedgang av det totale antallet virksomheter i perioden. Det legges ned flere virksomheter enn det opprettes nye.

På samme måte som tidligere er det forvaltningsorganene som forklarer utviklingen. Det er relativt mange forvaltningsorganer som legges ned i perioden. For de statlige selskapene, derimot, er det flere opprettelser enn nedleggelser. Antallet selskapsopprettelser i denne tidsperioden er relativt høyt i forhold til antallet selskaper totalt.

Mer om opprettelsene

"Rene" opprettelser

I perioden (1990-2002) er 41 forvaltningsorgan såkalte rene opprettelser. Flest

er opprettet under Sosialdepartementet (11) hvor Bioteknologinemnda (1991), Frivillighetens samarbeidsorgan – FRISAM (1995) og Statens sentralteam for døvblinde (1995) er eksempler på slike etableringer.

Ni selskap er opprettet på denne måten. Eksempler på slike er Winix a/s i 1992, UNINETT i 1993, Norge 2000 AS i 1998 og Enova SF i 2001.

Ny via utskilling

To forvaltningsorgan etableres via utskilling i løpet av tidsperioden. Disse er Havforskningsinstituttet som skilles ut fra Fiskeridirektoratet i 1990, og Riksutstillinger som skilles ut fra Museet for samtidskunst i 1996.

Videre etableres syv selskap på denne måten. Disse er Statkorn Holding AS, Arcus A/S, Electronic Chart Center A/S, Moxy Trucks AS, Entra Eiendom AS og SND Invest AS.

Ny via splitting

Jernbaneverket har blitt etablert ved at NSB ble splittet i en infrastrukturdel og en forretningsdel i 1996. I denne endringsprosessen ble også Statens jernbanetilsyn etablert.

Fem selskap er etablert på denne måten – Statkraft SF, Statnett SF, NSB BA, Norsk Film AS og Filmparken AS.

Ny via sammenslåing

15 forvaltningsorgan etableres gjennom sammenslåing av flere andre virksomheter. Blant disse er det seks direktorat (Statens strålevern, Sosial- og helsedirektoratet, Rådet for høgskoleutdanning i helse- og sosialfag (RHHS), Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE), Statskonsult og Norgesnetttrådet). To forvaltningsorgan med særskilte fullmakter etableres på denne måten (Norges Forskningsråd (NFR) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)). I tillegg etableres 7 andre ordinære forvaltningsorgan gjennom sammenslåinger (bl.a. Nasjonalt folkehelseinstitutt, Det norske filminstitutt, Kunsthøgskolen i Oslo, Kunsthøgskolen i Bergen, VOX – Voksenopplæringsinstituttet).

To selskap etableres via sammenslåinger. Disse er Statens Datasentral AS og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond SND.

Ny via omorganisering³⁴

18 forvaltningsorgan etableres via omorganisering, derav fire direktorat (Politidirektoratet, Luftfartstilsynet, Statens landbruksforvaltning og Statens dyrehelsetilsyn), en forvaltningsbedrift (Forsvarsbygg (FB)) og 13 ordinære forvaltningsorganer (bl.a. Statens utdanningskontor, Statens legemiddelverk, Utlendingsnemnda (UNE), Opplysningsvesenets fond og Nasjonalt senter for læring og utvikling (Læringscenteret))

Syv selskap etableres på denne måten; derav de fem regionale helseforetakene.

³⁴ Dette er en betegnelse for opprettelser som ikke kan beskrives ved hjelp av noen av de andre betegnelse, dvs. en slags restkategori.

Mer om nedleggelsene

”Rene” nedleggelsener

12 forvaltningsorgan avvikles helt, herav syv direktorat (bl.a. Direktoratet for sjømenn, Statens planteavlslråd og Lederopplæringsrådet). Videre legges fem andre ordinære forvaltningsorgan ned slik (bl.a. Statens trafikkflygerskole og Statens museumsråd), og seks selskap, blant annet Stattre A/S, Winix a/s og Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger (SIFBO).

Nedlagt via innlemming

Til sammen 24 forvaltningsorgan har blitt nedlagt via innlemming i annen virksomhet. Flest endringer av denne typen finnes under Landbruksdepartementet (10), bl.a. Statens planteinspeksjon, Statens Landbrukskjemiske kontrollstasjon og Statens frøkontroll som alle innlemmes i Statens tilsynsinstitusjoner for landbruket (STIL).

Bare ett selskap avvikles på denne måten; A/S Vaksdal Mølle som innlemmes i Stormøllen AS.

Nedlagt via splitting

Ett forvaltningsorgan avvikles på denne måten. Det er Statkraftverkene som splittes i statsforetakene Statnett SF og Statkraft SF.

Det er også bare ett selskap som avvikles slik; Norsk Film AS. Dette delvis statlig eide selskapet fisjoneres i to selskap, produksjonsselskapet Norsk Film AS og infrastrukturetselskapet Filmparken AS

Nedlagt via sammenslåing

48 forvaltningsorganer avvikles gjennom sammenslåing med andre. De fleste av disse ligger under UFD (17). Et annet eksempel på en slik endring kan være sammenslåingen av en rekke virksomheter under Sosial- og helsedepartementet til det nye Sosial- og helsedirektoratet i 2002. Også etableringen av Norges Forskningsråd kom som en følge av at flere virksomheter ble slått sammen (Norges Teknisk naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR) og Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS))

To selskap har blitt avviklet på denne måten – Statens Datasentral AS og Den Norske Industribank A/S.

Nedlagt via omorganisering³⁵

62 forvaltningsorgan avvikles gjennom omorganisering i perioden. 42 av disse skjer under Utdannings- og forskningsdepartementets område, og 31 av de 42 i forbindelse med høyskolereformen i 1994. Dette antallet er i realiteten langt høyere da en rekke grupper av skoler (helsefaghøgskoler, statlige musikkonservatorium, distriktshøgskoler, maritime høyskoler, lærerhøgskoler, sosialhøgskoler, ingeniørhøgskoler og førskolelærerskoler) også inngikk i de

³⁵ Dette er en betegnelse for nedleggelsener som ikke kan beskrives ved hjelp av noen av de andre betegnelse, dvs. en slags restkategori.

nye høyskolene. Men også flere enkeltstående skoler inngikk i de nye høyskolene; for eksempel Statens reseptarhøyskole, Norsk journalisthøyskole, Statens bibliotek- og informasjonshøyskole og Norsk Hotellhøyskole.

Ingen selskap avvikles på denne måten.

Mer om de andre endringene

Består etter utskilling

I løpet av hele tidsperioden er det til sammen fem forvaltningsorgan og to selskap som består etter utskilling. Disse er Fiskeridirektoratet (Havforskningsinstituttet skilt ut i 1990), Statsbygg (Entra Eiendom skilt ut i 2000), Statens kartverk (Electronic Chart Center AS skilt ut i 1999), Statens Kornforretning (Statkorn Holding AS skilt ut i 1995), Museet for samtidskunst (Riksutstillinger skilt ut i 1996), A/S Olivin (Moxy Trucks skilt ut i 2000) og Vinmonopolet A/S (Arcus AS skilt ut i 1996).

Består etter innlemming

I løpet av hele perioden er det til sammen 20 tilfeller av virksomheter som består etter innlemminger (15 forvaltningsorgan og 5 selskap). Eksempler på dette er Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) som består etter at hhv. Statens Fiskarbank ble innlemmet i 1997 og Statens Landbruksbank ble innlemmet i 2000, Riksarkivet som består etter at Norsk historisk kjeldeskriftinstitutt vart innlemmet i 1991 og Norsk kulturråd som består etter at Norsk kassetavgiftsfond ble innlemmet i 2000.

Navneendringer

I løpet av hele perioden er det registrert til sammen 63 navneendringer. Disse skjer ofte sammen med andre former for endringer. 40 av navneendringene gjaldt forvaltningsorgan, 23 gjaldt selskap.

Horisontal flytting mellom etablerte departementer

I løpet av hele perioden har til sammen 43 virksomheter blitt flyttet mellom etablerte departementer. 29 av disse var forvaltningsorgan mens 14 var selskap. Eksempler på dette kan være flyttingen av Datatilsynet fra Justis- og politidepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2001 eller flyttingen av Grødegaard AS fra Forsvarsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 2002.

Av selskapene er 7 blitt overført til Nærings- og handelsdepartementet siden 1999 og at dette nå fremtrer som eierdepartementet. Disse selskapene er:

- Norsk Medisinaldepot AS (fra SOS i 1999)
- Telenor AS (fra SD i 2000)
- NOAH (Norsk Avfallshåndtering AS) (fra MD i 2000)
- Grødegaard AS (fra FD i 2002)
- Statkraft SF (fra OED i 2002)
- SIVA - Selskapet for Industrivekst SF (fra KRD i 2002)
- SAS Norge ASA (fra SD i 2002)

382 virksomheter omfordelt mellom departementer

I løpet av hele perioden har til sammen 382 virksomheter blitt omfordelt mellom departementer som følge av at tidligere overordnet departement ble lagt ned. Årsaken til ”flyttingen” ligger altså ikke hos den enkelte virksomhet selv, men er en følge av endringer i departementsstrukturen.

Eksempler på slike omfordelinger kan være de ulike endringene som har vært innenfor kirke-, kultur-, utdannings-, vitenskaps- og forskningssektoren siden 1990. Totalt 6 ulike departement har styrt dette feltet i perioden, og ved hver departementsendring har de underliggende virksomhetene blitt omfordelt (”flyttet”) til det nye departementet på feltet.

Vertikale flyttinger (endring i tilknytningsform/omdanning):

I løpet av perioden har til sammen 47 virksomheter endret tilknytningsform; 16 har blitt omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter³⁶, 6 har blitt omdannet til forvaltningsbedrifter og to har blitt fristilt fra departementstrukturen og blitt omdannet til andre ordinære forvaltningsorgan (Forsvarets rasjonaliseringstjeneste i 1994 og Havarikommisjonen for sivil luftfart i 1999). Videre har to virksomheter blitt omdannet til stiftelser (Norges Eksportråd i 1996 og Eidsvoll 1814 - Rikspolitisk senter i 1999). Syv virksomheter har blitt omdannet til heleide aksjeselskap. En virksomhet har blitt omdannet til særlovsselskap (Norges Postbank). Videre har fire virksomheter blitt omdannet til statsforetak (Medinnova SF, Selskapet for Industrivekst SF (SIVA) og Statsskog SF i 1993 og Statens Kantiner i 1997). Ni virksomheter er blitt omdannet til majoritetsdeleide statsaksjeselskap.

Horisontale og vertikale flyttinger

I løpet av hele perioden har til sammen 34 virksomheter blitt endret på denne måten. Av disse 34 er det 14 som har endret tilknytningsform samtidig som de har blitt overført til et nytt departement.

Eksempler på dette er omdanningen av de statlige sykehusene til helseforetak samtid som de blir plassert inn under det nye Helsedepartementet. Et annet eksempel er omdanningen av Fredskorpset. Denne virksomheten ble etablert som en egen enhet i Norsk Utviklingshjelp i 1963, men ble fra 2000 omdannet til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Utenriksdepartementet. 20 av de 34 har gått ut av statsforvaltningen; 14 blir privatisert, fem blir overført til fylkeskommunen mens en virksomhet blir overført til kommunalt nivå.

Eksempler på privatisering av selskap er Arcus AS og Statens skogplanteskoler AS i 2001. Men også forvaltningsorgan har blitt overført til privat sektor; eksempler på dette er Statens skogfrøverk som fra 1996 ble overtatt av skogselskapsfamilien som en stiftelse under Det Norske Skogselskap, Statens treningssenter for skipsmanøvrering som i 1990 overtas av Ship Manoeuvring Simulator Centre AS.

³⁶ I tillegg til disse 16 har også de fire største høyskolene blitt omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, men de er ikke tatt med her.

Eksempler på overføringer til fylkeskommunen er Statens kjølemaskinistiskole som ble overført til Sør-Trøndelag fylkeskommune i 1993 eller Landbruks-, småbruks- og hagebruksskoler som ble overført i 1992. Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri ble overført til Oslo kommune i 1999.

Men privatiseringsbildet er ikke helt entydig; i 1995 ble Norsk Tinglysningsdata A/S overtatt av staten ved Justis- og politidepartementet. Virksomheten endret samtidig navn til Norsk Eiendomsinformasjon AS.

Et annet trekk med hensyn til omdanninger, er at flere virksomheter i løpet av perioden har blitt omdannet flere ganger. Norsk Medisinaldepot AS, for eksempel, ble først omdannet fra statselskap organisert etter 1965-loven til heleid statsaksjeselskap i 1993, deretter ble det omdannet til deleid statsaksjeselskap (majoritet) i 1999, for så å bli privatisert da resten av statens aksjer i selskapet ble solgt ut i 2001. Et annet eksempel statsforetak er Statens kantiner som først ble omdannet fra forvaltningsbedrift til i 1997, for deretter å bli omdannet til heleid statsaksjeselskap i 2001. Denne prosessen beskrives for øvrig av selskapet selv som å være et planmessig moderniseringsarbeid over mange år. Et tredje eksempel er Veterinær-medisinsk oppdragscenter som ble etablert som ordinært forvaltningsorgan under Landbruksdepartementet i 1988. Virksomheten ble deretter omdannet til heleid stats-aksjeselskap i 1992. Selskapet ble delprivatisert i 2001; statens eierandel pr. 1.1.2002 er 51%.

Tabell 3.2.5 Antall virksomheter som har flyttet horisontalt og/eller vertikalt. 1990-2002

Dep	Horisontale flyttinger		Vertikale flyttinger		Både horisontale og vertikale flyttinger	
	Forv. organ	Selskap	Forv. organ	Selskap	Forv. organ	Selskap
SMK	1					
AAD	7	2	2		1	
FD			3	2		
FFD	1					
BFD						
FIN	1					
HD		1				6
JD	2				1	1
KD	1			1		
KKD	2					
KOM				3	1	
KRD						
KUF	5		8			
LD		2	4	4		
MD	1		1			
ND				1		
NHD	3	7		4		
NOE				1		
OED		1				
SD		1	2	3		2
SOS						
SOS	5			2		
SHD						
UD			1		2	

Dep	Horisontale flyttinger		Vertikale flyttinger		Både horisontale og vertikale flyttinger	
	Forv. organ	Selskap	Forv. organ	Selskap	Forv. organ	Selskap
UFD						
Totalt	29	14	24	21	5	9³⁷

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Mange virksomheter har endret navn, tilhørighet, eller hierarkisk nivå

Når det gjelder *horisontale flyttinger*, så viser tabellen hvor mange virksomheter som er flyttet *til* de respektive departementene. For eksempel har syv forvaltningsorganer blitt flyttet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og syv selskaper har blitt flyttet til Nærings- og handelsdepartementet.

Når det gjelder *vertikale flyttinger*, så viser kolonnen for forvaltningsorgan *omdanninger innenfor forvaltningsorganformen*. Kolonnen for selskap viser både *omdanninger fra forvaltningsorgan til selskap* og *omdanninger innenfor selskapsformen*. Under Landbruksdepartementet har det for eksempel vært fire omdanninger innenfor forvaltningsorganformen i løpet av perioden. Like mange virksomheter har også blitt omdannet til selskap eller er omdannet innenfor selskapsformen.

Kolonnen for *horisontale og vertikale flyttinger* viser i tillegg til omdanninger også til hvilket departement virksomheten samtidig flyttes til. Tabellen viser for eksempel at seks virksomheter har blitt omdannet til selskap, samtidig som de er overført til Helsedepartementet.

Tabell 3.2.7 Antall virksomheter som består etter innlemminger eller utskillinger 1990-2002

Departement	Forvalt.organ	Selskap
AAD	1	1
FID	1	
KD	3	
KOM/KD/KAD/KRD		1
KUF	2	
LD	8	1
MD	1	
ND	1	
NHD		1
SD		1
SOS/SHD	2	1
Totalt	19	6

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Tabell 3.2.7 viser at noen få virksomheter består etter innlemminger og utskillinger.

³⁷ I tillegg til disse ni selskapene og de fem forvaltningsorganene går 20 virksomheter ut av staten (privatiseringer, til fylke eller til kommune)

Statlige virksomheter – geografisk fordelt

Statlige virksomheter på nasjonalt nivå ligger i Oslo

Statlige virksomheters geografiske plassering er interessant fra flere perspektiver – både i forhold til spørsmål om rekruttering og arbeidsplasser, statens makt og innflytelse, og de statlige virksomhetenes kontaktmønster, samhandling og ringvirkninger for ulike deler av samfunnet.

Tabell 3.3.1 viser hvor i landet – i hvilken kommune - de statlige forvaltningsorganene på sentralt og nasjonalt nivå og de statlige selskapene er plassert. Vi mangler data for lokalisering av flere av selskapene. Vi antar likevel at vi har nok informasjon til å få et hovedinntrykk av den geografiske spredningen.

Tabell 3.3.1 Lokalisering av forvaltningsorgan, inkl nasjonale organ og etatsledelse, og statlige selskaper. 2002

Kommune	Antall forvaltningsorgan	Kommune	Antall selskap
Oslo	126	Oslo	17
Bergen	7	Trondheim	3
Trondheim	6	Bergen	2
Ås	5	Stavanger	2
Skedsmo	3	Bodø	1
Tromsø	3	Kongsberg	1
Bærum	2	Namsos	1
Karasjok	2	Sandnes	1
Spitsbergen	2	Skien	1
Alta	1	Stjørdal	1
Brønøysund	1	Tromsø	1
Fredrikstad	1	Vanylven	1
Førde	1	Vestre Toten	1
Kautokeino	1		
Nord-Aurdal	1		
Ringerike	1		
Stavanger	1		
Stjørdal	1		
Tjeldsund	1		
Tønsberg	1		
Ørland	1		
Ålesund	1		
Totalt	169	Totalt*	33*

* Det er i alt 55 statlige selskaper, men vi mangler data for 22 selskaper

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Som vi ser av tabellen er det en konsentrasjon av statlige virksomheter til Oslo. I de andre større byene ligger det noen få virksomheter, men det er unntaket fra mønsteret og spesielle årsaker ligger bakom. Åtte direktorater er plassert utenfor Oslo; Fiskeridirektoratet i Bergen, Oljedirektoratet i Stavanger, Direktoratet for brann- og elsikkerhet i Tønsberg, Bergvesenets hovedkontor i

Trondheim, Norges geologiske undersøkelser i Trondheim, Direktoratet for naturforvaltning i Trondheim, Statens kartverk i Ringerike og Kystdirektoratet i Ålesund.

Få geografiske omlokaliseringer

Gitt den store konsentrasjonen av statlige virksomheter i Oslo, er det interessant å se hvilke omlokaliseringer som har skjedd i den tidsperioden 1990-2002. Tabell 3.3.2 nedenfor viser hvilke omlokaliseringer som har skjedd i perioden. Med omlokalisering menes her at et enkeltstående nasjonalt organ eller et organ med etatsledelse har blitt flyttet fra et sted i landet til et annet. Utskilling av arbeidsoppgaver fra eksisterende virksomheter er således ikke registrert som omlokalisering. Dersom for eksempel en avdeling i Aetat –Arbeidsdirektoratet flyttes fra Oslo til Vardø, er dette *ikke* en omlokalisering. Omlokaliseringer som skjer ved at flere virksomheter for eksempel slås sammen og at den nye virksomheten i denne prosessen etableres på et annet sted, er heller *ikke* tatt med.

Tabell 3.3.2 Geografiske omlokaliseringer av virksomheter. 1990-2002

Dep	Navn	Fra	Til	tidspunkt
LD	Statsskog SF	Oslo	Namsos	01.01.1993
KUF	Norges Brannskole	Oslo	Tjeldsund	01.05.1993
MD	Norsk Polarinstitut	Oslo	Tromsø	01.01.1994
FID	Kystdirektoratet	Oslo	Ålesund	01.01.2002

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Som vi ser av tabellen er omfanget av denne typen endringer meget beskjedent. Det reelle omfanget av omlokaliseringer kan derimot være noe større enn det som kommer fram her. Omorganiseringer og omlokaliseringer av virksomheter på regionalt og lokalt plan under etater eller virksomheter som inngår i grupper (for eksempel høyskoler) kan ha blitt flyttet uten at det kommer fram her. For eksempel vil omorganiseringen av Statens vegvesen medføre omlokaliseringer av det regionale apparatet. Vernepliktsverket (under Forsvarets overkommando) ble flyttet fra Oslo til Hamar i 2002.

For sammenlikningens skyld tar vi med en oversikt over alle omlokaliseringer som har skjedd i hele etterkrigstiden og frem til i dag. Selv i løpet av denne lange tidsperioden er det, for denne gruppen virksomheter, ikke mer enn 14 som har blitt omlokalisert.

Tabell 3.3.3 Geografiske omlokaliseringer av virksomheter 1947-2002

Dep	Navn	Fra	Til	tidspunkt
KUD	Statens bergskole, Trondheim	Kongsberg	Trondheim	01.07.1957
SD	Norges sjøkartverk	Oslo	Stavanger	01.01.1958
DIH	Norges geologiske undersøkelse	Oslo	Trondheim	01.01.1961
KAD	Sprengstoffinspeksjonen	Oslo	Tønsberg	01.01.1970
KUD	Statens trafikk lærerskole, Stjørdal	Oslo	Stjørdal	01.01.1973
KUD	Norsk Tipping A/S	Oslo	Hamar	01.06.1975
MD	Norges geografiske oppmåling	Oslo	Ringerike (Hønefoss)	01.01.1980
LD	Jordskifteverkets kartarkiv	Oslo	Ås	01.01.1985
LD	Jordskifteverkets fotogrammetriske avdeling	Oslo	Ås	01.01.1985
JD	Politiets materielltjeneste	Oslo	Gran	01.12.1989
LD	Statsskog SF	Oslo	Namsos	01.01.1993
KUF	Norges Brannskole	Oslo	Tjeldsund	01.05.1993
MD	Norsk polarinstitutt	Oslo	Tromsø	01.01.1994
FID	Kystdirektoratet	Oslo	Ålesund	01.01.2002

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

Ny lokalisering av tilsynsvirksomheter

Det er besluttet at hovedkontorene for flere statlige tilsyn, med en samlet stab på i overkant av 900 personer, skal flyttes fra Oslo. Tilsynene ligger innenfor områdene helse, miljø og sikkerhet, transport- og trafikksikkerhet, og markeds- og konkurranseforhold. Ny lokalisering og hvilke tilsyn dette gjelder, fremgår av tabell 3.3.4

Tabell 3.3.4. Ny lokalisering av statlige tilsyn

Tilsyn	Kommune	Merknader
Direktoratet for arbeidstilsynet	Trondheim	
Direktoratet for sivilt beredskap	Tønsberg	Blir slått sammen med deler av Direktoratet for brann og elsikkerhet til en ny etat kalt Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet
Eierskapstilsynet	Fredrikstad	Disse tre tilsynene slås sammen til et ny etat kalt Medietilsynet
Statens filmtilsyn		
Statens medieforvaltning		
Konkurransetilsynet	Bergen	
Luftfartstilsynet	Bodø	
Post- og teletilsynet	Lillesand	
Sjøfartsdirektoratet	Haugesund	

Kilde: St. meld. nr 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

Mange statlige virksomheter med regionalt nivå

Hva regional statsforvaltning er

Statskonsult har gjennomført en kartlegging av organiseringen av regional statsforvaltning med særlig vekt på den geografiske inndelingen³⁸. Hele dette avsnittet bygger på denne kartleggingen.

Med regional statsforvaltning menes:

Statlige organer som er instruert av nasjonale forvaltningsorganer med oppgaver og mål som kan nås innenfor en avgrenset del av landet over kommunenivå.

Regional statsforvaltning omfatter med denne definisjonen 40 ulike virksomheter. Virksomhetene er svært ulike både med hensyn til formål, størrelse og alder, men en del oppgaver går igjen blant dem. Disse oppgavene er:

- Styring og koordinering av underliggende lokale virksomheter (for eksempel Fylkesskattekontorene, Fylkestyrgdekontorene og Aetat fylke)
- Oppgaver direkte rettet mot enkeltpersoner og næringsliv (for eksempel Forbrukerrådets fylkeskontorer, Fylkeskartkontorene og Husbanken)
- Tilsyn og kontroll med kommunal virksomhet (Fylkesmannen, Fylkeslegen og Statens utdanningsdirektør)

Tabell 3.3.4 Virksomheter med regionale enheter, navn på sentral enhet og antall regionale enheter. 2002.

Navn på virksomheten	Sentral enhet	Antall regionale enheter
<i>AAD</i>		
Aetat	Arbeidsdirektoratet	18 lokale hovedkontorer ³⁹
Arbeidstilsynet	Direktoratet for arbeidstilsynet	11 distriktskontorer
Fylkesmannsembetet	Direktoratet for sivilt beredskap Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn Helsetilsynet	18 fylkesmenn
Statsbygg, Eiendomsforvaltning	Hovedkontor i Oslo	5 regionkontorer
Tilsyn for brann- og elsikkerhet	Direktoratet for brann- og elsikkerhet	5 regionkontorer for elområdet
<i>BFD</i>		
Forbrukersaker	Forbrukerrådet	18 fylkeskontorer
Fylkesnemnda for sosiale saker		12 fylkesvise nemnder for sosiale saker 3 administrative enheter
<i>FIN</i>		
Skatteetaten	Skattedirektoratet	19 fylkesskattekontorer 18 skattefogdkontorer
Toll- og avgiftsetaten	Toll- og avgiftsdirektoratet	Under endring: 10

³⁸ Statskonsult, Rapport 2002: 18 Inndeling av regional stat – En kartlegging.

³⁹ Erstatte nåværende Aetat fylke, som fjernes som eget nivå og integreres med et lokalt kontor til nytt lokalt hovedkontor – ett i hvert fylke.

		tolldistrikter foreslått redusert til 6 regioner
<i>FID</i>		
Fiskeriforvaltningen	Fiskeridirektoratet	5 regioner
Kystverket	Kystdirektoratet	5 kystdistrikter med hovedkontorer 8 sjøtrafikkavdelinger
<i>HD</i>		
Spesialisthelsetjenesten		5 regionale helseforetak
Statlig helseadministrasjon	Helsetilsynet	19 fylkeslegekontorer
<i>JD</i>		
Domstolene/Domstolsadministrasjonen i Trondheim	Høyesterett	6 lagmannsretter
Kriminalomsorgen		6 regioner
Politiet	Politidirektoratet	27 politidistrikter med 71 politistasjoner og 339 lensmannskontorer
Påtalemyndigheten	Riksadvokaten	10 statsadvokater
Redningstjenesten		2 hovedrednings-sentraler: Stavanger og Bodø
Sivilforsvaret- se også under AAD, Fylkesmennene	Direktoratet for sivilt beredskap	5 landsdelsfylkesmenn 18 fylkesmenn og fylkesberedskapsråd 3 regionale skoler
Siviltjenesten		2 administrasjoner: Dillingøy og Hustad
<i>KRD</i>		
Husbanken	Hovedkontor	6 regioner
Utlendingsforvaltningen	Utlendingsdirektoratet	6 regioner
<i>KKD</i>		
Arkivverket	Riksarkivaren	8 statsarkiver
Den norske kirke		11 bispedømmer med bispedømmeråd
<i>LD</i>		
Jordskifteretten		5 jordsskiftedømmer/jordsskifteoverretter
Matsikkerhetsforvaltning	Mattilsynet	8 regioner
Reindriftsforvaltningen	Hovedkontor	6 reindriftskontorer
<i>MD</i>		
Kartverket	Statens kartverk	18 fylkeskartkontor
<i>NHD</i>		
Justervesenet	Justervesenet, avdeling for legal metrologi	5 justerkamre
Næringsutvikling	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, SND	15 distriktskontorer
Sjøfartsdirektoratets inspeksjonssenhet	Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling	4 distrikter
Sjøfartsinspektørene	Sjøfartsdirektoratet og Riksadvokaten	6 sjøfartsinspektører
<i>OED</i>		
Vassdragsforvaltning	Norges vassdrags- og energidirektorat	5 regionkontorer

<i>SD</i>		
Jernbaneforvaltning	Jernbaneverket	4 regioner
Luftfartsadministrasjon	Luftfartsverket	5 regioner
Statens vegvesen	Statens Vegdirektorat	5 regioner
Sosial		
Trygdeetaten	Rikstrygdeverket	19 fylkestrygdekontor
<i>UFD</i>		
Lån til utdanning	Statens Lånekasse	5 regionkontorer utenfor Oslo 4 regionkontor i Oslo
Meteorologi	Meteorologisk institutt	3 regioner for værvarsling
Utdanningsadministrasjon		18 statlige utdanningskontor

Kilde: Statskonsult

Hvordan den regionale statsforvaltningen er organisert

10 av de 40 virksomhetene har regioner som sammenfaller med fylkesgrensene. Samtlige statlige virksomheter som driver tilsyn og kontroll med kommunene, er fylkesvis organisert.

Det er bare Politi- og lensmannsetaten som har en inndeling i enheter som er mindre enn fylket. Fra høsten 2001 er politiet delt inn i 27 politidistrikter, og innenfor distriktene er det en rekke driftsenheter, som for tiden består av til sammen 71 politistasjoner og 339 lensmannskontorer.

29 virksomheter har regioner som er større enn fylket. Antallet regionenheter varierer fra to til 12, men de fleste (17 virksomheter) er inndelt i fem eller seks regioner. Noen av disse har hatt en inndeling på fem eller seks regioner i en årrekke, og dette er ikke en *ny* tendens, selv om gruppen har hatt en relativt stor tilvekst de siste årene og fortsatt ser ut til å øke. Fylkesgrensene er en viktig organiserende faktor, også i de tilfellene hvor regionene omfatter flere fylker. En del mindre avvik forekommer, men bare fem virksomheter har så store avvik at vi kan si at fylkesgrenser ikke er et organiserende prinsipp.

Lokaliseringen av regionkontorene (administrasjonsstedene) varierer en del, men det synes å være en hovedtendens at et flertall av regionkontorene er lagt til fylkeshovedstedene, altså byer hvor fylkesadministrasjonen og fylkesmannen er lokalisert.

Regional stat i endring

Regional statsforvaltning er i sterk endring, og det virker som om spesielt mange endringer vil bli iverksatt i perioden 2001–2004. Siden 1997 er det bare seks etater som ikke har endret eller ikke har konkrete planer om å endre organiseringen på regionalt eller lokalt nivå. For 28 virksomheter gjelder dette endringer i antallet regionale enheter.

Det ser ut til å være en gradvis bevegelse bort fra fylkesvis organisering av regionalt nivå. Siden 1997 er det tre etater som har forlatt en fylkesvis

organisering, samtidig som flere etater har sin fylkesvise organisering oppe til vurdering. Bevegelsen bort fra fylkesvis organisering inngår i en generell tendens i retning av sammenslåing av regioner til større og færre enheter.

Ved siden av at det skjer en sammenslåing til større og færre regioner, ser vi også at det skjer en omfordeling av oppgaver mellom regionene eller mellom nasjonalt nivå og enkelte regionkontorer. Et økende antall virksomheter innfører en oppgavemessig spesialisering mellom sine regioner, og noen regioner får et landsdekkende ansvar for enkelte oppgaver eller et ansvar som omfatter flere regioner. Av 40 virksomheter, er det 15 virksomheter som har innført en slik funksjonell spesialisering. I tillegg er det fem virksomheter som vurderer å innføre det. Funksjonell spesialisering er mest utbredt for faglige oppgaver, men benyttes også for internadministrative formål.

Tendensen til funksjonell spesialisering og organisering i større enheter kan betraktes som to ulike virkemidler for samme målsetting, nemlig større effektivitet og mer robuste fagmiljøer. Foreløpig er det vanskelig å tenke seg funksjonell spesialisering som noe annet enn et supplerende organisasjonsprinsipp. Men dersom denne utviklingen fortsetter, er det grunn til å stille spørsmålet om regional stat er i ferd med å endre karakter – fra generalistorganer til spesialiserte enheter. Økt spesialisering regionalt skaper nye utfordringer for samordning og samarbeid mellom andre deler av statsforvaltningen og med fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Personale i staten

I kapittel 2 er sysselsettingen i staten belyst i forhold til kommuner og samfunnet for øvrig, og fordelt på ulike statlige sektorer ved hjelp av data fra nasjonalregnskapet. I dette kapitlet beskrives personalet i ulike deler av staten ut fra kjennetegn som

- kjønn
- alder
- utdanning
- heltids- eller deltidsansatt
- fast eller midlertidig ansatt
- lønn
- kursdeltagelse
- leder

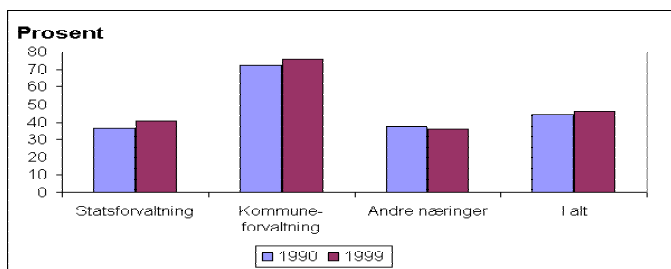
Vi sammenligner ansatte i staten med ansatte i kommuner og næringslivet for øvrig, og tillegg sammenlignes ulike sektorer internt i staten.

Dataene om sysselsatte er basert på den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Denne statistikken bygger i hovedsak på Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret og omfatter personer i alderen 16-74 år. For personer med flere arbeidsforhold er det hovedarbeidsforholdet som inngår i denne statistikken. Opplysninger om selvstendig næringsdrivende er hentet fra Ligningsregisteret. For personer som finnes både med et aktivt arbeidsforhold og som selvstendig næringsdrivende er det viktigste av disse valgt. En person telles derfor kun med en gang.

Staten overtok driften av sykehusene per 01.01.2002. På grunn av rutiner knyttet til ajourhold og uttakstidspunkt for datagrunnlaget for sysselsettingsstatistikken inngår disse allerede fra og med 4.kvartal i 2001 som en del av den statlige forvaltning. I tabellene inngår derfor alle sykehusansatte som en del av de sysselsatte i kategorien "statlig forvaltning". Statsbankene, statlig forretningsvirksomhet og statsforetak inngår i kategorien *Øvrig/Næringsliv*, der vi fordeler på sektor.

Andelen kvinner i staten

Figur 4.1.1 Andel kvinner av sysselsatte personer
1990 og 1999, prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Offentlig sektor har høy kvinneandel – i staten er den ca. 40 prosent

Kommuneforvaltningen skiller seg ut fra arbeidslivet for øvrig ved at en svært høy andel av sysselsatte personer er kvinner, om lag 76 prosent i 1999. Også statlig forvaltning har høyere kvinneandel enn gjennomsnittet for alle næringer utenom offentlig forvaltning, 41 prosent i 1999. Andelen kvinner har økt noe på 1990-tallet både for kommunal og statlig forvaltning, men endret seg lite for resten av arbeidsmarkedet.

Tabell 4.1.2 er laget i to versjoner. I tabell 4.1.2a inngår bare statlig forvaltning⁴⁰, og i tabell 4.1.2b inngår hele den statlige sektor.

Tabell 4.1.2a. Andelen kvinner i statlig forvaltning etter næring. 4. kvartal 1998 og 2001. Prosent

Næring (NACE)	Andelen kvinner		
	1998	2001	Differanse
I alt	42,1	56,8	14,7
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m. Av dette:	40,6	41,5	0,9
751 Offentlig administrasjon	54,9	55,5	0,6
7522 Forsvar	20,0	20,1	0,1
7523 Retts- og fengselsvesen	44,4	45,2	0,9
7524 Politi- og påtalemyndighet	33,5	35,6	2,1
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	73,1	73,8	0,8
80, 73 Undervisning og forskning	47,5	49,1	1,6
85 Helse- og sosialtjenester Av dette:	71,8	78,6	6,8
851 Helsetjenester	76,0	78,8	2,8
853 Sosial- og omsorgstjenester	62,6	77,0	14,4
92 Kulturell tjenesteyting	54,3	57,1	2,7
Øvrige næringer Av dette:	29,1	29,7	0,6
641 Post og distribusjonsvirksomhet			
642 Televirksomhet			
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	61,7	60,3	-1,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.1.2b. Andelen kvinner i statlig sektor [statlig forvaltning pluss statens forretningsdrift, statsforetak og statlig eide foretak] etter

⁴⁰ Statlig forvaltning slik den er definert i denne tabellen, og i andre tilsvarende tabeller i dette kapitlet, skiller seg noe fra definisjonen av statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet ved at den her omfatter noen flere områder, særlig innenfor post - og televirksomhet

næring. 4. kvartal 1998 og 2001. Prosent

Næring (NACE)	Andelen kvinner		
	1998	2001	Differanse
I alt	39,5	51,7	12,2
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	40,4	41,5	1,0
Av dette:			
751 Offentlig administrasjon	54,0	54,7	0,6
7522 Forsvar	20,1	20,2	0,1
7523 Retts- og fengselsvesen	44,4	45,2	0,9
7524 Politi- og påtalemyndighet	33,5	35,6	2,1
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	73,1	73,4	0,4
80, 73 Undervisning og forskning	46,6	48,8	2,2
85 Helse- og sosialtjenester	71,4	78,5	7,0
Av dette:			
851 Helsetjenester	75,8	78,8	3,0
853 Sosial- og omsorgstjenester	61,5	74,2	12,7
92 Kulturell tjenesteyting	47,5	48,3	0,8
Øvrige næringer	35,2	36,5	1,3
Av dette:			
641 Post og distribusjonsvirksomhet	54,5	50,7	-3,8
642 Televirksomhet	35,7	37,6	2,0
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	59,2	60,5	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statlig overtakelse av sykehusene har ført til høyere kvinneandel i staten

Kvinneandelen blant de sysselsatte i statlig sektor økte fra 39,5 prosent i 4. kvartal 1998 til 51,7 prosent i 4. kvartal 2001. Den sterke økningen skyldes den statlige overtakelsen av sykehusene. (Jf. at overtakelsen i registreringssammenheng skjedde fra 4. kvartal 2001). Det er mange ansatte ved sykehusene, og kvinneandelen er svært høy.

I *Offentlig administrasjon, forsvar m.m.* var økningen i andelen kvinner på i underkant av 1 prosentpoeng, i *Undervisning og forskning* på 1,6 prosentpoeng og i *Kulturell tjenesteyting* på 2,7 prosentpoeng.

I hele den statlige sektor var veksten i kvinneandelen blant de sysselsatte 12,2 prosentpoeng, altså noe lavere enn om vi bare inkluderer statlig forvaltning. I hovedgruppen *Post- og distribusjonsvirksomhet* gikk andelen kvinner ned med 3,8 prosentpoeng.

Alder

Tabell 4.2.1 er laget i to versjoner som viser ansatte i staten etter alder og i hvilken næring de er sysselsatt. I tabell 4.2.1a er det kun sysselsatte i statlig forvaltning⁴¹ som inngår, og i tabell 4.2.1b er også de sysselsatte i statsbedrifter m.m. med.

**Tabell 4.2.1a. Ansatte i statlig forvaltning etter alder og næring.
4. kvartal 1998 og 2001. Prosent**

Næring (NACE)	Alder 2001			Gjennomsnittlig alder			
	I alt	16-34 år	35-49 år	50-64 år	1998	2001	Differanse
I alt	100,0	27,8	41,6	30,6	42,1	42,5	0,4
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	100,0	30,5	40,2	29,3	41,1	41,8	0,7
Av dette:							
751 Offentlig administrasjon	100,0	24,1	42,3	33,6	43,1	43,7	0,6
7522 Forsvar	100,0	40,4	35,0	24,7	38,4	39,0	0,6
7523 Retts- og fengselsvesen	100,0	26,9	40,0	33,0	42,4	43,0	0,6
7524 Politi- og påtalemyndighet	100,0	32,4	46,2	21,4	40,0	40,7	0,7
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	100,0	19,8	40,2	40,0	44,5	45,4	0,9
80, 73 Undervisning og forskning	100,0	24,0	39,3	36,7	43,3	44,1	0,8
85 Helse- og sosialtjenester	100,0	29,0	43,2	27,7	41,5	41,9	0,4
Av dette:							
851 Helsetjenester	100,0	28,8	43,3	27,9	41,4	41,9	0,5
853 Sosial- og omsorgstjenester	100,0	39,6	39,5	20,9	40,5	39,0	-1,5
92 Kulturell tjenesteyting	100,0	19,6	41,0	39,4	43,1	45,1	2,0
Øvrige næringer	100,0	18,0	42,8	39,2	44,2	45,1	0,9
Av dette:							
641 Post og distribusjonsvirksomhet							
642 Televirksomhet							
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	100,0	26,7	43,7	29,7	42,6	42,3	-0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁴¹ Statlig forvaltning slik den er definert i denne tabellen, og i andre tilsvarende tabeller i dette kapitlet, skiller seg noe fra definisjonen av statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet ved at den her omfatter noen flere områder, særlig innenfor post - og televirksomhet

Tabell 4.2.1b. Ansatte i statlig sektor, [statlig forvaltning pluss statens forretningsdrift, statsforetak og statlig eide fortak], etter alder og næring. 4. kvartal 1998 og 2001. Prosent

Næring (NACE)	I alt	Alder 2001			Gjennomsnittlig alder		
		16-34 år	35-49 år	50-64 år	1998	2001	Differanse
I alt	100,0	28,2	42,4	29,4	41,3	42,1	0,8
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	100,0	30,4	40,2	29,4	41,2	41,8	0,6
Av dette:							
751 Offentlig administrasjon	100,0	23,9	42,3	33,8	43,2	43,8	0,6
7522 Forsvar	100,0	40,1	35,0	24,8	38,4	39,0	0,6
7523 Retts- og fengselsvesen	100,0	26,9	40,0	33,0	42,4	43,0	0,6
7524 Politi- og påtalemyndighet	100,0	32,4	46,2	21,4	40,0	40,7	0,7
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	100,0	20,6	40,1	39,3	44,5	45,2	0,7
80, 73 Undervisning og forskning	100,0	24,2	39,3	36,5	43,2	44,1	0,9
85 Helse- og sosialtjenester	100,0	29,0	43,2	27,7	41,6	41,9	0,3
Av dette:							
851 Helsetjenester	100,0	28,8	43,3	27,9	41,5	41,9	0,4
853 Sosial- og omsorgstjenester	100,0	38,7	39,8	21,5	40,5	39,2	-1,3
92 Kulturell tjenesteyting	100,0	27,3	40,0	32,7	42,2	43,0	0,8
Øvrige næringer	100,0	26,9	44,4	28,7	41,0	42,0	1,0
Av dette:							
641 Post og distribusjonsvirksomhet	100,0	30,2	45,3	24,5	39,0	40,3	1,3
642 Televirksomhet	100,0	35,3	40,7	24,0	41,0	40,4	-0,6
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	100,0	26,5	43,9	29,6	42,5	42,3	-0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gjennomsnittsalderen går litt opp

I statlig forvaltning gikk gjennomsnittsalderen til de ansatte opp fra 42,1 år til 42,5 år fra 4. kvartal 1998 til 4. kvartal 2001.

Gjennomsnittsalderen i *Offentlig administrasjon forsvar m.m.* og *Helse- og sosialtjenester* er forholdsvis lik med henholdsvis 41,8 og 41,9 år.

De ansatte i *Undervisning og forskning* er eldre - gjennomsnittsalderen er blant de ansatte 44,1 år.

Gjennomsnittsalderen gikk noe opp i de fleste næringer fra 1998 til 2001. Unntakene var de to hovedgruppene *Sosial- og omsorgstjenester* og *Formidling og utleie av arbeidskraft* hvor gjennomsnittsalderen gikk ned med henholdsvis 1,5 og 0,3 år. I de to gruppene er det imidlertid forholdsvis få sysselsatte.

Den laveste gjennomsnittsalderen har ansatte i *Forsvar* og i *Sosial- og omsorgstjenester* med en gjennomsnittsalder på 39 år.

Motsatt er det ansatte i *Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning* som har den høyeste gjennomsnittsalderen med 45,4 år.

Gjennomsnittsalderen i hele den statlige sektor er noe lavere enn om man bare ser på statsforvaltningen. Det er de sysselsatte i *Øvrige næringer* som trekker gjennomsnittsalderen ned. Det gjaldt spesielt for 1998 da gjennomsnittsalderen i denne kategorien bare var 41 år. Den steg til 42 år i 2001. Gjennomsnittsalderen var spesielt lav i den store gruppen sysselsatte i *Post og distribusjonsvirksomhet* hvor denne alderen var 39 år i 1998 og 40,3 år i 2001.

Den høyeste andelen sysselsatte er i aldersgruppen 35-49 år.

Av alle de sysselsatte i statlig sektor er om lag 42 prosent i alderen 35-49 år, 29 prosent i alderen 50-64 år og 28 prosent i alderen 16-34 år.

Fire av ti ansatte i forsvaret er under 35 år – de vernepliktige trekker ned

Det er kun i *Forsvar*, hvor gjennomsnittsalderen også er lavest, at aldersgruppen 16-34 år har høyest andel av de ansatte. I alle andre næringer er andelen sysselsatte høyest i aldersgruppen 35-49 år, men spesielt i *Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning* og i *Undervisning og forskning* er det også mange sysselsatte i aldersgruppen 50-64 år. I *Politi- og påtalemyndighet* er bare i overkant av en av fem av de ansatte å finne i aldersgruppen 50-64 år.

Tabell 4.2.3 som viser gjennomsnittlig alder på fordelt på kvinner og menn, er laget i to versjoner. I tabell 4.2.3a er det kun sysselsatte i statlig forvaltning⁴² som inngår, og i tabell 4.2.3b er også de sysselsatte i statsbedrifter m.m. med.

Tabell 4.2.3a. Gjennomsnittlig alder for ansatte i statlig forvaltning etter kjønn. 4. kvartal 2001.

Næring (NACE)	I alt	Menn	Kvinner
I alt	42,8	42,8	42,9
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	42,1	41,2	43,4
Av dette:			
751 Offentlig administrasjon	44,2	44,8	43,7
7522 Forsvar	39,2	38,1	43,5
7523 Retts- og fengselsvesen	43,4	43,6	43,1
7524 Politi- og påtalemyndighet	40,8	41,1	40,3
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	45,7	46,4	45,5
80, 73 Undervisning og forskning	44,8	45,2	44,4
85 Helse- og sosialtjenester	42,2	41,9	42,3
Av dette:			
851 Helsetjenester	42,2	41,8	42,4
853 Sosial- og omsorgstjenester	39,3	41,1	38,8

⁴² Statlig forvaltning slik den er definert i denne tabellen, og i andre tilsvarende tabeller i dette kapitlet, skiller seg noe fra definisjonen av statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet ved at den her omfatter noen flere områder, særlig innenfor post - og televirksomhet

92 Kulturell tjenesteyting	45,8	45,1	46,3
Øvrige næringer	45,4	46,4	43,2
Av dette:			
641 Post og distribusjonsvirksomhet			
642 Televirksomhet			
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	42,6	42,6	42,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.2.3b. Gjennomsnittlig alder for ansatte i statlig sektor [statlig forvaltning pluss statlig forretningsdrift, statsforetak og statlig eide fortak], etter kjønn. 4. kvartal 2001

Næring (NACE)	I alt	Menn	Kvinner
I alt	42,5	42,4	42,5
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	42,2	41,3	43,4
Av dette:			
751 Offentlig administrasjon	44,3	45,0	43,6
7522 Forsvar	39,3	38,2	43,5
7523 Retts- og fengselsvesen	43,4	43,6	43,1
7524 Politi- og påtalemyndighet	40,8	41,1	40,3
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	45,5	46,0	45,3
80, 73 Undervisning og forskning	44,7	45,1	44,3
85 Helse- og sosialtjenester	42,2	41,9	42,3
Av dette:			
851 Helsetjenester	42,2	41,8	42,4
853 Sosial- og omsorgstjenester	39,5	41,4	38,8
92 Kulturell tjenesteyting	43,5	43,9	43,1
Øvrige næringer	42,2	42,7	41,3
Av dette:			
641 Post og distribusjonsvirksomhet	40,5	39,0	42,1
642 Televirksomhet	40,5	40,8	40,0
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	42,6	42,6	42,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Lik gjennomsnittsalder på kvinner og menn

Gjennomsnittsalderen blant de statsansatte mennene og kvinnene er tilnærmet lik. Gjennomsnittsalderen for de ansatte i statlig forvaltning er 42,8 år for mennene og 42,9 år for kvinnene.

Men forskjeller mellom de statlige områdene

I *Offentlig administrasjon, forsvar m.m.* er forskjellen i gjennomsnittsalder 2,2 år, i *Undervisning og forskning* 0,8 år og i *Helse- og sosialtjenester* 0,4 år. I *Undervisning og forskning* har mennene høyest gjennomsnittsalder. Blant de sysselsatte i *Øvrige næringer* er også mennene eldst, men det gjelder ikke for *Post og distribusjonsvirksomhet*. I denne gruppen statlige sysselsatte er kvinnene i gjennomsnitt vel 3 år eldre enn mennene. Størst forskjell i gjennomsnittsalder er det i *Forsvar* hvor gjennomsnittsalderen er 43,5 år for kvinnene og 38,2 år for mennene. I forsvaret er det imidlertid få kvinnelige ansatte og mange unge vernepliktige menn. I hovedgruppen *Offentlig administrasjon* er gjennomsnittsalderen på de mannlige ansatte 45 år og på de kvinnelige 43,6 år.

Utdanning

Vi har ikke sammenlignbare tall tilbake til 1990 for utdanningsnivået til sysselsatte i ulike sektorer. Vi kan derfor ikke lage tidsserier her, men vi har laget fire tabeller for 4.kvartal i 2001 som viser nåsituasjonen når det gjelder utdanningsnivået i de forskjellige sektorer. Utdanningskategoriene følger norsk utdanningsstandard (NUS2000)⁴³.

Grunnskole: Personer med utdanning på grunnskolenivå - Omfatter alle som ikke har mer enn obligatorisk grunnskoleutdanning, dvs. vanligvis en grunnskoleutdanning av en varighet på ni år eller kortere.

Videregående skole: Personer med utdanning på videregående skolenivå - Omfatter alle som har fullført en videregående utdanning ut over grunnskolenivå. De fleste i denne gruppen vil ha fullført en ettårig, toårig eller en treårig, ev. fireårig videregående utdanning. Noen vil også ha tatt en utdanning som er en såkalt påbygging til videregående utdanning, men som ikke er godkjent som universitets- og høyskoleutdanning.

Universitets- eller høyskoleutdanning: Alle som har fullført en universitets- eller høyskoleutdanning av lavere eller høyere grad eller en forskerutdanning. I kategorien *universitets- og høyskoleutdanning 1-4 år* inngår bl.a. kortere profesjonsstudier i høyskolesystemet og cand. mag -grader ved universitetene. I kategorien *universitets- og høyskoleutdanning over 4 år* inngår lengre profesjonsstudier og alle utdanninger på hovedfagsnivå ved universiteter og høyskoler. Kategorien omfatter også alle som har fullført en forskerutdanning, dvs. har doktorgrad.

⁴³ Statistisk sentralbyrå har individregistre med utdanningsnivået til alle som er registrert bosatt i Norge og som er 16 år og over. Disse registrene blir oppjustert hvert år. Som det vil framgå av tabellene, er det noen få sysselsatte vi ikke har utdanningsopplysninger om. Dette gjelder spesielt for noen utenlandsfødte som har tatt deler eller hele sin utdanning i utlandet. Tabellene inneholder heller ikke opplysninger om utdanningsnivået til sysselsatte som arbeider i Norge og som ikke er registrert bosatt her i landet. Av de som har vært sysselsatte mer enn 1/2 år i Norge dreier dette seg om omtrent 20 000 personer. I tillegg kommer de som har arbeidet i kortere tid i Norge.

Tabell 4.3.1. Sysselsatte 16-74 år, etter utdanningsnivå og sektor. 4.kvartal 2001. Prosentandeler.

Sektor	Utdanningsnivå				Uoppgitt
	Grunnskole	Videreg. skole	Univ. 1-4 år	og høyskole 5 år og over	
I alt	11,5	59	21,3	6,2	2,1
Statlig forvaltning	4,6	41,2	34,2	18,4	1,6
Fylkeskommunal forv.	4,7	26,8	48,3	19,5	0,7
Kommunal forvaltn.	9	49	37,3	3,4	1,3
Øvrig/Næringsliv	13,3	65,1	14,6	4,7	2,4

Pr. 1.1.2002 overtok Staten driften av sykehusene. P.g.a. rutiner knyttet til ajourhold og uttakstidspunkt av datagrunnlaget for sysselsettingsstatistikken vil disse f.o.m. 4. kvartal 2001 inngå som en del av statlig forvaltning.

Det er 2,1 prosent av de sysselsatte som vi mangler utdanningsopplysninger om. Derfor er alle prosentandeler for de ulike utdanningskategorier minimumstall. Dette gjelder i størst grad for kategorien "Øvrig/næringsliv" der uoppgittandelen er 2,4 prosent og i minst grad for kategorien "fylkeskommunal forvaltning" der uoppgittandelen er 0,7 prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Mer enn halvparten av alle sysselsatte har videregående skole

Hele 59 prosent av de nær alle registrerte sysselsatte i 4. kvartal 2001 har en utdanning på dette nivået.

Stadig færre har bare grunnskole – Stadig flere har universitet og høyskole

Det er kun 11,5 prosent av de sysselsatte som har utdanning på grunnskolenivå, mens 27,5 prosent har en utdanning på universitets- og høyskolenivå. Over 6 prosent har en lang høyere utdanning.

Mer enn halvparten av de sysselsatte i statlig forvaltning har høyere utdanning.

Noe over 40 prosent av de sysselsatte i *statlig forvaltning* har en utdanning på videregående skolenivå. I staten har en nesten like stor andel som i fylkeskommunal forvaltning en lang universitets- og høyskoleutdanning. Statlig forvaltning har en mer sammensatt arbeidsstokk rent utdanningsmessig enn det fylkeskommunene har.

Fylkeskommunal forvaltning er klart minst når det gjelder antall sysselsatte, men utdanningsnivået er det høyeste av de fire sektorer. To av tre sysselsatte i fylkeskommunal forvaltning har utdanning på universitets- og høyskolenivå. Nesten 20 prosent har en universitets- og høyskoleutdanning på over 4 år. Det spesielt høye utdanningsnivået i denne sektoren skyldes i første rekke at en stor del av sysselsettingen i fylkeskommunene er i videregående skoler, og at det pedagogiske personalet som arbeider i disse skolene, har høyere utdanning.

I *kommunal forvaltning* er det svært få med en lang universitets- og høyskoleutdanning. Bare 3,4 prosent av de sysselsatte i denne sektoren har en universitets- og høyskoleutdanning på over fire år. Innen f.eks. helse- og sosialsektoren er det mange med en videregående utdanning som sin høyeste

fullførte utdanning, og i grunnskolen har majoriteten av det pedagogiske personalet en universitets- og høyskoleutdanning på inntil fire år.

Øvrig/Næringsliv er uten sammenlikning den største sektoren, men utdanningsnivået er imidlertid mye lavere enn for de offentlige sektorer. Under 20 prosent har utdanning på universitets- og høyskolenivå og vel 13 prosent en utdanning på grunnskolenivå. I underkant av to tredeler av de sysselsatte har utdanning på videregående skolenivå. Både i varehandel og i store deler av industrien er utdanningsnivået generelt sett lavere enn i offentlig sektor. Det gjelder også for primærnæringene.

Tabell 4.3.2 er laget to i versjoner. I tabell 3.3.2a inngår bare statlig forvaltning⁴⁴. I tabell 4.3.2b inngår også statens forretningsdrift, statsforetak og statlig eide foretak.

Tabell 4.3.2a Arbeidstakere 16-74 år i statlig forvaltning etter utdanningsnivå og næring. 4. kvartal 2001. Prosent

Næring (NACE)	I alt	Utdanningsnivå				
		Grunnskole	Videreg. skole	Universitets- og høyskole		Uoppgitt
				1-4 år	Over 4 år	
I alt	100,0	4,6	41,2	34,2	18,4	1,6
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	100,0	3,9	49,8	27,6	18,2	0,5
Av dette:						
751 Offentlig administrasjon	100,0	3,4	32,2	34,2	29,8	0,6
7522 Forsvar	100,0	5,5	57,4	22,5	14,4	0,3
7523 Retts- og fengselsvesen	100,0	3,6	62,2	17,5	16,4	0,3
7524 Politi- og påtalemyndighet	100,0	2,7	58,2	32,6	6,3	0,2
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	100,0	3,3	63,2	21,8	11,5	0,2
80, 73 Undervisning og forskning	100,0	3,1	21,2	26,5	47,0	2,2
85 Helse- og sosialtjenester	100,0	4,9	36,7	45,6	10,1	2,7
Av dette:						
851 Helsetjenester	100,0	4,8	36,4	46,0	10,0	2,7
853 Sosial- og omsorgstjenester	100,0	6,8	52,4	36,7	2,9	1,2
92 Kulturell tjenesteyting	100,0	4,6	31,6	36,8	25,9	1,0
Øvrige næringer	100,0	8,6	58,8	19,3	12,7	0,6
Av dette:						
641 Post og distribusjonsvirksomhet						
642 Televirksomhet						
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	100,0	3,9	45,8	41,5	7,6	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁴⁴ Statlig forvaltning slik den er definert i denne tabellen, og i andre tilsvarende tabeller i dette kapitlet, skiller seg noe fra definisjonen av statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet ved at den her omfatter noen flere områder, særlig innenfor post - og televirksomhet.

Tabell 4.3.2b. Arbeidstakere 16-74 år i statlig sektor [statlig forvaltning pluss statens forretningsdrift, statsforetak og statlig eide fortak], etter utdanningsnivå og næring. 4. kvartal 2001. Prosent

Næring (NACE)	I alt	Utdanningsnivå				
		Grunnskole	Videreg. skole	Universitets- 1-4 år	og høyskole Over 4 år	Uoppgitt
I alt	100,0	5,9	46,5	30,4	15,6	1,5
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	100,0	3,9	49,6	27,6	18,3	0,4
Av dette:						
751 Offentlig administrasjon	100,0	3,5	32,9	33,7	29,4	0,6
7522 Forsvar	100,0	5,4	56,9	22,8	14,7	0,3
7523 Retts- og fengselsvesen	100,0	3,6	62,2	17,5	16,4	0,3
7524 Politi- og påtalemyndighet	100,0	2,7	58,2	32,6	6,3	0,2
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	100,0	3,4	62,4	22,4	11,6	0,2
80, 73 Undervisning og forskning	100,0	3,1	21,4	26,4	46,9	2,2
85 Helse- og sosialtjenester	100,0	4,9	36,8	45,5	10,1	2,7
Av dette:						
851 Helsetjenester	100,0	4,8	36,4	46,0	10,0	2,7
853 Sosial- og omsorgstjenester	100,0	7,6	52,2	35,6	2,7	1,9
92 Kulturell tjenesteyting	100,0	5,1	38,7	45,5	9,7	1,1
Øvrige næringer	100,0	9,5	61,2	18,9	9,2	1,2
Av dette:						
641 Post og distribusjonsvirksomhet	100,0	15,1	75,1	7,6	0,5	1,6
642 Televirksomhet	100,0	3,2	49,1	35,9	10,9	0,9
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	100,0	3,9	46,2	41,2	7,6	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utdanningsnivået er særlig høyt i "Undervisning og forskning".

Tre av fire ansatte i *Undervisning og forskning* har en utdanning på universitets- og høgskolenivå. Hele 47 prosent har en lang universitets- eller høgskoleutdanning (over 4 år). De fleste som underviser ved de statlige universitetene og høgskolene eller arbeider ved forskningsinstitusjoner har en utdanning på dette nivå.

I Helse - og sosialtjenester er det mange med en kort høyere utdanning

Nesten 46 prosent av de ansatte i *Helse- og sosialtjenester* har en utdanning på dette nivået (1 – 4 år). Det skyldes at svært mange av de ansatte i helsesektoren har en kort helsefaglig høgskoleutdanning (f.eks. sykepleier).

Nær 30 prosent i Offentlig administrasjon har en lang universitets- og høgskoleutdanning.

I de andre undergruppene i *Offentlig administrasjon, forsvar m.m.* er det ansatte med utdanning på videregående skolenivå som er i flertall. Utdanningsnivået er lavere enn for gjennomsnittet i statlig sektor.

I *Politi- og påtalemyndighet* er det spesielt få med en lang høyere utdanning.

I *Kulturell tjenesteyting* er det flest med en videregående utdanning eller en kort universitets- og høyskoleutdanning.

I *statens forretningsdrift, statsforetak og statlige eide foretak* er utdanningsnivået lavere enn i selve statsforvaltningen. Derfor reduseres det gjennomsnittlige utdanningsnivået i statlig sektor når denne delen av statlig virksomhet inngår. Da er det 5,9 prosent som har en utdanning på grunnskolenivå, 46,5 prosent på videregående skolenivå, 30,4 prosent som har en kort høyere utdanning og 15,6 prosent som har en lang høyere utdanning.

Utdanningsnivået er spesielt lavt i *Post- og distribusjonsvirksomhet*, hvor det er bare vel 9 prosent som har en høyere utdanning, og kun 0,5 prosent som har en lang høyere utdanning. Tre av fire har en utdanning på videregående skolenivå og 15 prosent en utdanning på grunnskolenivå.

Utdanningsnivået er imidlertid betraktelig høyere blant de som er ansatt i *Televirksomhet* eller i *Formidling og utleie av arbeidskraft*, hvor 47-48 prosent har en eller annen form for universitets- eller høyskoleutdanning.

Nærmere om utdanning og alder i staten

I tabell 4.3.4 vises de statsansattes utdanning fordelt på aldersgrupper. I denne tabellen inngår bare statlig forvaltning⁴⁵. Andelen *uoppgitt* er gjennomgående noe høyere for de yngre aldersgrupper enn for de eldre.

**Tabell 4.3.4 Arbeidstakere 16-74 år i statlig forvaltning
utdanningsnivå og alder. 4. kvartal 2001. Prosent⁴⁶**

Alder	Utdanningsnivå					Uoppgitt
	I alt	Grunnskole	Videreg. skole	Universitets- og høyskole		
				1-4 år	Over 4 år	
I alt	100,0	4,6	41,2	34,2	18,4	1,6
Under 25 år	100,0	2,0	79,1	17,2	0,0	1,6
25-29 år	100,0	1,3	28,0	55,9	12,0	2,8
30-34 år	100,0	1,6	27,3	44,9	23,6	2,6
35-39 år	100,0	2,1	35,3	39,9	20,7	2,1
40-44 år	100,0	3,2	41,9	34,7	18,8	1,5
45-49 år	100,0	5,0	43,0	32,6	18,5	1,0
50-54 år	100,0	6,8	46,9	27,1	18,4	0,9
55-59 år	100,0	9,2	47,6	22,5	19,7	1,1
60-64 år	100,0	12,5	45,2	20,6	20,4	1,3
65 år og over	100,0	11,5	39,3	16,3	31,4	1,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁴⁵ Statlig forvaltning slik den er definert i denne tabellen, og i andre tilsvarende tabeller i dette kapitlet, skiller seg noe fra definisjonen av statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet ved at den her omfatter noen flere områder, særlig innenfor post - og televirksomhet

⁴⁶ Prosentandelen for de ulike utdanningsnivåene er minimumsandel.

Utdanningsnivået blant de statsansatte er lavest blant de som er under 25 år. I denne aldersgruppen er det få som har rukket å gjøre seg ferdig med en lang høyere utdanning, og det er ingen av de ansatte i staten som har en utdanning på dette nivået. Nær fire av fem har en utdanning på videregående skolenivå i denne aldersgruppen. Den høyeste andelen med en lang universitets- eller høgskoleutdanning, da bortsett fra aldersgruppen 65 år og over, finner vi i aldersgruppen 30-34 år med 23,6 prosent. I aldersgruppene opp til 65 år er andelen med en lang høyere utdanning relativ lik. Om lag en av fem har en utdanning på dette nivået. En årsak til at denne andelen ikke synker med alder er blant annet en viss "forgubbing" blant det vitenskapelige personale ved landets universiteter og høyskoler.

Andelen som har en kort universitets- og høgskoleutdanning er høyest i aldersgruppen 25-29 år, hvor hele 55,9 prosent av de ansatte i statlig sektor har en slik utdanning. Beveger vi oss oppover i aldersgruppene, reduseres andelen gradvis. Når det gjelder ansatte med bare videregående utdanning er tendensen motsatt. Blant de i aldersgruppene 30 år og over øker andelen med utdanning på videregående skolenivå med alderen. Mens 27,3 prosent av de statsansatte i aldersgruppen 30-34 år hadde en slik utdanning var tilsvarende tall i aldersgruppen 55-59 år 47,6 prosent. Det er et tilsvarende mønster for de med grunnskoleutdanning. Jo eldre arbeidstakerne er, jo høyere andel av de ansatte er det som bare har en grunnskoleutdanning. Gjennomgående er imidlertid andelen ansatte i staten med bare grunnskoleutdanning svært lav.

Den aller eldste aldersgruppen skiller seg noe ut. Det er naturlig nok forholdsvis få sysselsatte i denne aldersgruppen. Ikke i noen andre aldersgrupper er det en så høy andel av de statsansatte som har en lang universitets- eller høgskoleutdanning. Nesten en av tre i denne aldersgruppen har en utdanning på dette nivået. Det er faktisk dobbelt så mange som har en lang høyere enn som har en kort høyere utdanning. Det høye utdanningsnivået i denne aldersgruppen skyldes i hovedsak at de med en lang høyere utdanning går over i pensjonistenes rekker i høyere alder enn de med lavere utdanning.

Utdanningsnivået er langt høyere blant de statsansatte enn i befolkningen totalt.

Dette gjelder for alle aldersgrupper. Se tabell 4.3.5 om utdanningsnivået blant menn og kvinner i forskjellige aldersgrupper.

Tabell 4.3.5 Personer 16 år og over, etter høyeste fullførte utdanning, kjønn og alder. 1. oktober 2000. Prosent

Kjønn og alder	I alt	Høyeste fullførte utdanning ¹			
		Grunnskole-nivå	Videregående-skole-nivå ²	Universitets- og høgskolenivå, kort ³	Universitets- og høgskolenivå, lang ⁴
I alt	3 558 449	22,0	56,3	17,2	4,7
Menn	1 746 305	19,5	58,8	15,3	6,6
16-19 år	108 871	31,1	68,9	0,0	-
20-24 år	139 767	4,9	83,9	11,0	0,2
25-29 år	165 383	6,4	63,7	24,3	5,8
30-39 år	350 638	8,9	63,0	19,8	8,5

Kjønn og alder	I alt	Høyeste fullførte utdanning ¹			
		Grunnskole-nivå	Videregående-skole-nivå ²	Universitets- og høgsolenivå, kort ³	Universitets- og høgsolenivå, lang ⁴
40-49 år	318 767	14,1	59,0	18,6	8,6
50-59 år	283 405	21,0	53,4	16,7	9,0
60-66 år	124 086	31,9	48,7	12,3	7,2
67 år og eldre	255 388	44,1	42,8	8,1	5,1
Kvinner	1 812 144	24,5	53,9	19,0	2,8
16-19 år	103 615	29,5	70,5	0,0	-
20-24 år	134 905	4,0	76,1	19,8	0,2
25-29 år	160 776	5,7	53,6	35,9	5,0
30-39 år	334 761	7,9	58,4	28,1	6,0
40-49 år	306 824	14,5	56,9	25,2	3,8
50-59 år	273 834	24,6	54,7	18,3	2,7
60-66 år	130 085	39,7	47,0	12,0	1,5
67 år og eldre	367 344	56,2	36,9	6,5	0,6

¹ Ikke medregnet personer med uoppgitt eller ingen fullført utdanning.

² Inkludert nivået 'Påbygging til videregående utdanning' som omfatter utdanninger som bygger på videregående skole, men som ikke er godkjent som høyere utdanning.

³ Universitets- og høgsolenivå kort, omfatter høyere utdanning t.o.m. 4 år.

⁴ Universitets- og høgsolenivå lang omfatter utdanninger på mer enn 4 år, samt forskerutdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Høyere utdanning – størst forskjell mellom kvinner og menn

Tabell 4.3.6 viser utdanningsnivået i staten fordelt på kvinner og menn. Kun statlig forvaltning inngår. Som vi har sett tidligere, er det 1,6 prosent av massen vi ikke har utdanningsopplysninger om, men denne andelen er forholdsvis lik for menn og kvinner. Også i denne tabellen er prosentene på de forskjellige utdanningsnivåer minimumsandeler.

Tabell 4.3.6 Arbeidstakere 16-74 år i statlig forvaltning, utdanningsnivå og kjønn. 4. kvartal 2001. Prosent

Kjønn	I alt	Utdanningsnivå				Uoppgitt
		Grunnskole	Videreg. Skole	Universitets- og høgsolenivå		
				1-4 år	Over 4 år	
I alt	100,0	4,6	41,2	34,2	18,4	1,6
Menn	100,0	3,8	41,1	26,2	27,3	1,6
Kvinner	100,0	5,3	41,3	40,2	11,6	1,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Andelen statsansatte som nå bare har grunnskoleutdanning er som vi har sett svært lav. Det er imidlertid en noe høyere andel kvinner enn menn av de ansatte i statlig forvaltning som har en utdanning på dette nivået; 5,3 prosent av kvinnene og 3,8 prosent av mennene.

Andelen som har utdanning på videregående skolenivå blant de statsansatte er like høy blant menn som blant kvinner. Det er noe over 41 prosent som har en utdanning på dette nivået. Da resten av de ansatte har en utdanning på universitets- og høgschoolnivå, vil det si at det er omtrent den samme andelen av menn og kvinner som er ansatt i statlig forvaltning, som har en utdanning på dette nivået.

Det som skiller er hvor lang universitets- og høgschoolutdanning de statsansatte har. Mens hele 27,3 prosent av mennene i statlig forvaltning har en lang universitetsutdanning, er dette tilfelle for kun 11,6 prosent av kvinnene. Derimot er det så mye som 40,2 prosent av kvinnene som har en kort universitets- og høgschoolutdanning, men bare 26,2 prosent av mennene. I helse- og sosialsektoren er det mange kvinner med kortere høgschoolutdanninger innen helsefag som bidrar til den høye prosentandelen. Blant mennene med lang høyere utdanning kan det spesielt pekes på undervisningspersonalet/de vitenskapelige ansatte ved landets statlige universiteter og høgschooler. Ved universitetene er mennene i klart flertall. Dette er en av årsakene til den høye andelen menn med lang universitets- eller høgschoolutdanning i statlig forvaltning.

Fordelingen i staten mellom menn og kvinner på de forskjellige utdanningsnivåer er nesten som for hele befolkningen

Fordelingen mellom menn og kvinner på de forskjellige utdanningsnivåer blant de statsansatte er ikke så veldig ulik den vi finner for befolkningen totalt sett. Selv om utdanningsnivået blant de statsansatte generelt er høyere enn i befolkningen, er det også i befolkningen totalt fortsatt lang flere menn enn kvinner som har en lang universitets- eller høgschoolutdanning, og det er flere kvinner enn menn som har en kort universitets- og høgschoolutdanning.

Blant de i aldersgruppen 16 år og over var det i 2000 19,5 prosent av mennene og 24,5 prosent av kvinnene som kun hadde en utdanning på grunnskolenivå. Tilsvarende tall for videregående skolenivå var 58,8 og 53,9. Det var 15,3 prosent av mennene som hadde en kort universitets- og høgschoolutdanning og 19 prosent av kvinnene, mens tallene for en lang universitets- og høgschoolutdanning var henholdsvis 6,6 og 2,8 prosent. Det må understrekes at disse tallene også omfatter de over 74 år. I den eldste delen av befolkningen er det generelle utdanningsnivået lavt så tallene kan ikke sammenlignes direkte mot våre tall for ansatte i aldersgruppen 16-74 år.

Heltid og deltid

Det er laget to versjoner av tabell 4.4.1. I tabell 4.4.1a er det kun statlig forvaltning⁴⁷ som inngår. I tabell 4.4.1b inngår hele den statlige sektor. På grunn av at dataene er organisert noe annerledes for 1998 enn for de etterfølgende år er det lettere å sammenligne 1999-dataene med 2001-dataene. I

⁴⁷ Statlig forvaltning slik den er definert i denne tabellen, og i andre tilsvarende tabeller i dette kapitlet, skiller seg noe fra definisjonen av statsforvaltningen ifølge nasjonalregnskapet ved at den her omfatter noen flere områder, særlig innenfor post - og televirksomhet

denne tabellen har vi derfor valg å benytte 1999-data i stedet for 1998-data. Personer med biarbeidsforhold inngår i tabellen.

Tabell 4.4.1a. Andel deltidsansatte i statlig forvaltning etter kjønn og næring. 4. kvartal 1999 og 2001. Prosent

Næring (NACE)	I alt		Menn		Kvinner	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001
I alt	11,2	21,1	5,7	7,9	18,9	31,1
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	9,1	8,2	3,8	3,8	16,9	14,4
Av dette:						
751 Offentlig administrasjon	12,5	9,3	7,7	4,5	16,5	13,2
7522 Forsvar	3,7	4,8	1,2	3,0	13,7	12,1
7523 Retts- og fengselsvesen	16,8	14,8	10,0	9,2	25,7	21,6
7524 Politi- og påtalemyndighet	7,4	6,5	2,1	1,8	17,8	15,1
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	15,1	14,8	7,5	8,5	17,9	17,0
80, 73 Undervisning og forskning	17,7	16,0	13,7	12,9	22,1	19,2
85 Helse- og sosialtjenester	20,8	36,8	13,4	16,5	23,8	42,3
Av dette:						
851 Helsetjenester	20,0	37,2	6,9	16,1	24,3	42,9
853 Sosial- og omsorgstjenester	10,6	18,5	4,4	8,8	14,3	21,4
92 Kulturell tjenesteyting	14,9	14,7	10,0	9,9	18,7	18,3
Øvrige næringer	7,5	7,8	2,9	3,5	18,6	17,7
Av dette:						
641 Post og distribusjonsvirksomhet						
642 Televirksomhet						
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	13,3	13,4	6,3	7,7	17,6	17,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.4.1b. Andel deltidsansatte i statlig sektor [statlig forvaltning, statens forretningsdrift, statsforetak og statlig eide foretak] etter kjønn og næring 4. kvartal 1999 og 2001. Prosent

Næring (NACE)	I alt		Menn		Kvinner	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001
I alt	12,7	19,5	6,3	8,1	22,6	30,1
75 Offentlig administrasjon, forsvar m.m.	9,1	8,1	3,9	3,8	16,9	14,4
Av dette:						
751 Offentlig administrasjon	12,4	9,2	7,5	4,5	16,6	13,2
7522 Forsvar	3,7	4,8	1,2	2,9	13,6	12,1
7523 Retts- og fengselsvesen	16,8	14,8	10,0	9,2	25,7	21,6
7524 Politi- og påtalemyndighet	7,4	6,5	2,1	1,8	17,8	15,1
753 Trygdeordninger underlagt off. forv.	15,1	14,4	7,5	8,2	17,9	16,6
80, 73 Undervisning og forskning	16,9	15,8	12,9	12,6	21,5	19,1
85 Helse- og sosialtjenester	20,5	36,7	13,1	16,4	23,7	42,3

Av dette:						
851 Helsetjenester	19,9	37,2	6,9	16,1	24,2	42,9
853 Sosial- og omsorgstjenester	10,7	18,0	5,6	8,3	14,5	21,3
92 Kulturell tjenesteyting	10,7	9,7	6,1	5,6	15,7	14,2
Øvrige næringer	13,7	14,5	6,3	7,7	27,4	26,3
Av dette:						
641 Post og distribusjonsvirksomhet	31,4	28,6	20,8	20,4	40,8	36,6
642 Televirksomhet	8,8	3,0	3,6	1,2	15,4	6,0
745 Formidling og utleie av arbeidskraft	13,0	13,2	6,0	7,6	17,6	16,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Økning i antall deltidsansatte

I statlig forvaltning var det 11,2 prosent deltidsansatte i 1999 og 21,1 prosent i 2001. Blant de mannlige ansatte økte andelen deltidsansatte fra 5,7 prosent til 7,9 prosent, mens den blant de kvinnelige ansatte økte fra 18,9 prosent til hele 31,1 prosent. Den sterke økningen i andelen deltidsansatte blant kvinnene i statlig forvaltning skyldes statens overtakelse av sykehusene. Det er mange ansatte ved sykehusene, og hele 42,3 prosent av de kvinnelige ansatte i *Helse- og sosialtjenester* var deltidsansatte i 2001. Dette får stor effekt på endringen i andelen deltidsansatte totalt, og aller størst er effekten på endringen i andelen deltidsansatte kvinner, da mer enn tre av fire av dem som arbeider i helsesektoren er kvinner.

I denne toårsperioden endret ikke andelen deltidsansatte seg så mye i de andre næringene. I *Offentlig administrasjon forsvar m.m.* gikk andelen deltidsansatte ned fra 9,1 prosent til 8,2 prosent. Andelen kvinnelige deltidsansatte ble redusert fra 16,9 prosent til 14,4 prosent, mens andelen mannlige deltidsansatte holdt seg stabilt på 3,8 prosent. I *Undervisning og forskning* ble andelen deltidsansatte redusert fra 17,7 prosent til 16 prosent. Blant kvinnene var reduksjonen nesten 3 prosentpoeng. Andelen deltidsansatte blant de sysselsatte i statlig forvaltning i *Kulturell tjenesteyting* endret seg lite fra 1999 til 2001.

I hele den statlige sektor økte andelen deltidsansatte fra 12,7 prosent til 19,5 prosent. Økningen var mindre enn når vi kun inkluderer den statlige forvaltning. Det skyldes gruppen *Øvrige næringer* hvor det er mange ansatte utenfor statlig forvaltning. I denne gruppen gikk andelen deltidsansatte ned fra 31,4 prosent i 1999 til 28,6 prosent i 2001. Andelen mannlige deltidsansatte holdt seg forholdsvis konstant, mens andelen kvinnelige deltidsansatte ble redusert med noe over 4 prosentpoeng.

Nær fire av ti kvinner i Norge arbeider deltid – men bare en av ti menn

Tabell 4.4.3 viser andelen deltidssysselsatte etter kjønn og samfunnssektor (statens forretningsdrift m.m. er med som en egen kategori).

**Tabell 4.4.3. Andelen deltidsysselsatte i staten, etter kjønn og sektor.
4. kvartal 2001. Prosent**

Sektor	I alt	Menn	Kvinner
I alt	23,5	10,2	39,0
Statlig forvaltning	20,9	7,6	30,9
Statens forretningsdrift m.m..	14,8	7,8	26,0
Fylkeskommunal forvaltning	24,2	14,5	32,0
Kommunal forvaltning	45,5	23,9	51,7
Øvrig/næringsliv	18,7	9,2	35,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Totalt var det 23,5 prosent av de sysselsatte som arbeidet deltid 4. kvartal 2001. I alle sektorer er det langt flere kvinner enn menn som har deltidsarbeid.

I *statlig forvaltning* er 20,9 prosent av de ansatte deltidsansatte, i *statens forretningsdrift m.m.* 14,8 prosent og i *fylkeskommunal forvaltning* 24,2 prosent. Både i statlig forvaltning og i fylkeskommunal forvaltning er nesten en av tre kvinner deltidsansatte. Og både i *statlig forvaltning* og i *statens forretningsdrift m.m.* er i underkant av 8 prosent av mennene deltidsansatte.

Det er høyest andel deltidsansatte i *kommunal forvaltning*. Hele 45,5 prosent av de ansatte i kommunal forvaltning er deltidsansatte. Mer enn halvparten av kvinnene i kommunal sektor arbeider deltid. Det er mange deltidsansatte i helse- og omsorgssektoren. Nær 24 prosent av mennene i kommunal forvaltning er deltidsansatte.

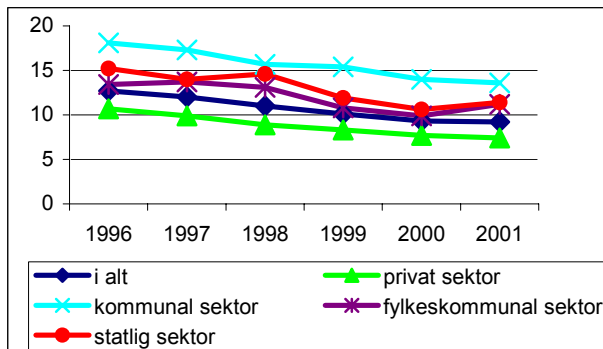
I den store kategorien *øvrig/næringsliv* har 18,7 prosent av de sysselsatte deltidsarbeid. Det gjelder for 35,1 prosent av kvinnene og for 9,2 prosent av mennene.

Fast og midlertidig ansatt

Andelen midlertidige ansatte ble gradvis redusert i perioden 1996-2001

Dette gjaldt både for privat, kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor selv om utviklingen var litt forskjellig i de ulike sektorer. Se figur 4.5.1.

**Figur 4.5.1. Andel midlertidig ansatte, etter sektor
Årsgjennomsnitt 1996-2001. Prosent**



I tabellen inngår aksjeselskap som er helt eller delvis offentlig eid, i kategorien "privat sektor".

Kilde: Statistisk sentralbyrå, *Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 1996-2001*.

Totalt gikk andelen midlertidige ansatte ned hvert år i perioden 1996-2001. I 1996 var 12,7 prosent av alle ansatte midlertidig ansatt, i 2001 9,2 prosent, dvs. en nedgang på 3,5 prosentpoeng. Det var en forholdsvis jevn reduksjon i denne andelen fram til år 2000 da den var 9,3 prosent.

I statlig sektor ble andelen midlertidige ansatte redusert fra 15,2 prosent i 1996 til 11,4 prosent i 2001, en reduksjon på 3,8 prosentpoeng. Også i statlig sektor gikk det imidlertid noe i bølger. I denne sektoren ble andelen midlertidige ansatte redusert fra 1996 til 1997. Den økte noe igjen fra 1997 til 1998. Fra 1998 til 1999 var det en relativ sterk reduksjon i andelen midlertidige ansatte i statlig sektor fra 14,6 til 11,9 prosent. Nedgangen fortsatte i 2000, men så snudde utviklingen igjen fra 2000 til 2001.

I kommunal sektor utgjorde de midlertidige ansatte hele 18,1 prosent av alle ansatte i 1996. Også i denne sektoren gikk andelen ned hvert år til 13,6 prosent i 2001, en reduksjon på 4,5 prosentpoeng. Nedgangen var spesielt stor fra 1997 til 1998 og fra 1999 til 2000.

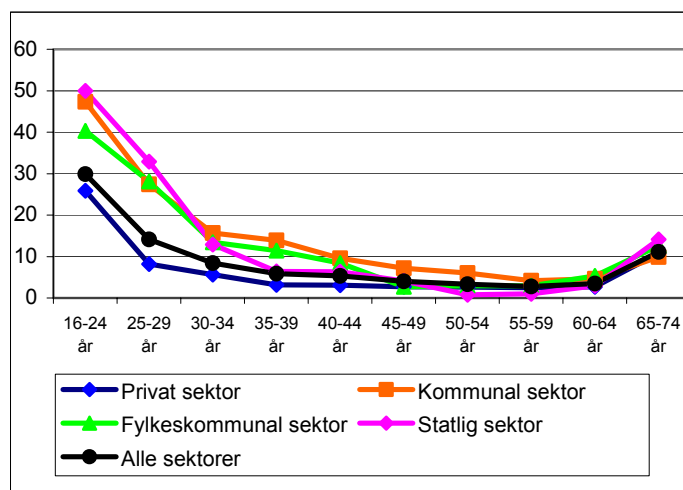
I fylkeskommunal og statlig sektor var det en noe mer ujevn utvikling i perioden selv om hovedtendensen er den samme som for de andre sektorer. I fylkeskommunal sektor gikk andelen midlertidige ansatte opp fra 13,4 prosent i 1996 til 13,7 prosent i 1997. Deretter ble den redusert gradvis til 9,9 prosent i 2000. Den økte så med 1,3 prosentpoeng igjen til 11,2 prosent i 2001. I hele perioden 1996-2001 var det imidlertid en reduksjon i andelen midlertidige ansatte i fylkeskommunal sektor med 2,2 prosentpoeng.

I privat sektor gikk andelen midlertidige ansatte ned hvert år fra 10,7 prosent i 1996 til kun 7,4 prosent i 2001, en nedgang på 3,3 prosentpoeng. Nedgangen var størst i begynnelsen av perioden.

Andelen midlertidige ansatte er størst i de yngre aldersgrupper

Tabell 4.5.2 viser de midlertidig ansatte etter alder og sektor.

Tabell 4.5.2. Andel midlertidige ansatte, etter alder og sektor.
Årsgjennomsnitt. 2000. Prosent



I figuren inngår aksjeselskap som er helt eller delvis offentlig eid, i kategorien "privat sektor".

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 1996-2001.

I aldersgruppen 16-24 år var om lag 30 prosent av alle midlertidig ansatt i 2000. I aldersgruppen 25-29 år var om lag 14 prosent midlertidig ansatt. I de høyere aldersgrupper reduseres denne prosenten, for så å øke noe for dem i aldersgruppen 60 år og over. Økningen gjaldt spesielt for dem som var 65 år eller eldre.

I *statlig* sektor var halvparten av alle ansatte i aldersgruppen 16-24 år midlertidig ansatt i 2000, i *kommunal* og *fylkeskommunal* sektor henholdsvis i overkant av 47 og 40 prosent. Det må imidlertid understrekes at det er relativt få ansatte i statlig sektor i denne aldersgruppen, og feilmarginene kan lett bli betydelige. I denne aldersgruppen er det også en forholdsvis lav andel sysselsatte totalt da svært mange er skoleelever eller studenter.

I *privat* sektor var en av fire ansatte midlertidig ansatt. I denne aldersgruppen og også i stor grad i aldersgruppen 25-29 år er det mange av skoleelevene og studentene som har midlertidige deltidsjobber.

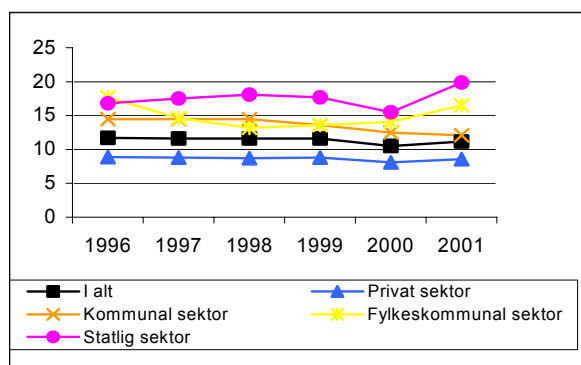
Aldersgruppene 50 år og over hadde lavest andel midlertidige ansatte. I alle sektorer varierer andelen med mellom 1 og 6 prosent i disse aldersgruppene. Aller lavest andel hadde statlig sektor. Men i disse aldersgruppene var det svært få personer i denne sektoren, og usikkerheten ved tallene er derfor meget stor.

I aldersgruppen 65-74 år utgjorde de midlertidige ansatte en høyere andel av alle ansatte. Det er en del pensjonister som har midlertidige deltidsjobber i denne aldersgruppen samtidig som det er en lav andel sysselsatte totalt.

Ansatte på kurs

Figur 4.6.1 er basert på Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) 1996-2001, og omfatter bare kurs som de ansatte mottok lønn for å gå på. Hva som regnes som kurs eller utdanning baserer seg på de intervjuedes egen vurdering. Kursdeltakelsen omfatter kurs i løpet av en fireukersperiode. Langt flere vil ha deltatt på kurs i løpet av f.eks. en 12-månedersperiode.

Figur 4.6.1. Andel deltakere på kurs, etter sektor. 2. kvartal. 1996-2001. Prosent



I figuren inngår aksjeselskap som er helt eller delvis offentlig eid, i kategorien "privat sektor".

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 1996-2001.

Andelen som gikk på kurs holdt seg stabil i perioden 1996-2001.

Totalt gikk 11,7 prosent av de ansatte på et kurs i 1996 og 11,2 prosent i 2001. Lavest andel var det i 2000 med 10,5 prosent.

Statlig sektor var den eneste av sektorene hvor en lavere prosentandel gikk på kurs i 1996 enn i 2001. I underkant av 17 prosent gikk på kurs i 1996 og i underkant av 18 prosent i 2001. Lavest andel på kurs i denne perioden var det i 2000 da 15,5 prosent av de statlige ansatte opplyste at de hadde gått på et kurs.

Andelen på kurs i *fylkeskommunal* sektor gikk noe mer opp og ned. Det var en nedgang fra 1996 til 1997 fra 17,7 til 14,6 prosent. I de etterfølgende år utgjorde andelen kursdeltakere mellom 16 og 17 prosent av de ansatte bortsett fra i år 2000 da prosentandelen bare var i overkant av 14.

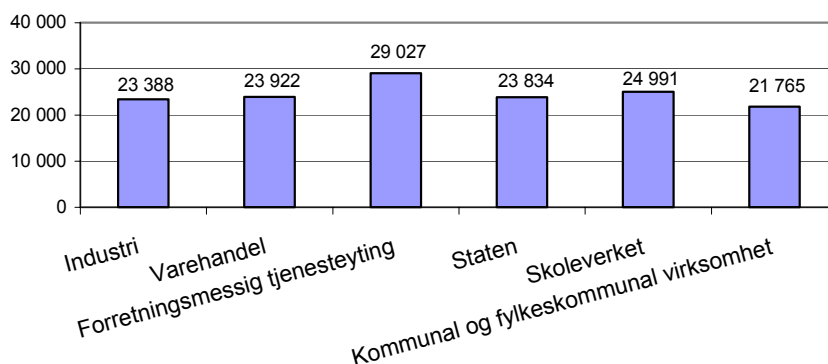
I *kommunal* sektor var det en noe større variasjon perioden sett under ett, men svært stabilt fra 1996 til 1998. Disse tre årene gikk 14,5 prosent av de kommunalt ansatte på kurs. De tre etterfølgende år ble andelen noe redusert til 12,1 prosent i 2001.

I *privat* sektor holdt prosentandelen seg mellom 8 og 9 prosent i hele perioden.

Lønn

Lønnen til ansatte i staten belyses her etter alder, utdanning og kjønn. I tillegg sammenlignes det mellom ulike deler av offentlig sektor og med samfunnet for øvrig.

Figur 4.7.1 Gjennomsnittlig månedsførtjeneste etter hovednæringsområde. 2000. Kroner



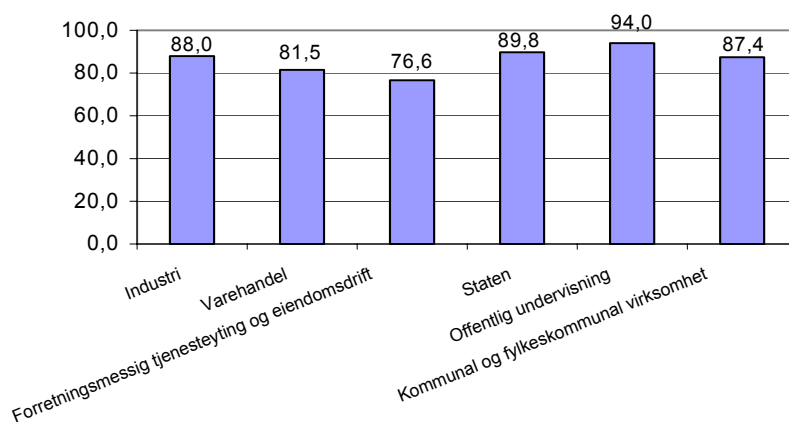
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Med staten forstås her i hovedsak det som betegnes som statsforvaltningen - dekket med data fra SST-registret (Statens sentrale tjenestemannsregister), jf. skjematisk framstilling i figur 2.1.1. Med skoleverket forstås hovedsakelig ansatte i grunnskoler og i videregående opplæring - dekket med data fra STS-registret (Statens Tjenestemannsregister for Skoleverket). Kommunal og fylkeskommunal virksomhet omfatter kommuneforvaltningen eksklusiv skoleverket - dekket med data fra PAI-registret (Personaladministrativt Informasjonssystem eid av Kommunenes Sentralforbund).

Lønnsnivået i staten er omtrent som i varehandel og industri

Figur 4.7.1 viser lønnsnivå etter næringshovedområde⁴⁸. Den gjennomsnittlige månedsførtjenesten (omfatter av utbetalt avtalt lønn, bonus, og uregelmessige tillegg) i 2000 i varehandel⁴⁹, stat og industri ligger mellom 23 400 og 23 900 kroner. Fortjenesten er klart høyest i forretningsmessig tjenesteyting³ med 29 000 kroner.

Figur 4.7.2 Kvinners lønn som andel av menns lønn i ulike næringsområder. 2000. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

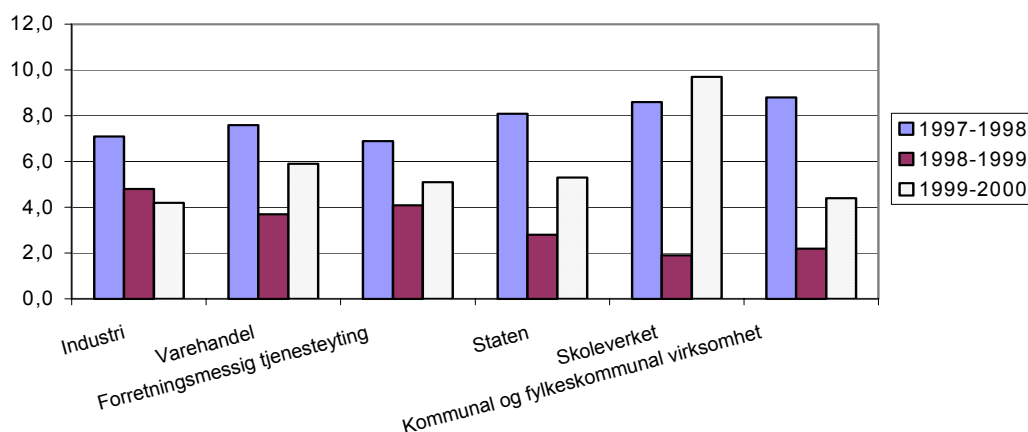
⁴⁸ NOS Standard for næringsgruppering

⁴⁹ Varehandel og forretningsmessig tjenesteyting har tellingstidspunkt 1. september.

Kvinner tjener mindre på alle hovedområder – men forskjellene varierer

I figur 4.7.2 fremgår det at kvinners andel av menns månedsførtjeneste er høyest i skoleverket, med 94 prosent. Nest høyest andel har staten med 90 prosent, deretter industri med 88 prosent og kommunene med 87 prosent. I varehandel er andelen 82 prosent mens forretningsmessig tjenesteyting ligger lavest med 77 prosent.

Figur 4.7.3 Gjennomsnittlig lønnsendring i ulike næringshovedområder. 1997-2000. Prosent

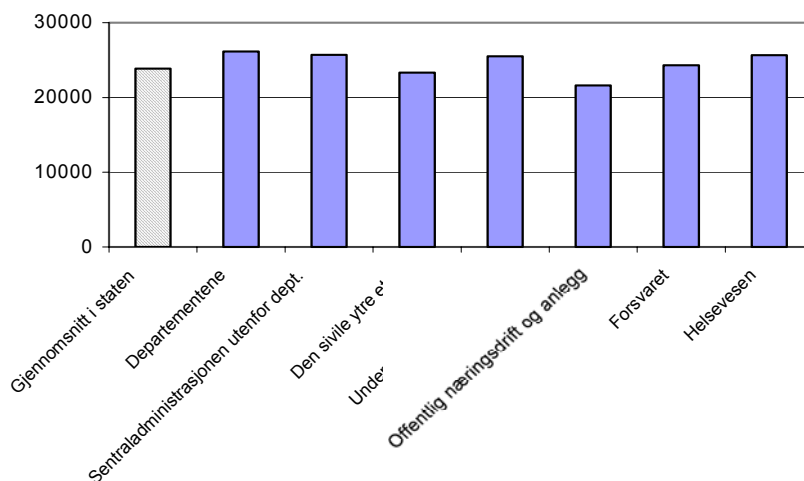


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Lønnsendring mellom hovedområdene varierer

Figur 4.7.3 viser endring i månedsførtjeneste fra år til år i hvert næringshovedområde. Lønnveksten vil ofte være sterkere i år med hovedoppgjør enn i år med mellomoppgjør, men vil variere fra næring til næring. Skoleverket hadde høyest vekst fra 1997 til 1998, og fra 1999 til 2000, med henholdsvis 8,6 og 9,1 prosent. Fra 1998 til 1999 er veksten høyest i industri, med 4,2 prosent.

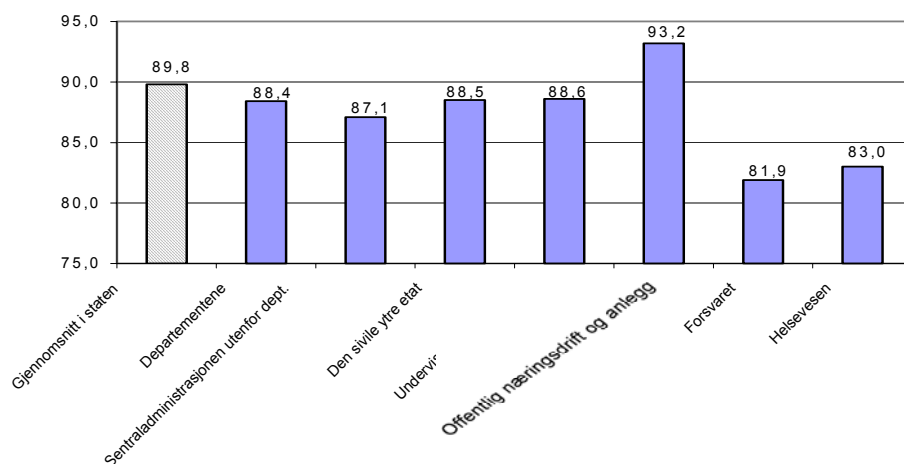
4.7.4. Gjennomsnittlig månedsførtjeneste i ulike statlige etatsgrupper. 2000. Kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ulik lønn i ulike deler av staten - de ansatte i departementene tjener mest
 Figur 4.7.4 viser variasjon i månedsfortjeneste etter etatsgruppe i staten. Ansatte i departementene har høyest gjennomsnittlig månedsfortjeneste med 26 100 kroner. Lavest ligger offentlig næringsdrift og anlegg med 21 600 kroner.

4.7.5. Kvinners lønn som andel av menn lønn etter etatsgruppe. 2000. Prosent

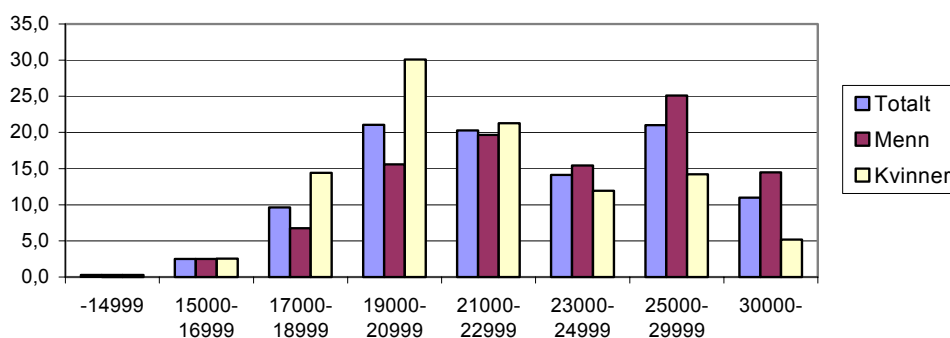


Kilde: Statistisk sentralbyrå

I staten er kvinners månedsfortjeneste 90 prosent av menns – men variasjon mellom etatsgrupper

Figur 4.7.5 viser kvinners andel av menns månedsfortjeneste etter etatsgruppe i staten. I staten under ett er kvinnenes fortjeneste på knapt 90 prosent av mennenes. I offentlig næringsdrift og anlegg med har kvinner 93 prosent av menns månedsfortjeneste. I forsvar og helsevesen er kvinners fortjeneste kun henholdsvis 82 og 83 prosents av menns fortjeneste.

4.7.6. Månedsfortjeneste i staten for kvinner og menn. 2000. Prosent

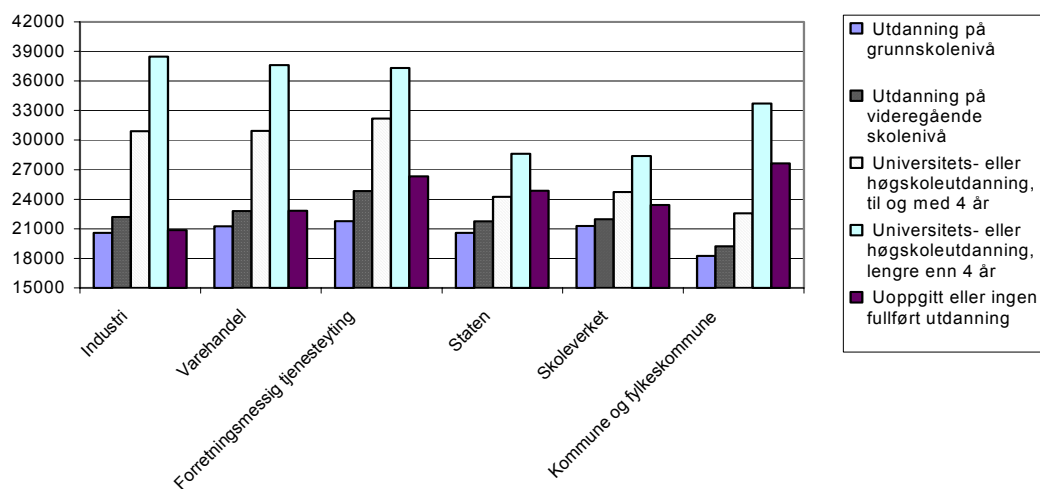


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Også ulik lønnsstruktur for kvinner og menn i staten

Figur 4.7.6 viser lønnsstrukturer i staten for kvinner og menn. Av statsansatte kvinner har 30 prosent en månedsfortjeneste på mellom 19 000 og 23 000 kroner. 25 prosent av mennene har en fortjeneste på 25 000 til 30 000 kroner.

Figur 4.7.7. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste etter utdanning og næringshovedområde. 2000. Prosent

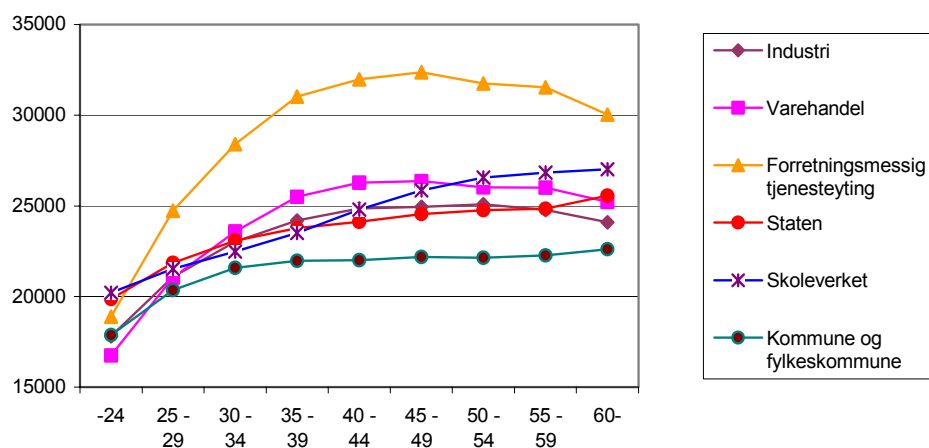


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Høyere utdanning gir høyere lønn – men forskjell på offentlig og privat sektor

Figur 4.7.7 viser lønn fordelt etter høyeste fullførte utdanningsnivå⁵⁰. Ansatte med mer enn 4 års utdanning fra universitet eller høgscole har høyest gjennomsnittlig fortjeneste i alle næringshovedområder, men i *staten* er månedsfortjenesten for disse mindre enn i industri, varehandel, forretningsmessig tjenesteyting og i kommuner og fylkeskommuner.

Figur 4.7.8. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste etter alder og næringshovedområde. 2000. Prosent



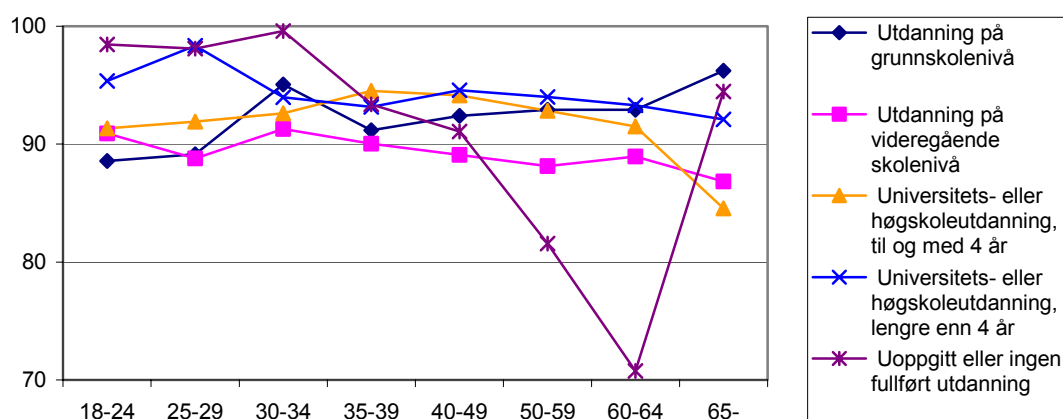
Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁵⁰ NOS standard for utdanningsgruppering

Høyest lønn for aldersgruppen under 25 år finner vi i staten og skoleverket

Figur 4.7.8 viser fordeling av månedsfortjeneste etter aldersgrupper i de ulike næringshovedområdene. Høyest lønn for aldersgruppen under 25 år finner vi i *staten* og skoleverk med gjennomsnittlig månedsfortjeneste på rundt 20 000 kroner. Forretningsmessig tjenesteyting skiller seg klart ut med høyest fortjeneste for alle aldersgrupper over 25 år.

Figur 4.7.9. Statsansatte kvinners andel av menns lønn etter alder og utdanning. 2000. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Minst lønnsforskjeller mellom menn og kvinner i gruppen med lengst utdanning

Figur 4.7.9 viser kvinners andel av menns lønn i staten. Det er gjennomgående minst lønnsforskjeller mellom menn og kvinner i gruppen med lengst utdanning (mer enn 4 års universitets- eller høgscoleutdanning). Andelen varierer fra 98 prosent i aldersgruppen 25-29 år til 92 prosent i eldste aldersgruppe.

Ledere i statsforvaltningen

Tabell 4.8.1 viser antall ledere i statsforvaltningen fordelt etter departementsområde og omfatter departementene og direkte underlagte virksomheter.

Tabell 4.8.1 Antall ledere i statsforvaltningen 2000

Departementsområde	I alt	Topp- ⁵¹ ledere	Øvrige ledere
SMK	12	8	4
AAD	938	56	905
BFD	81	15	66
FD	335	9	326
FID	228	8	220
FIN	1 043	19	1 024
JD	2 088	197	1 891
KD	166	26	140

⁵¹ I departementene omfatter betegnelsen *toppledere* departementsråder og ekspedisjonssjefer; i underlagte virksomheter omfatter det ledere som har inngått lederlønnskontrakter, er personalledere for mer enn fem personer og rapporterer direkte til departementet.

KRD	253	17	236
KUF	1 268	110	1 158
LD	299	9	290
MD	206	12	194
NHD	201	14	188
OED	84	8	76
SD	996	31	965
SHD	1 380	37	1 343
UD	425	197	228
I alt	10 003	753	9 251

Kilde: Arbeids- og administrasjondepartementet, Statens sentrale tjenestemannsregister pr 01.10.2000

Det var i alt 10.003 ledere i statsforvaltningen pr. 01.10.2000. Av disse var det 753 toppledere og 9 251 øvrige ledere. På samme tidspunkt var det om lag 150 000 sysselsatte i statsforvaltningen. Antall ledere tilsvarer om lag 7 prosent av de sysselsatte.

Ledere i departementene

Tabell 4.8.2 viser fordelingen i 2000 av ledere i departementene etter kjønn. Andelen kvinner varierer betydelig mellom departementene. Blant topplederne varierer andelen kvinner fra ingen til 57 prosent, med et gjennomsnitt på 25 prosent. Blant øvrige ledere varierer andelen kvinner fra ingen til 70 prosent, med et gjennomsnitt på om lag 40 prosent.

Tabell 4.8.2 Ledere i departementene etter kjønn. Antall og prosent. 2000

Departements- område	Toppledere ⁵²			Øvrige ledere ⁵³		
	Menn	Kvinner	Avinner i prosent	Menn	Kvinner	Andel kvinner i prosent
AAD	9	1	11,1	18	17	48,6
BFD	3	2	40,0	6	14	70,0
FD	5	1	16,7	19	3	13,6
FID	3	2	40,0	3	0	0,0
FIN	7	1	12,5	45	18	28,6
JD	8	2	20,0	17	17	50,0
KD	5	0	0,0	17	12	41,4
KRD	5	2	28,6	23	29	55,8
KUF	5	3	37,5	29	24	45,3
LD	5	1	16,7	22	11	33,3
MD	3	4	57,1	22	12	35,3
NHD	5	1	16,7	18	7	28,0
OED	4	0	0,0	17	11	39,3
SD	4	1	20,0	12	2	14,3
SHD	6	4	40,0	38	36	48,6
UD	12	3	20,0	145	37	20,3
Sum	120	30	25	731	289	39,5

Kilde: Arbeids- og administrasjondepartementet, Statens sentrale tjenestemannsregister pr 01.10.2000

⁵² I departementene omfatter betegnelsen *toppledere* departementsråder og ekspedisjonssjefer.

⁵³ I departementene omfatter betegnelsen *øvrige ledere* avdelingsdirektører, underdirektører og byråsjefer.

Ledere i underliggende virksomheter

Tabell 4.8.3 viser fordelingen av ledere etter kjønn i underliggende virksomheter. Andelen kvinner varierer betydelig mellom virksomhetene og er gjennomgående lavere enn i departementene. Blant topplederne varierer andelen kvinner fra ingen til 50 prosent, med et gjennomsnitt på 19 prosent. Blant øvrige ledere varierer andelen kvinner fra om lag 10 prosent til 100 prosent, med et gjennomsnitt på om lag 29 prosent.

Tabell 4.8.3 Ledere i underliggende virksomheter etter kjønn. 2000

Departements- område	Toppledere ⁵⁴			Øvrige ledere		
	Menn	Kvinner	Andel kvinner i prosent	Menn	Kvinner	Andel kvinner i prosent
AAD	19	8	29,6	560	303	34,9
BFD	6	4	40,0	35	21	45,7
FD	3	0	0,0	272	32	10,5
FID	3	0	0,0	181	30	14,2
FIN	9	2	18,2	699	262	27,3
JD	163	24	12,8	1 594	263	14,2
KD	15	6	28,6	57	54	48,6
KUF	81	21	20,6	664	441	39,9
LD	3	0	0,0	190	67	26,1
MD	4	1	20,0	102	58	36,3
NHD	7	1	12,5	110	53	32,5
OED	4	0	0,0	39	9	18,8
SD	22	4	15,4	826	125	13,1
SHD	18	9	33,3	608	661	52,1
SMK	2	2	50,0	1	1	100,0
UD	145	37	20,3	14	11	44,0
Sum	512	121	19,1	6 064	2456	28,8

Kilde: Arbeids- og administrasjondepartementet

⁵⁴ Med toppledere i underliggende virksomhet menes ledere som har inngått lederlønnskontrakter, er personalledere for mer enn fem personer og rapporterer direkte til departementet.

Litteraturliste

Statistisk sentralbyrå: Div. materiale om offentlig sektors produksjon, inntekter, utgifter, sysselsetting, m.v., og som er utarbeidet særskilt på bestilling fra Statskonsult.

Statistisk sentralbyrå rapport 96/7. *Offentlig sektor i Norge. Strukturelle hovedtrekk og utvikling i perioden 1988-1994.*

Statistisk sentralbyrå NOS (C629) *Nasjonalregnskapsstatistikk 1992-1999. Produksjon, anvendelse og sysselsetting.*

Rokkansenteret: Div. materiale om statens organisering m.v. på grunnlag av data fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og som er utarbeidet særskilt på bestilling fra Statskonsult.

St. meld. nr. 1 (2002-2003) *Nasjonalbudsjettet 2002.*

St. prp. Nr. 1 (2002-2003) *Statsbudsjettet medregnet folketrygden.*

St. meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn.*

Statskonsult rapport 2001: 16 Statlig omorganisering og fornyelse av offentlig sektor. Utviklingstrekk og utfordringer.

Statskonsult rapport 2002: 12 *Be(Grep) om tilsyn.*

Statskonsult rapport 2002:17 *Nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Kartlegging og vurderinger.*

Statskonsult rapport 2002: 18 *Inndeling av regional stat – En kartlegging.*

Statskonsult notat 2002: 6 *Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen.*

REFERANSER

Tittel: Forvaltningsutsyn
Staten - Fakta om struktur, størrelse og endring

Forfatter(e): Tormod Rødsten, Ragnhild Øvrelid,
Marit Stadler Wærness og Anne Aure

Statskonsults rapportnummer: 2003:15

Prosjektnummer: 550

Prosjektnavn: Forvaltningsutsyn – et kvantitativt kunnskapsgrunnlag for forvaltningspolitikken

Prosjektleder: Tormod Rødsten

Oppdragsgiver(e): Egeninitiert

Resymé: Det gis en samlet og bred fremstilling om tilstand og utvikling i statsforvaltningen. Søkelyset settes på fakta om struktur, størrelse og endring. Hovedtemaene er staten i samfunnsøkonomien, statens organisering og personale i staten og noen aktuelle forvaltningspolitiske temaer i tilknytning til dette.

Arbeidsområde: Styring og resultatorientering

Emneord: Staten, samfunnsøkonomi, produksjon, sysselsetting, utgifter, inntekter, statlige virksomheter, organisatoriske endringer, regional fordeling, personale, kjønn, alder, utdanning, heltid, deltid, fast ansatt, midleritidig ansatt, kursdeltakelse, lønn, ledere.

Dato: Juni 2003

Sider: 107

Utgiver: Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO