

Håkon Torfinn Karlsen

Miljømotiverte statlige overføringer

En gjennomgang av nasjonalregnskapet for 2007
med metoden foreslått av
Eurostat Task Force on Environmentally Related
Transfers

© Statistisk sentralbyrå, april 2011 Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Standardtegn i tabeller	Symbol
ISBN 978-82-537-8085-6 Trykt versjon	Tall kan ikke forekomme	.
ISBN 978-82-537-8086-3 Elektronisk versjon	Oppgave mangler	..
ISSN 1891-5906	Oppgave mangler foreløpig	...
Emne: 01.90	Tall kan ikke offentliggjøres	:
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Null	-
	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
	Foreløpig tall	*
	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

Forord

Statistikk over økonomiske virkemidler skal bidra til å gi et grunnlag for å analysere samfunnsøkonomiske konsekvenser av miljøpolitikken. I Eurostat arbeides det med å etablere metoder for å lage statistikk for miljørelaterte økonomiske virkemidler, miljømotiverte subsidier og andre (statlige) overføringer som også er i overensstemmelse med nasjonalregnskapets definisjoner. Dette skal inkluderes i System of Environmental Economic Accounts som vil bli FNs retningslinjer for hvordan statistikk knyttet til integrerte miljøregnskaper skal føres.

SSBs nasjonalregnskap gir alle poster i statsregnskapet en formålskode og klassifiserer postene i ulike former for subsidier og andre overføringer. I dette notatet vurderes det i hvilken grad nasjonalregnskapet kan benyttes som grunnlag for løpende statistikk over miljømotiverte statlige overføringer som er i samsvar Eurostats forslag til definisjoner.

Notatet er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå med støtte fra Eurostat og Miljøverndepartementet, og finnes også i en forkortet engelsk utgave.

Takk til Kristine Kolshus og Frode Borgås for gode ideer, diskusjoner og tålmodig gjennomlesning av utkast.

Sammendrag

Dette notatet presenterer resultatet fra et prosjekt utført i 2010, hvor formålet har vært å undersøke om nasjonalregnskapet kan benyttes til å identifisere statlige overføringer til ikke-offentlig sektor hvor miljø er den eksplisitte hensikt (motivasjon) for bevilgningen, i henhold til definisjoner foreslått av Eurostats (Eurostat 2010).

Nasjonalregnskapet inneholder en klassifisering av alle postene i statsregnskapet etter formål og type overføring (subsidiar, overføringer til drift av offentlige etater, kapitaloverføringer m.m.). I prosjektet er det gjort en vurdering av om nasjonalregnskapets klassifisering av overføringer med miljø som formålkode, er egnet til å identifisere miljømotiverte overføringer i henhold til Eurostats definisjoner.

Overføringene grupperes, i tråd med Eurostats forslag, som henholdsvis subsidier til markedsaktører, andre former for driftsstøtte samt kapitaloverføringer til markedsaktører og offentlige institusjoner. I tillegg benyttes en kategori for ”sammensatte overføringer” hvor det inngår både elementer av subsidier/driftsstøtte og kapitaloverføringer.

Eurostats forslag til definisjon av miljømotiverte overføringer skiller seg først og fremst fra nasjonalregnskapets definisjon i forhold til hvor grensen trekkes mellom offentlig forvaltning og andre sektorer. I nasjonalregnskapet inngår kommune-forvaltningen i offentlig sektor, og overføringer til kommunene er dermed en intern overføring.

Statens overføringer begrunnes i departementenes budsjettproposisjoner. I hvilken grad miljø inngår i begrunnelsen varierer, og er ikke alltid like tydelig. Denne usikkerheten er illustrert ved at miljømotiverte overføringer i dette prosjektet er delt i tre kategorier¹: 1) Overveiende miljømotivert, hvor miljøhensyn har vært den viktigste begrunnelsen, 2) til dels miljømotivert hvor miljø har vært viktig, men ikke alene utslagsgivende årsak til overføringen og 3) svakt miljømotivert hvor miljøhensyn er tilstede som begrunnelse, men er tydelig underordnet andre hensyn. Denne inndeling har også gjort det mulig å identifisere tilfeller hvor nasjonalregnskapets formålscoding kunne vært anderledes.

Denne detaljerte analysen i henhold til Eurostats definisjoner, hvor det også er tatt hensyn til usikkerhet i informasjonen om posteringene og nasjonalregnskapets formålscoding, anslår at Statsforvaltningen i 2007 foretok utbetaling av 1 138 millioner kroner i overveiende miljømotiverte overføringer. I tillegg ble det foretatt 714 millioner i til dels miljømotiverte overføringer og overføringer for til sammen 1 358 millioner hvor miljø har vært en underordnet motivasjonsfaktor (svakt miljø-motivert).

Nasjonalregnskapet viser statlige utgiftsposteringer til miljøformål på til sammen 2 738 millioner kroner. Av dette er 1 282 millioner miljømotiverte overføringer, fordelt på 137 millioner i subsidier og 1 145 millioner i andre løpende overføringer. Nasjonalregnskapets formålscoding anslår dermed miljømotiverte overføringer til å være 144 millioner (13 prosent) høyere enn de 1 138 millioner som er funnet å være overveiende miljømotivert etter en detaljert analyse med Eurostats definisjoner.

Dagens coding i nasjonalregnskapet synes dermed å være egnet til å gi et grovt anslag over de samlede miljømotiverte overføringer fra statsforvaltningen. Å benytte nedbrytingen av tallene på mottakere og type overføring til analyser av økonomiske virkemidler, er derimot mer problematisk. I nasjonalregnskapet utgjør for eksempel overføringer til markedsprodusenter (subsidiar og kapitaloverføringer), kodet til miljøformål, 11 prosent av totale overføringer, mens analysen med Eurostats definisjoner anslår andelen overveiende miljømotiverte overføringer til 37 prosent.

For å kunne benyttes i sammenheng med uttrekk fra nasjonalregnskapet bør Eurostats retningslinjer og definisjoner videreutvikles, spesielt med tanke på praktiske retningslinjer for avgjøre hva som er (tilstrekkelig) miljømotivasjon, hvor sterkt den skal være eksplisitt formulert, samt for å avgjøre når en mottaker av overføringene kan regnes å være utenfor statsforvaltningen.

¹ Denne inndelingen er ikke benyttet i nasjonalregnskapets kodeverk eller av Eurostat.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1. Bakgrunn	6
2. Problemstilling	6
3. Mål	7
4. Begreper og definisjoner	8
4.1. Eurostats definisjon av overføringer	8
4.2. Nasjonalregnskapets definisjon av overføringer	9
4.3. Miljø	10
4.4. Myndigheter	12
4.5. Mottakere av miljømotiverte overføringer	14
5. Metode	15
5.1. Kilder og datainnsamling	15
5.2. Analysemetode.....	20
6. Resultater - Miljømotiverte overføringer i 2007	22
7. Konklusjoner og anbefalinger	25
Referanser	28
Vedlegg: Statsregnskapet 2007 - enkeltposter	30
Tabellregister	38

1. Bakgrunn

Økonomiske virkemidler står sentralt i utøvelsen av miljøpolitikken: Skatter, avgifter og overføringer i form av subsidier og driftsstøtte samt støtte til investeringer.

Subsidier påvirker prisfastsettingen og fordelingen av samfunnets ressurser, og begrunnes da også ofte med hensyn til økonomisk velstandsfordeling i samfunnet, et ønske om å stimulere aktiviteter på viktige områder (for eksempel mer miljøvennlig teknologi- og næringsutvikling) eller at det skal korrigeres for markedssvikt (ikke prissatte eksternaliteter).

Metoder for å lage statistikk for miljørelaterte økonomiske virkemidler skal inkluderes i SEEA² og er et av flere fokusområder til en arbeidsgruppe opprettet av FNs statistikkdivisjon i 1993 ("Londongruppen"), hvor SSB også er representert. Gruppens mandat er "to allow practitioners to share their experience of developing and implementing environmental accounts linked to the economic accounts of the System of National Accounts." (FN 2010).

I 2005 gjennomførte SSB et prosjekt (SSB 2005) hvor man først og fremst vurderte to utvelgelseskriterier for hva som skal regnes som miljørelaterte subsidier, hhv. ut fra hensikten (motivasjon) for subsidiene og ut fra effekten på miljøet. De kvantitative resultater ble sammenlignet med en svensk (SCB 2003) og to danske rapporter (DST 2003 og DST 2005). Prosjektet konkluderte med at det fortsatt er behov for å videreutvikle begreper og definisjoner før miljørelaterte subsidier kan etableres som offisiell statistikk.

I perioden 2007-2009 deltok SSB i en Eurostat-gruppe for å foreslå en SEEA-definisjon for miljørelaterte subsidier og andre (statlige) overføringer som både var i overensstemmelse med nasjonalregnskapets definisjoner, og dekket de miljøøkonomiske aspekter som er av interesse for SEEA. Gruppens arbeid (Eurostat 2009) ble framlagt for Londongruppen og videreført av en Eurostat "task force" som utarbeidet et forslag til metodehåndbok (Eurostat 2010), hvor det blant annet er lagt vekt på motivasjon (hensikt) som utvalgs-kriterium.

2. Problemstilling

"Miljø" er et sammensatt begrep hvor ulike aspekter vektlegges og ulike hensikter (motivasjon) kan komme i konflikt med hverandre. Samtidig vil noen ikke-miljørelaterte kriterier (for eksempel økt energisikkerhet gjennom utbygging av lokal fornybar oppvarming) også kunne anføres som bra for miljøet.

Miljøtiltak kan medføre både positive og negative effekter på forskjellige miljøområder. Eurostats definisjon av miljørelaterte overføringer omfatter også potensielt skadelige overføringer. For eksempel kan en overføring (og den assosierte aktiviteten) vurderes som miljømotivert i forhold til klimagassutslipp, og som potensielt miljøskadelig i forhold til biologisk mangfold. En og samme overføring kan dermed inngå i begge kategoriene. Hvorvidt en overføring er potensielt miljøskadelig må først og fremst vurderes ut fra et effekt-kriterium, og ikke motivasjon.

Miljøhensyn, uttrykt gjennom miljømotiverte virkemidler, er bare ett av flere kriterier i en beslutningsprosess. Med mindre man analyserer regnskaper og tildelingskriterier sak for sak, kan det være vanskelig å avgjøre hvor stor betydning miljø har hatt for en offentlig utgiftspost. Dette blir ekstra krevende siden mange bevilgninger over statsbudsjettet gis til underliggende etater som skal forvalte en

² System of Environmental Economic Accounts: FNs retningslinjer for hvordan statistikk knyttet til integrerte miljøregnskaper skal føres.

(til dels) miljømotivert ordning/virkemiddel³. Det er spesielt på områdene energi og (kollektiv)transport hvor miljøvern (støy, luftforurensning, klima) ikke er enerådende begrunnelse for til dels store statlige overføringer, men inngår som et element i mange aktiviteter hvor staten bidrar med midler. Her kreves det skjønsmessige vurderinger om (miljø)motivasjonen er tilstrekkelig til å inkludere overføringen. Å trekke ut en andel eller estimere en andel av en bevilgning som skal "tilskrives" miljø⁴ er vanskelig og/eller tidkrevende ved at man må sette seg inn i detaljerte regnskaper til underliggende etater eller bedrifter/organisasjoner.

3. Mål

Eurostats forslag til metodehåndbok skal gjøre det mulig blant annet å kvantifisere miljømotiverte overføringer i de enkelte land på en ensartet måte.

I dette prosjektet skal det foreliggende begrepsapparatet fra Londongruppen og Eurostats Task Force, og spesielt bevilgende myndighets motiv som utvelgelseskriterium, presiseres og prøves i praksis på norske forhold med utgangspunkt i Statsregnskapet⁵ og SSBs nasjonalregnskap⁶.

Prosjektets mål er derfor:

Å gi en vurdering av om metodikken og definisjonene utarbeidet av Londongruppen (Eurostat 2009) og som er nedfelt i utkast til en metodehåndbok (Eurostat 2010) kan benyttes til å etablere et system for uttrekk fra nasjonalregnskapet av miljø**motiverte** subsidier og andre offentlige miljø**motiverte** overføringer.

Dette innebærer å vurdere om nasjonalregnskapets klassifikasjoner er tilstrekkelig til å etablere et automatisk uttrekk av subsidier og andre overføringer, noe som er ønskelig dersom man siden skal etablere offisiell statistikk på området.

Det tas ikke stilling til om overføringene har den tilsiktede effekt eller om intensjonen bak ulike subsidier og kapitaloverføringer kommer i konflikt med hverandre (konsistens i miljø- og ressurspolitikken). I tillegg til motivasjon og potensiell miljøskade som utvalgs-kriterier, kan man i prinsippet også vurdere alle subsidier og overføringer i forhold til deres faktiske miljøeffekt (positivt eller negativ). Miljøeffekt som utvalgs-kriterium for overføringer, herunder overføringer som er potensielt miljøskadelige er diskutert i et tidligere arbeid (SSB 2005).

³ Eksempel fra Miljøverndepartementets budsjett som gjelder resultatområde 4: Overgjødsling og oljeforureining: "Resultatområdet er planlagt finansiert med totalt 66,4 mill. kroner over Miljøverndepartementets budsjett for 2007. Finansieringa er i hovudsak dekt over Statens forureiningstilsyns budsjetttramme, jf. kap. 1441, men kap. 1400, 1410, 1427, 1445 og 1471 inneheld òg budsjettmidlar som skal medverke til finansiering av resultatområdet i 2007. Fylkesmannen har òg ansvar for store oppgåver under resultatområde 4. Ein viser til nærare omtale av desse under resultatområde 11 Områdeovergripande verkemiddel og fellesoppgåver. Midlar til lønn og drift for desse oppgåvene er budsjetterte på kap. 1510 Fylkesmannsembeta, under Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett." (MD 2006, side 73).

⁴ Dette gjøres for investeringer i SSBs undersøkelse om miljøvernuttgifter i industri, bergverk og petroleumssektoren.

⁵ Statsregnskapet er Finansdepartementet årlige melding (nr 3) til Stortinget og utarbeides med grunnlag i rapportering av regnskapstall fra statlige virksomheter og fagdepartementene til statsregnskapet. Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statlig_økonomistyring/statsregnskapet.html?id=438868

⁶ Nasjonalregnskapet viser utviklingen i norsk økonomi. Utviklingen måles ved bruttonasjonalproduktet og andre hovedstørrelser. Se <http://www.ssb.no/emner/09/01/regnskap/>

4. Begreper og definisjoner

Hva som skal defineres som miljømotiverte overføringer må presiseres nærmere både i henhold til SSBs nasjonalregnskap og i definisjonene som er foreslått av Eurostat (2010). Samtidig må det også presiseres hva som menes med ”offentlig” (i Eurostats terminologi: ”general government”). Dette har direkte konsekvenser for både hvilke overføringer som bør inkluderes i statistikken samt hvilke som i praksis kan inkluderes, og hvilket kildemateriale som i praksis er tilgjengelig for analysen.

4.1. Eurostats definisjon av overføringer

Eurostats arbeid (Eurostat 2010) har resultert i følgende definisjoner:

“Transfers are on budget as well as off budget⁷ current and capital transfers.

On budget transfers are transfers which are included in the government budget. On budget current transfers include subsidies as defined by the SNA 2008 and current transfers to households and other organisations. On budget capital transfers are investments grants as defined by the SNA 2008.”

Miljørelaterte overføringer inkluderer dermed også overføringer til husholdninger og organisasjoner i tillegg til markedsprodusenter.

Miljømotiverte overføringer defineres innenfor den videre rammen av miljørelaterte overføringer:

*“Environmentally **related** transfers include transfers which can be environmentally motivated or potentially environmentally damaging.... An environmentally **motivated** transfer will be a transfer which is **intended** for protecting the environment (environmental protection motivated transfers) as well as saving natural resources (resource management motivated transfers)...”*

⁷ Begrepet “off-budget transfers” er siden erstattet med “other flows” slik at det er konsistent med terminologien i SNA.

Boks 1. Eurostat (2010): Definisjon av miljørelaterte overføringer

Environmentally related transfers (also: SEEA transfers related to the environment):

1. On-budget transfers:
 - 1.1. Current transfers:
 - 1.1.1. Current transfers from General Government to industry (i.e. SNA 2008 subsidy)
 - 1.1.1.1. Environmentally motivated
 - 1.1.1.2. Potentially environmentally damaging
 - 1.1.2. Current transfers from General Government to others (households, organisations and non-profit organisations, municipalities and international receivers) – (SNA 2008 Social benefits other than social transfers in kind, Social transfers in kind related to expenditure on products supplied to households via market producers, Other current transfers)
 - 1.1.2.1. Environmentally motivated
 - 1.1.2.2. Potentially environmentally damaging
 - 1.2. Capital transfers from General Government (e.g.: SNA 2008 investments grants):
 - 1.2.1. Capital transfers from General Government to industry
 - 1.2.1.1. Environmentally motivated
 - 1.2.1.2. Potentially environmentally damaging
 - 1.2.2. Capital transfers from General Government to others (households, organisations and non-profit organisations, municipalities and international receivers)
 - 1.2.2.1. Environmentally motivated
 - 1.2.2.2. Potentially environmentally damaging
2. Off-budget transfers:
 - 2.1. Preferential tax treatments
 - 2.1.1.1. Environmentally motivated
 - 2.1.1.2. Potentially environmentally damaging

Eurostats definisjon av miljørelaterte overføringer skiller ikke tydelig mellom hensikt (motivasjon) og effekt. Det er ikke rom for overføringer som er gjort med gode hensikter, men som også kan ha negative effekter på miljøet.

4.2. Nasjonalregnskapets definisjon av overføringer

Eurostat (2010) definerer ikke subsidie eller overføringer, men henviser til SNA 2008 (FN 2009) og dermed nasjonalregnskapet. Subsidier (se boks 1) kan ikke utbetales til husholdningene: "Subsidies are not payable to final consumers; current transfers that governments make directly to households as consumers are treated as social benefits".

Nasjonalregnskapet definerer flere former for overføringer mellom sektorene i økonomien: Produksjonssubsidier, løpende overføringer, kapitaloverføringer, naturaloverføringer. I tillegg kommer eventuelle import- og eksportsubsidier. Overføringer skjer ikke bare til markedsprodusenter og husholdninger, men også til ideelle organisasjoner, og til internasjonale organisasjoner.

Produksjonssubsidier

Produksjonssubsidier defineres i nasjonalregnskapet som summen av produktsubsidier og næringsubsidier:

Produktsubsidier er overføringer fra offentlig forvaltning til innenlandske markedsprodusenter og som varierer i takt med produksjonen av produkter, eller er knyttet til produkter på annen måte. De største utgjøres av subsidier til forskning, subsidier på jordbruksprodukter, og subsidier til private undervisningsinstitusjoner.

Næringssubsidi⁸ er overføringer fra offentlig forvaltning til innenlandske markedsprodusenter i form av støtteutbetalinger som er knyttet til produksjonsvirksomheten, men som ikke varierer i takt med omfanget av produksjonen. De viktigste næringssubsidiene er knyttet til jordbruk og tilskudd til transportbedrifter.

Løpende overføringer

Løpende overføringer omfordeler inntekter mellom de ulike sektorene i økonomien. De viktigste løpende overføringene gjelder overføringer innen offentlig forvaltning, overføringer fra offentlig forvaltning til ideelle organisasjoner og husholdninger (løpende overføringer til markedsprodusenter er subsidier).

Kapitaloverføringer

Kapitaloverføringer omfordeler oppsparte midler eller formue mellom de ulike sektorene i økonomien, og skiller seg fra løpende overføringer ved at de innebærer anskaffelse eller avhendelse av en eller flere eiendeler for minst en av partene i transaksjonen. Uavhengig av om overføringene utføres i kontanter eller i naturalier skal de føre til en tilsvarende endring i de finansielle eller ikke-finansielle eiendelene som vises i balansen hos den ene eller begge parter i transaksjonen. De viktigste kapitaloverføringene omfatter kapitalskatter og investeringstilskudd.

Det kan diskuteres om finansielle transaksjoner i det hele tatt kan regnes som overføring. Disse gjelder ikke nødvendigvis realiserte utgifter (kostnader), men medfører like fullt en utbetaling fra statskassen. I gjennomgangen av statsregnskapets posteringer har vi identifisert noen finanstransaksjoner som miljømotiverte overføringer. Fondsavsetninger er derimot ikke ført som (miljømotiverte) overføringer.

Samfunnsøkonomisk omfatter subsidier også skatte- eller avgiftsfritak⁹, men dette framkommer ikke av statsregnskapet, med unntak av refusjon av merverdiavgift til offentlige instanser.

Den viktigste forskjellen mellom subsidier til markedsprodusenter og andre overføringer og støtteordninger er at subsidier utbetales uten krav om gjenytelse ("unrequited"), dvs. at de ikke er betaling for en vare eller tjeneste. Med andre ord: "Subsidies also do not include grants that governments may make to enterprises in order to finance their capital formation, or compensate them for damage to their capital assets, such grants being treated as capital transfers" (FN, 2009, 148-149).

Det er verdt å merke seg at det bare er definisjonen av subsidier som krever en vurdering av om ytelsen er uten "motytelse". Det vil si at overføringer under punkt 1.1.2 og 1.2.2 i boks 1 kan ha et element av "outsourcing" av myndighetsutøvelse.

4.3. Miljø

Med miljø menes i dette notatet det ytre miljø, mer spesifikt de områdene som omfattes av FNs (og Eurostats) klassifisering av utgifter hvis hovedformål er å verne det ytre miljøet mot negative konsekvenser: CEPA ("Classification of environmental Protection Activities and Expenditures") (FN 2000):

1. Klimagassutslipp og andre utslipp til luft (Protection of ambient air and climate)
2. Avløp og produksjonsvann (Waste-water management)
3. Avfall og avfallsbehandling (Waste management)
4. Jord, grunnvann og overflatevann, hav og havbunn (Protection and remediation of soil, groundwater and surface water)
5. Støy og vibrasjoner (Noise and vibration abatement (excluding workplace protection))

⁸ Driftsstøtte er også et vanlig uttrykk, i motsetning til investeringsstøtte som er en kapitaloverføring.

⁹ "Off budget" i motsetning til "on budget".

6. Biologisk mangfold og landskapsvern (Protection of biodiversity and landscapes)
7. Stråling (Protection against radiation (excluding external safety))
8. Forskning og utvikling (Research and development)
9. Andre miljøformål (Other environmental protection activities)

I en internasjonal sammenheng oppfattes ikke kulturminnevern, riksantikvarens og fylkeskonservatorenes ansvarsområder som miljø(vern). Disse områdene inngår dermed ikke i punkt 9 (andre miljøformål).

Merk at denne klassifiseringen omfatter til dels selve objektet for påvirkning (luft, biologisk mangfold m.m.) og til dels påvirkningen (avløp, avfall, utslipp til luft m.m.).

CEPA klassifiseringen danner utgangspunktet for miljøvernkategoriene i COFOG som er FNs formålkodeverk "Classification of the Functions of Government"-COFOG (SSB 2006).

Alle posterings i Statsregnskapet er kategorisert i henhold til COFOG. Hovedinndelingene er:

01 Alminnelig offentlig tjenesteyting	(General public services)
02 Forsvar	(Defence)
03 Offentlig orden og trygghet	(Public order and safety)
04 Næringsøkonomiske forhold	(Economic affairs)
05 Miljøvern	(Environmental protection)
06 Bolig og nærmiljø	(Housing and community amenities)
07 Helse	(Health)
08 Fritid, kultur og religion	(Recreation, culture and religion)
09 Utdanning	(Education)
10 Sosial beskyttelse	(Social protection)

Av spesiell interesse er COFOG gruppe 05

051 Avfallshåndtering	(Waste management)
052 Avløp og spillvann	(Waste water management)
053 Forurensningsbekjempelse	(Pollution abatement)
054 Landskapsvern og biologisk mangfold	(Protection of biodiversity and landscape)
055 FoU miljøvern	(R&D Environmental protection)
056 Miljøvern ellers	(Environmental protection n.e.c)

Posterings i nasjonalregnskapet med kode 05 er identifisert som "miljørelatert" og klare kandidater til å være "miljømotivert". Det er verdt å merke seg at delv om miljøvernkategoriene i COFOG er basert på CEPA, er det ikke er en en-til-en forbindelse mellom underinndelingene i CEPA og COFOG 05.

I arbeidet med å skille ut de miljømotiverte overføringene, blir det viktig å definere hvor entydig den miljømessig motivasjonen skal være for at en overføring skal regnes som miljømotivert (i motsetning til "bare" miljørelatert). Et forbedret miljø inngår som kriterium i mange løpende myndighetsoppgaver og prosjekter. Det kan være svært subjektivt i hvilken grad for eksempel omlegging til eller utbygging av fornybar energi kan sies å være (kun) motivert av hensyn til økt energitilgang/energisikkerhet eller motivert ut fra ønsket om bedre globalt eller lokalt miljø, vern av naturressurser som gjenværende ikke utbygde vassdrag eller landskap uten synlige kraftledninger. Tilsvarende for utbygging og drift av kollektivtransportløsninger. Der flere fagdepartementer bidrar til samme overføring, er det også sannsynlig at de vil legge størst vekt på ulike aspekter.

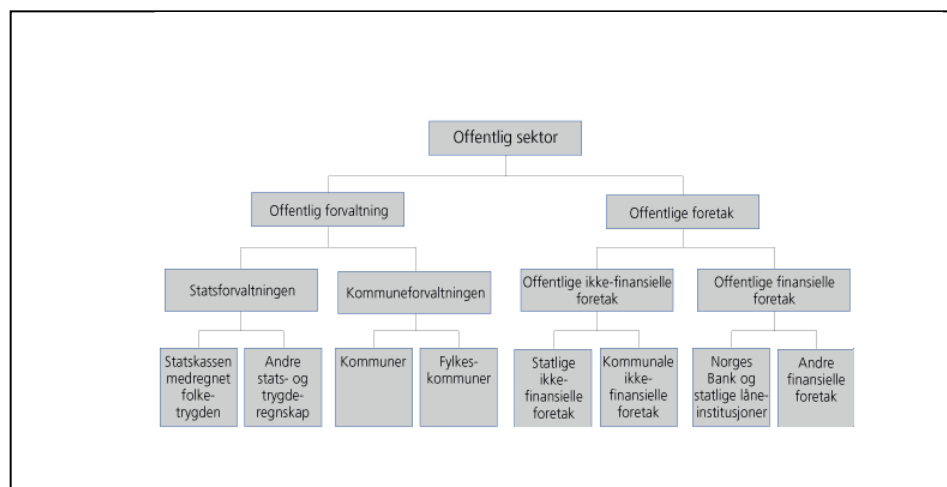
4.4. Myndigheter

(Miljømotiverte) overføringer defineres som overføringer fra myndighetene til bedrifter, organisasjoner og husholdninger. Hittil har vi ikke diskutert hva som menes med ”myndighetene” (”general government”)¹⁰. Dette innebærer en rekke praktiske problemstillinger. En kommune er per definisjon (se tekstboks) ikke ”general government”. Imidlertid er kommunene viktige aktører som bidrar økonomisk og legger til rette for miljøtiltak. I tillegg forvalter kommunene øremerkede statlige midler til ulike tilskuddsformål.

Tilsvarende er mange overføringer kodet som interne statlige overføringer, men skal i utgangspunktet benyttes til tiltak som iverksettes av andre enn etaten. Hvordan dette løses, har betydning både for en eventuell framtidig sammenlikning mellom land som har ulike myndighetsinstitusjoner, og hvis analysens resultater skal benyttes som grunnlag i forskningsøyemed.

I SSBs¹¹ statistikker brukes begrepet offentlig sektor om både sentrale og lokale myndigheter samt offentlige foretak. ”I økonomisk statistikk blir offentlig sektor delt inn i en forvaltningsdel og en foretaksdel. Forvaltningen består av myndighetene og andre virksomheter som ivaretar et bredt spekter av fellesoppgaver. Stortinget, kommunene, sykehusene og skolene er eksempler på institusjoner som inngår i forvaltningen. Den delen som kalles offentlige foretak, består av markedsbaserte virksomheter som eies eller på annen måte kontrolleres av det offentlige. Blant de offentlige foretakene finner vi både kommunalt eide bedrifter som vannverk og avfallsdeponi, og store børsnoterte selskaper hvor stat og kommune eier mer enn halvparten av aksjene.”

Figur 1. Offentlig sektor i statistikk sammenheng



Offentlig forvaltning¹²

Det er institusjonelle sektorer som i tillegg til å ivareta et politisk ansvar, har som oppgave å iverksette og håndheve reguleringer, produsere tjenester (hovedsakelig ikke-markedsrettede) for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue. Offentlig forvaltning deles inn i to delsektorer: Statsforvaltningen og kommuneforvaltningen.

Statsforvaltning

¹⁰ Uttrykket ”sentrale myndigheter” brukes også ofte, men ikke i nasjonalregnskapet

¹¹ Se http://www.ssb.no/emner/12/off_finans/intro.html

¹² Se videre <http://www.ssb.no/vis/emner/09/01/begreper/begreper.html>

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

Fylkesmannen sidestilles i dette notatet med andre etater i statsforvaltningen. Det betyr at alle midler som kanaliseres gjennom Fylkesmannen til andre, men ikke Fylkesmannens egne driftsutgifter, blir å regne som overføringer etter Eurostats definisjon.

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 virksomhet¹³. Kommunal bygge- og anleggsvirksomhet er også inkludert i kommuneforvaltningen.

For å kunne gjennomføre en kartlegging av miljømotiverte (eller miljørelaterte) overføringer er det derfor behov for å avgrense hvilke deler av offentlig sektor som skal dekkes av kartleggingen, både prinsipielt og praktisk. Kommunene vil i dette dokumentet ikke være omfattet av ”general government” fordi man eksplisitt (Eurostat 2010) nevner ”municipalities” som eksempler på mottakere av overføringer (se tekstboks kapittel 4.1). Kartleggingen vil dermed gjøres kun for statsforvaltningen.

Offentlige foretak

Offentlige finansielle foretak står i mindre grad under direkte politisk styring og kan dermed heller ikke oppfattes som organer i utøvelsen av Regjeringens miljøpolitikk.

Børsnoterte foretak, også de hvor forvaltningen har majoritetsandel, antas å være utenfor rammen av ”myndighetsutøvelse” i sammenheng med miljømotiverte overføringer. Disse drives helt etter bedriftsøkonomiske prinsipper.

Ikke-finansielle statsforetak kan derimot benyttes til å iverksette økonomiske virkemidler, for eksempel Enova SF og Gassnova SF. Overføringer til disse representerer, på samme måte som etater og Fylkesmannen, kanaler for overføringer til andre sektorer i samfunnet og overføringer til disse må derfor tas med¹⁴. I noen tilfeller kan det være vanskelig å vurdere om en bevilgning er en overføring. Staten gir for eksempel en rammebevilgning til tilskuddsordninger som administreres av særskilte myndighetsorganer som i tillegg til staten er eid av lokale eller regionale myndigheter og/eller næringslivsorganisasjoner (for eksempel Innovasjon Norge¹⁵). Dette blir analogt til diskusjonen om en stiftelse i noen tilfeller kan oppfattes som et myndighetsorgan. Se neste kapittel.

Kommunale foretak er i likhet med kommuneforvaltningen ikke omfattet av ”general government”, men kan i likhet med kommune- og fylkeskommunal forvaltning være mottakere av overføringer.

¹³ Dette er et eksempel på at grensen mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon på vegne av myndighetene ikke alltid er like klar.

¹⁴ Ideelt sett skal foretakenes egne driftsutgifter og kapitalanskaffelser trekkes fra fordi dette er midler som ikke kommer fram til aktører utenfor forvaltningen.

¹⁵ ”Nærings- og handelsdepartementet er hovedeier av Innovasjon Norge (51 prosent). Fra og med 1. januar 2010 eier fylkeskommunene 49 prosent av Innovasjon Norge. De får også penger fra Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet og fylkeskommunene og fylkesmennene.”

Kilde: <http://www.innovasjonnorge.no/Om-oss/> Nedlastet 09.12.2010

4.5. Mottakere av miljømotiverte overføringer

Eurostat (2010) skiller mellom ”transfers from general government to industry”¹⁶ og ”transfers from general government to others (households, organisations and non-profit organisations, municipalities and international receivers”¹⁷.

I nasjonalregnskapet benyttes begrepet ”innenlandske markedsprodusenter” i definisjonen av subsidier. Andre løpende overføringer skjer innenfor offentlig forvaltning og fra offentlig forvaltning til andre, mens kapitaloverføringer kan skje til både markedsprodusenter og andre.

For å kunne klassifisere overføringer som subsidier vs. løpende overføringer er det derfor viktig å kunne identifisere en mottaker som hhv. ”industry” og ”innenlandske markedsprodusenter” i motsetning til andre mottakere..

I nasjonalregnskapets koding, er de fleste, men ikke alle statlige overføringer tildelt en klassifisering av mottaker i henhold til standard for næringsgruppering¹⁸. Alle næringsgrupper unntatt følgende oppfattes som markedsprodusenter: 75 (offentlig forvaltning) og 91 (interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted). Undervisning (NACE 80) og Helse (NACE 85) er imidlertid også til dels statlig virksomhet, og dels privat og kommunal/fylkeskommunal virksomhet som per definisjon ikke inngår i ”general government”. Dette skaper imidlertid få problemer siden det i dette notatets kontekst er liten sammenheng mellom miljø og undervisning eller helse.

Noen ideelle organisasjoner og stiftelser befinner seg likevel i et grenseland mellom markedsprodusenter/organisasjoner og myndigheter. ”Ideelle organisasjoner er egne juridiske og institusjonelle enheter som er engasjert i ikke-markedsrettet virksomhet, men i likhet med stiftelser produserer de tjenester og/eller varer. Deres viktigste inntektskilder er overføringer fra offentlig forvaltning, medlemskontingenter og frivillige bidrag fra husholdningene og foretak. Ideelle organisasjoner produserer bl.a. helsetjenester, sosial- og omsorgstjenester og kulturtjenester, og omfatter dessuten interesseorganisasjoner rettet mot husholdningene”¹⁹.

En stiftelse er opprettet av stifterne for et bestemt formål og har ingen eiere. Stiftelser opprettet helt eller delvis av offentlige myndigheter er således ikke en del av forvaltningen. Et tilskudd til en stiftelse over statsbudsjettet er dermed en overføring til ”en annen” sektor. Imidlertid er det flere eksempler på stiftelser som ivaretar myndighetsoppgaver²⁰, for eksempel Stiftelsen Miljømerking i Norge²¹.

Det er også en flytende overgang mellom ideelle organisasjoner som er uavhengige av staten, men som likevel mottar statsstøtte til driften – via organisasjoner opprettet og/eller fullfinansiert av staten for å gjennomføre vedtatt miljøpolitikk –

¹⁶ Det engelske ordet ”industry” oversettes med gjerne med industri, næring, næringsvei eller bransje

¹⁷ Det er uklart hva Eurostat mener med ”organisations” versus ”non profit organisations”. I dette notatet er alle løpende overføringer til tjenesteytende næringer, antatt å være subsidier. Se likevel også diskusjonen om ideelle organisasjoner og stiftelser.

¹⁸ Standard for næringsgruppering (SN 2002 - NACE rev. 1.1) er brukt.

¹⁹ Kilde: <http://www.ssb.no/vis/emner/09/01/begreper/begreper.html>, Nedlastet: 02.07.2010

²⁰ I SSBs bedrifts- og foretaksregister er således en del stiftelser kategorisert som ”offentlig eide stiftelser”.

²¹ ”Stiftelsen Miljømerking i Norge er opprettet for å forvalte den fellesnordiske ordningen for frivillig positiv miljømerking av varer og tjenester. Formålet med ordningen er å stimulere til en mer miljøtilpasset produktutvikling og et mindre miljøbelastende forbruk. Merkingen skal veilede og gjøre det enklere for forbrukere og innkjøpere som ønsker å handle miljøbevisst, og stimulere til utvikling av varer og tjenester som er mindre miljøbelastende enn ellers likeverdige produkter. Miljømerking er ansvarlig organ i Norge (Competent Body) for EUs miljømerkeordning Blomsten.” ”Posten dekker tilskudd til administrasjon av den nordiske miljømerkeordningen og utgifter som følger av rollen som norsk ansvarlig organ for EUs miljømerkeordning. Stiftelsen Miljømerking har i Norge sin hovedinntekt knyttet til lisensiering av Svanemerket.” (BFD 2006, Kap. 862 Positiv miljømerking, post 70)

til bedrifter (markedsprodusenter)²² hvor statstilskuddet er like mye tale om kjøp av tjenester som subsidier. Det må derfor utvises en stor grad av skjønn for å avgjøre om slike overføringer er subsidier eller løpende overføringer til andre ("other current transfers").

I forhold til nasjonalregnskapet er det dermed ingen problemer med å plassere overføringene, men dersom resultatene skal benyttes til analyser av økonomiske virkemidler i miljøpolitikken, er det viktig å være klar over at grensen mellom myndighetenes egen implementering av politikken og andres respons på virkemidler ikke alltid er helt entydig. Dette vil antakelig også være tilfellet dersom man skal sammenlikne resultatene mellom ulike land.

Mange (løpende) overføringer innenfor offentlig forvaltning er til organer som forvalter FoU-programmer, næringsutviklingsprosjekter m.m. som administrerer tildelingen av midlene etter søknad. Slike overføringer vil helt eller delvis ha en sluttmottaker utenfor offentlig sektor. Det er ikke alltid mulig å identifisere alle (eller de viktigste) mottakere av bevilgningen. Om overføringene også er miljømotivert, er også vanskelig å avgjøre fordi miljøhensyn ofte bare er ett av flere tildelingskriterier når det tildeles midler til ikke-offentlige organisasjoner.

5. Metode

Valg av datakilder er tett knyttet til analysemetoden av flere grunner. For det første er det et mål for prosjektet å vurdere i hvilken grad metoden kan anvendes i løpende statistikk. Dette har betydning for hvor store ressurser som i praksis kan benyttes til datainnsamling og manuell gjennomgang (inspeksjon) av detaljer i kildene. For det andre skal prosjektet vurdere om det er mulig å lage et system for uttrekk av nasjonalregnskapet som grunnlag for løpende statistikkproduksjon.

5.1. Kilder og datainnsamling

Analysen benytter et uttrekk av alle utgiftsposteringer i Statsregnskapet slik de er representert og kodet i SSBs nasjonalregnskap (sektorkode for statsforvaltningen). Dataene inneholder (budsjett)kapittel, post og beløp, samt SSBs koder for utgiftsart, eventuell detaljert oppsplitting av post, formålskode etter standarden for formålsgruppering av offentlige utgifter (COFOG), informasjon om hvilken næring som er mottaker av overføringene eller hvilken statlig næring som har driftsutgiftene (NACE).

Av praktiske årsaker er nasjonalregnskapet for 2007 benyttet, fordi dette ved prosjektstart var siste året hvor det finnes både statsbudsjett og statsregnskap. Statsregnskapet for 2007 (FIN 2008) samt de ulike departementenes budsjettforslag (st.prp. nr 1 2006-2007) benyttes i den grad det er behov for å undersøke detaljer om de enkelte posteringene.

Dersom man vil etablere et system for å periodisk fastlå omfanget av miljømotiverte overføringer basert på et uttrekk av data fra nasjonalregnskapet, må graden av skjønn og bruk av sekundære informasjonskilder begrenses mest mulig. Samtidig må man også unngå at ulike nyanser i motivasjon fra år til år, kan endre klassifisering av enkeltposter og dermed fordre mye manuell gjennomgang. Andre kilder enn ovennevnte ble bevisst ikke brukt for å holde ressursbruken på et nivå realistisk for løpende statistikkproduksjon.

Prosjektet skal gi en vurdering av om metodikken utarbeidet av Eurostat (2010) kan benyttes til å lage et system for uttrekk fra nasjonalregnskapet. Et slikt system må være mest mulig robust med hensyn til hvilken framgangsmåte som velges for hvilke data (her: posteringer i Statsregnskapet) som trekkes ut og legges til grunn for statistikken. Samtidig bør framgangsmåten gi et så lavt behov for årlig manuell

²² Flere NGO-er er i stor grad oppdragsfinansiert – ofte av statlige utredningsoppdrag – på lik linje med konsultentselskaper og lignende.

gjennomgang av enkeltposter som mulig. Disse hensynene står i et motsetningsforhold: Gjøres uttrekket etter for snevre kriterier, vil man ikke kunne fange opp at nye budsjettposter kommer til eller endres i forhold til kriteriene for miljømotiverte overføringer.

Å gjennomgå alle poster i Statsregnskapet manuelt for å finne miljømotiverte overføringer er en tidkrevende oppgave. Spesielt dersom en oversikt over disse overføringene skal gjøres til regulær statistikk, er det ønskelig å redusere antallet poster for manuell gjennomgang. En praktisk vurdering av uttreksmetode kan gjøres ved å starte med en datamengde som suksessivt avgrenses etter stadig strammere kriterier. Målet er å finne en framgangsmåte som gir et sett med poster som inneholder "alle" miljømotiverte overføringer. Samtidig bør dette settet ha færrest mulig poster i tillegg, som gjennom en manuell gjennomgang, viser seg ikke å oppfylle kriteriene. I en eventuell løpende statistikkproduksjon foretas bare en detaljert og mer presis manuell analyse på det reduserte datasettet.

Statsbudsjettet og statsregnskapet er inndelt i kapitler i henhold til kapitler og inntekts- og utgiftsposter. Kapittel 0000 – 2999 er utgiftskapitler, mens kapittel 3000 og videre gjelder inntekter. Boks 2 viser utgiftspostene som omhandler overføringer.

To ulike framgangsmåter er vurdert for å foreta uttrekk av utgiftsposter fra Statsregnskapets kapittel 0000 – 2999:

- A Eliminering av ikke-miljørelaterte overføringer
- B Uttrekk av mulig miljørelaterte poster

Disse sammenliknes for å se hvor mange poster som er potensielle overføringer i henhold til Eurostats definisjoner. I tillegg analyseres i hvilken grad de resulterer i ulike (ikke sammenfallende) sett av poster.

Boks 2. Utdrag fra statens kontoplan (FIN 2008b)**Overføringer til andre (postene 50–89)**

50–59 Overføringer til andre statsregnskap

Postene skal bl.a. brukes for overføringer til statlige fond, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, overføring til Svalbardbudsjettet og andre avsetninger. Postene anvendes også til kongehusets utgifter til offisielle oppgaver, organisasjon og infrastruktur.

60–69 Overføringer til kommuneforvaltningen

Postene omfatter overføringene til kommunenes og fylkeskommunenes forvaltningsbudsjetter. Dette dekker både de såkalte rammetilskuddene og øremerkede tilskudd som utbetales til spesielle tiltak innenfor denne sektoren. Overføringer til kommunale og fylkeskommunale bedrifter som er organisert som selvstendige rettssubjekter, skal føres opp under postene 70–85.

70–85 Andre overføringer (tilskudd)

Postene omfatter blant annet:

- overføringer til private, for eksempel enkeltpersoner, organisasjoner, private bedrifter m.m.
- overføringer til statlige, kommunale og fylkeskommunale bedrifter som er organisert som selvstendige rettssubjekter. For staten vil det si f.eks. statsaksjeselskap, statsforetak og helseforetak.
- overføringer til utlandet, for eksempel tilskudd til internasjonale organisasjoner og til EU
- tap på garantier og lån for eksempel fra Den norske stats Husbank, Statens lånekasse for utdanning

86–87 Benyttes ikke

88–89 Rente- og agioutgifter

Under disse underpostene føres utgifter til renter og provisjon som er knyttet til den innenlandske og utenlandske statsgjeld Finansdepartementet har tatt opp. I noen tilfelle kan det oppstå tvil om en utgiftstype er anskaffelse av varer og tjenester eller tilskudd. Det må da legges vekt på om den som mottar utbetaling fra staten leverer varer eller tjenester til bruk for den virksomheten som betaler eller til en annen statlig virksomhet. I slike tilfelle foreligger det en anskaffelse som skal føres under posten 01. I andre tilfelle må utbetalingen kategoriseres som tilskudd som skal føres under postene 60–85.

Utlån, statsgjelden (postene 90–99)

I avdeling 4 føres utlån, kapitalinnskudd, aksjekjøp m.m. og gjelder bare utgifter som skal aktiveres som formuesøking i statens kapitalregnskap.

Framgangsmåte A: Eliminering av ikke-miljørelaterte poster

Framgangsmåten er gjort stegvis, med inspeksjon etter hvert steg av gjenværende poster for å kunne fange opp noen eventuelle feilposter/koder samt å gi grunnlag for å fastsette om det er mulig å foreta en mer "automatisk" eliminering av poster. Den er dermed noe mer omstendelig enn det kan synes nødvendig.

Først fjernes de poster som:

- a) ikke er kodet med COFOG 05 (per definisjon miljømotivert) OG
- b) tilhører følgende utgiftskapitler som antas å ikke ha poster som er relatert til miljø, med mindre posterene er kodet med COFOG 05:

00xx:	Kongehus, Regjering, Storting, Høyesterett
03xx:	Kultur- og kirkedep
04xx:	Justis- og Politidep
06xx:	Arbeids- og inkluderingsdep
07xx:	Helse- og omsorgsdep unntatt:
0712	(bioteknologinemnda) og
0715	(Statens strålevern)
08xx:	Barne- og likestillingsdep
15xx:	Fornyings- og adm.dep
2300-2499:	Ymse utgifter og statsbankene
25xx:	Folketrygden
26xx:	Sosiale formål

27xx	Stønad ved helsetjenester
28xx	Statens pensjonsfond
(29xx)	ikke i bruk)

I kapitlene ovenfor var det kun 25 posteringer som var kodet med COFOG 05. Dette reduserer antallet utgiftsposteringer fra 3938 til 1699.

Deretter fjernes de posteringer som

- c) ikke har postnr 50 - 89 (overføringer til andre,)
 ELLER d) ikke har postnr 90 – 96 (utlån, kapitalinnskudd og aksjekjøp)

Nå er alle driftsutgifter og spesielle driftsutgifter fjernet fra datamaterialet. Sistnevnte brukes også til innkjøp av varer og tjenester, men dette faller utenfor kravet om at en overføring i Eurostats betydning skal være ”unrequited”. Antallet aktuelle posteringer er nå redusert til 345.

e) Følgende underkapitler fjernes fordi en manuell gjennomgang viser at samtlige posteringer ikke er miljørelaterte. Underkapitlene 1429 (Riksantikvaren) og 1432 (Norsk kulturminnefond) går ut fordi vi her bruker den ”internasjonale” avgrensningen av miljø (CEPA-inndelingen).

0160	Sivilt samfunn og demokratiutvikling
0100	Utenriksdepartementet
0115	Presse-, kultur- og informasjonsformål
0163	Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter
0164	Fred, forsoning og demokrati
0168	Kvinner og likestilling
0206	Samisk utdanningsadministrasjon
0220	Utdanningsdirektoratet
0225	Tiltak i grunnsopplæringen
0226	Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen
0227	Tilskudd til særskilte skoler
0228	Tilskudd til frittstående skoler mv.
0231	Barnehager
0253	Folkehøgskoler
0254	Tilskudd til voksenopplæring
0252	EUs handlingsprogram for livslang læring
0255	Tilskudd til freds- og menneskerettssentre mv.
0271	Universiteter
0272	Vitenskapelige høyskoler
0275	Høyskoler
0281	Fellesutgifter for universiteter og høyskoler
0571	Rammetilskudd til kommuner
0572	Rammetilskudd til fylkeskommuner
0580	Bostøtte
0581	Bolig- og bomiljøtiltak
0582	Rentekompensasjon for skoleanlegg og kirkebygg
0586	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser
0913	Standardisering
0922	Rømvirksomhet
1150	Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.
1380	Post- og teletilsynet
1429	Riksantikvaren
1432	Norsk kulturminnefond
1716	Forsvarets forskningsinstitutt
1719	Fellesutgifter og tilskudd til foretak under Forsv
1720	Felles ledelse og kommandoapparat
1760	Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg

Antallet gjenværende posteringer som må gjennomgås manuelt, er redusert til 210. Fjernes også de fem posteringer for utgiftsartene²³ 475000 (Utlån) og 478000 (Avdrag på lån) er datasettet redusert til 205 posteringer.

Framgangsmåte B: Uttrekk av mulig miljørelaterte posteringer

I denne framgangsmåten opprettes et sett med posteringer på ”motsatt” måte enn i framgangsmåten ovenfor. Her letes det etter posteringer som kan være miljørelatert i stedet for å fjerne uaktuelle posteringer. Analysen omfatter alle utgiftsposteringer fra Statsregnskapets kapittel 0000 – 2999 postene 70-89 (overføringer til andre) med SSBs artsinndelinger (se tekstboks).

Boks 3. SSBs inndeling av statsregnskapets poster i utgiftsarter

Artskoder grupper hva utgiften omfatter. Relevante for miljømotiverte overføringer kan være:

106812	Produktkjøp til husholdninger
215000	Næringsubsidier
216000	Produktsubsidier
238820	Stønader til husholdninger - Miljømessige og kulturelle tiltak
238990	Andre stønader, uspesifisert
239000	Overføringer til ideelle organisasjoner
242120	Overføringer til Universiteter og høyskoler
242150	Overføringer til Norges forskningsråd
242170	Overføringer til Statlige forskningsinstitutter
242210	Overføringer til Offentlige fond
245100	Overføringer til Kommuner
246100	Overføringer til Fylkeskommuner
249990	Overføringer til Kommuneforvaltningen, uspesifisert
251900	Utviklingshjelp
254100	Overføringer til FN og dets ulike organisasjoner
254900	Overføringer til andre internasjonale organisasjoner
255990	Overføringer til utlandet ellers
259900	Naturskadeerstatninger o.l. løpende betalinger
259990	Andre overføringer, uspesifisert

Det finnes også egne artskoder for miljø- og energiavgifter (art 625xxx), men de diskuteres ikke nærmere i dette prosjektet.

Framgangsmåten innebærer et uttrekk av alle posteringer som tilfredsstillende disse kriteriene

- har postnr 50 - 96 (overføringer til andre, utlån, kapitalinnskudd og aksjekjøp) OG
- utgiftsart i listen over aktuelle utgiftsarter - tre første sifre i koden OG
- er formålskodet med COFOG 05

Resultatet av denne prosessen er at:

- Steg
- reduserer antallet posteringer til 732,
 - reduserer gjenværende antallet posteringer til 684,
 - reduserer gjenværende antallet posteringer til 36

Benyttes i stedet for b) den fullstendige seks-sifrede utgiftsarten, vil resultatet være at det gjenværende antallet posteringer reduseres til 576 og gjennom c) reduseres til 35. Den eneste postering som da lukes ut i tillegg er på kapittel 1471 Norsk Polarinstitutt, post 50 stipend, artskode 242180.

Kriteriet for utgiftsarter (tre eller sekssifret) gir posteringer med postnr til og med 89. COFOG 05 fjerner alle postnr > 81.

²³ Mange flere er uaktuelle, men bare de som forekommer i 2007 er vist

Benyttes COFOG 05 alene som seleksjonskriterium vil utvalget bestå av 188 posterings, hvorav 36 også har postnr > 49. Utvalgs-kriteriet ”utgiftsarter” har dermed ingen avgrensende effekt i kombinasjon med postnr og COFOG = 05.

For ikke å redusere antallet posterings til et for restriktivt antall, bør ikke COFOG benyttes, og et annet kriterium tas inn i tillegg til utgiftsarter. En gjennomgang av resultatet etter steg a og b tilsier at man bør inkludere spesifikke budsjettkapitler²⁴.

Utvalget blir på 102 posterings dersom disse kapitlene tas inn:

- d) alle underkapitler under Miljøverndepartementet OG
- e) alle forekomster av hovedkapitler (xy00, unntatt 0000) OG
- f) - disse (under)kapitlene:
 - 0480 Svalbardbudsjettet
 - 0116 Deltaking i internasjonale organisasjoner
 - 0118 Nordområdetiltak mv.
 - 0161 Næringsutvikling
 - 0170 FN-organisasjoner mv.
 - 0480 Svalbardbudsjettet
 - 0862 Positiv miljømerking
 - 0960 Raufoss ASA
 - 1050 Diverse fiskeriformål
 - 1144 Ressursforvaltning og miljøtiltak i landbruket
 - 1148 Naturskade - erstatninger og sikring
 - 1820 Norges vassdrags- og energidirektorat
 - 1825 Omlegging av energibruk og energiproduksjon
 - 1830 Forskning
 - 1831 Miljøvennlig gasteknologi
 - 1833 CO2-håndtering
 - 2421 Innovasjon Norge

5.2. Analysemetode

En mulig strategi for å systematisere overføringene som miljømotiverte eller ikke, er å formulere presise definisjoner og retningslinjer for vurderingen av en postering i statsregnskapet, slik at hver enkelt overføring kan plasseres i en kategori eller fordeles til flere kategorier med et nøyaktig beløp som dermed kan aggregeres. Dette vil være et møysommelig arbeid og hvor spesifikt nasjonale karakteristikk kan gjøre det vanskelig å sammenlikne resultatene med andre land. I tillegg er det en fare for at resultatene og grenseoppgangene ikke blir intuitivt forståelige for utenforstående. Det er spesielt tre forhold som utgjør kjerneproblemet – i anførselstegn:

- Betydningen av en post i statsbudsjettet som miljøpolitisk virkemiddel, er bare ett av flere kriterier i begrunnelsen, og kan oppfattes forskjellig av ulike departementer og enkeltpersoner.
- Nasjonalregnskapet følger i hovedsak de enkelte departementers hovedansvarsområder når formåls-koden settes. Miljø – og miljømotiverte tiltak - er imidlertid i dag et ansvar for alle departementer.

²⁴ Dette blir det motsatte av at noen budsjettkapitler elimineres.

- Miljø er også et sammensatt begrep hvor ulike miljøhensyn kan komme i konflikt med hverandre²⁵. Samtidig vil noen ikke-miljørelaterte kriterier (for eksempel økt energisikkerhet gjennom utbygging av lokal fornybar oppvarming) også kunne anføres som bra for miljøet.

Det må derfor i mange tilfeller utøves en stor grad av skjønn, for å definere en overføring som enten miljømotivert eller ikke. En alternativ framgangsmåte, med å prøve å fordele en gitt sum i en miljømotivert del og en ikke-miljømotivert del, vil også være skjønnsmessig. I begge tilfeller kan det være behov for å vurdere ytterligere kilder enn statsbudsjettet til informasjon om bevilgingens ”egentlige” begrunnelse.

Siden analysen innebærer en vesentlig grad av skjønn, er det i stedet for en ”enten-eller” kategorisering av overføringene som miljømotivert eller ikke, benyttet en mer grovmasket struktur, hvor de ulike kategorier i størst mulig grad utformes for at det skal være rimelig intuitivt forståelig hvorfor en konkret overføring er plassert i den aktuelle kategorien. Miljømotiverte overføringer er derfor delt i tre grupper: **Overveiende miljømotivert** hvor overføringen i svært begrenset grad begrunnes med annet enn miljøhensyn. I gruppen for **til dels miljømotivert** inngår overføringer hvor ønskede miljøeffekter er tillagt stor vekt uten at de alene synes utløsende for at beløpet er kommet med i statsbudsjettet. Den siste gruppen, **svakt miljømotivert** gjelder overføringer hvor positive miljøeffekter er nevnt og vurdert i begrunnelsen, men hvor det er åpenbart at andre hensyn veier tyngst. Dette innebærer at nasjonalregnskapets formålskode i noen tilfeller fravikes, for eksempel ved at en overføring kodet til landbruksformål vurderes som en til dels miljømotivert overføring. Av samme grunn er det, i tillegg til subsidier/andre løpende overføringer og kapitaloverføringer, innført en tredje kategori: **Sammensatte overføringer**. I denne gruppen plasseres overføringer hvor det er uklart – med departementenes budsjettproposisjoner som informasjonskilde – om det dreier seg om en subsidie/løpende overføring eller kapitaloverføring eller en kombinasjon av disse. Sammensatte overføringer til markedsprodusenter vil omfatte de posteringene hvor det kan være et subsidie-element uten at overføringen er kodet som subsidie i nasjonalregnskapet.

Mottakere av overføringer er delt inn i markedsprodusenter og ”andre mottakere”. Sistnevnte omfatter også kommuner og forvaltningsmessige kommunale foretak, fylkeskommuner og husholdninger.

Datagrunnlaget for analysen ble på henholdsvis 205 og 101 posteringer med framgangsmåte A og B. Det er ingen postering fra framgangsmåte B som ikke er inkludert i resultatet fra A. Dekningsmessig har derfor B ingen fordel framfor A. Framgangsmåte A er antakelig å foretrekke (framfor å utvide utvalgte delkapitler fra Statsbudsjettet i framgangsmåte B – uttrekksmetoden) av to grunner:

- Det er enklere å forholde seg til hva man ikke ønsker å vurdere/ta med i dataene enn det motsatte.
- Framgangsmåte B er antakelig mer følsomt for at man ved senere budsjetter tar i bruk andre underkapitler for miljørelaterte utgifter, og som dermed ikke fanges opp når man bruker de samme utvalgskriteriene som ved første gangs analyse.²⁶

I analysen er derfor utvalget fra framgangsmåte A benyttet.

²⁵ Det kan også være verdt å merke seg at dersom man søker å gjøre denne diskusjonen enda mer presis, kommer det fram et aspekt ved Eurostats oppdeling av ”miljørelatert overføring” i ”miljømotivert” og ”potensielt miljøskadelig”. For eksempel kan en overføring (og den assosierte aktiviteten) vurderes som miljømotivert i forhold til for eksempel klimagassutslipp, og som potensielt miljøskadelig i forhold til biologisk mangfold. En og samme overføring kan dermed inngå i flere kategorier.

²⁶ Eksempel fra 2007 er at det er et eget budsjettkapittel for avviklingen av statens engasjement i Raufoss ASA

Ved behov for en nærmere beskrivelse av overføringens innhold og begrunnelse, har vi benyttet de ulike departementenes budsjettproposisjoner (st.prp. nr 1 2006-2007). Eventuelle endringer i begrunnelsene som eventuelt er gjort i de reviderte budsjettproposisjoner er dermed ikke vurdert. I vedlegget vises en detaljert vurdering av enkeltposter i utvalget.

6. Resultater - Miljømotiverte overføringer i 2007

Statsforvaltningen foretok i 2007 utbetaling av 1 138 millioner kroner i overveiende miljømotiverte subsidier og overføringer, fordelt på 425 millioner kroner til markedsprodusenter og 713 millioner til andre mottakere²⁷. I tillegg ble det overført 714 millioner kroner til formål hvor miljø var en betydelig, men ikke alene utslagsgivende motivasjon for bevilgningen. Videre er det overføringer for til sammen 1 358 millioner hvor miljø har vært en underordnet motivasjonsfaktor. Denne siste kategorien kan være underestimert siden poster hvor miljøargumentet antas å være fraværende, er fjernet fra utvalget før analysen.

Tabell 1. Miljømotiverte overføringer 2007, Eurostats metode (1 000 kroner)

		Grad av miljømotivasjon		
		Overveiende	Til dels	Svak
Totalt		1 138 028	713 667	1 357 521
Markedsprodusenter	Sum	425 472	35 696	0
	Subsidier	351 791	35 696	0
	Kapitaloverføringer	10 298	0	0
	Sammensatte overføringer	63 383	0	0
Andre mottakere	Sum	712 556	677 971	1 357 521
	Løpende overføringer	585 175	677 971	0
	Kapitaloverføringer	0	0	0
	Sammensatte overføringer	127 381	0	1 357 521

I ”overveiende miljømotivert” inngår beløp til ”andre mottakere” med:

- ”løpende overføringer” fra postene 50-59 (Overføringer til andre statsregnskap) for budsjettkapittel 1410 (miljøvernforskning og miljøovervåking), på til sammen 236 millioner. til ”løpende overføringer” og
- en sammensatt overføring til Gassnova på 92 millioner kroner.

Miljømotiverte kapitaloverføringer til markedsprodusenter omfatter ekspropriasjon av reinbeiter i Trollheimen (298 000 kroner) og én bevilgning til innskuddskapital til CO₂-håndtering fra Olje- og energidepartementet (kapittel 1833, post 95). Dette er med andre ord en overføring som regnskapsmessig ikke medfører noen endring av statens eiendeler, siden utgiftene på post 90-99 ”skal aktiveres som formuesøkning i statens kapitalregnskap” (FIN 2008b).

Nasjonalregnskapet inneholder COFOG 05 kodete utgiftsposter for til sammen 2 738 millioner kroner. Av dette er 1 282 millioner miljømotiverte overføringer²⁸, fordelt på 137 millioner i subsidier og 1 145 millioner i andre løpende overføringer. Det skiller i liten grad mellom overføringer til løpende drift og kapitaloverføringer²⁹.

Om mottaker er ”markedsprodusent” og dermed om en ikke-kapitaloverføring er en subsidie eller løpende overføring, er spesielt viktig i forhold til diskusjonen om det kan etableres et mer eller mindre automatisk uttrekk fra nasjonalregnskapet for

²⁷ Det er bare funnet én enkelt overføring som har husholdningene som mottaker: Utbetaling av pant for bilvrak (159 millioner kroner).

²⁸ COFOG = 05 OG utgiftspostene 50 - 81

²⁹ Unntaket er de overføringer som er kodet med utgiftsart 371 (kapitaloverføringer til næringsvirksomhet) og 385 (kapitaloverføringer til utlandet). Ingen slike er funnet som også er kodet med COFOG 05

miljømotiverte overføringer. I dette notatet er det, i tillegg til nasjonalregnskapets miljømotiverte subsidier, identifisert ytterligere to COFOG 05 kodede posteringer for i alt 214 millioner kroner som bør regnes som overveiende miljømotiverte subsidier fordi sluttmottakerne driver næringsvirksomhet (er ”markedsprodusent”) innenfor landbruket og de kompenseres for at det tas miljøhensyn³⁰. Videre er det tre subsidier som ikke er kodet med COFOG 05, på til sammen 36 millioner kroner som bør klassifiseres som til dels miljømotiverte (nærings)subsidier³¹:

Nasjonalregnskapet har kodet seks overføringer til ideelle organisasjoner som COFOG 05, hvorav én ikke er å regne som miljørelatert³², og én som er relatert til miljø, men ikke miljømotivert i henhold til Eurostats terminologi³³. Til sammen utgjør disse to posteringene 32 millioner kroner.

Avsetning til fond er ikke faktiske overføringer selv om de binder/reserverer statens midler. Normalt er det fondets avkastning som benyttes. Det kan ikke leses av utgiftsposteringene når fondsmidler benyttes (avkastning eller grunnkapital). Flere avsetninger til fond er klart miljømotivert. For eksempel grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering, fondet for forskning og nyskaping, grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering energifondet og fond for CLIMIT³⁴ (FIN 2008, side 37 og 48 – eiendeler og balanse).

Nasjonalregnskapets formålskoding anslår miljømotiverte overføringer (COFOG 05) til å være 144 millioner (13 prosent) høyere enn det som er identifisert som overveiende miljømotivert med analysen etter Eurostats metode. I nasjonalregnskapet utgjør miljømotiverte overføringer til markedsprodusenter 11 prosent av samlede miljømotiverte overføringer, mens analysen med Eurostats metode anslår andelen overveiende miljømotivert til 37 prosent.

I tabell 2 vises hvordan de overveiende miljømotiverte overføringene fordeler seg på de ulike formålskategoriene i COFOG. Det er særlig i kategorien sammensatte overføringer til hvor COFOG 05 kodingen ikke fanger opp en stor andel av overføringene. Imidlertid er denne kategorien liten i forholdt til subsidier og andre løpende overføringer.

Tabell 2. Overveiende miljømotiverte overføringer etter formål 2007, Eurostats metode (1 000 kroner)

	Alminnelig offentlig tjenesteyting (COFOG 01)	Næringsøkonomiske forhold (COFOG 04)	Miljøvern (COFOG 05)
Overveiende miljømotivert, i alt	21 629	121 660	994 739
Markedsprodusenter ... Sum markedsprodusenter	0	27 011	398 461
Subsidier	0	0	351 791
Kapitaloverføringer	0	10 298	0
Sammensatte overføringer	0	16 713	46 670
Andre mottakere Sum andre mottakere	21 629	94 649	596 278
Løpende overføringer	0	2 837	582 338
Kapitaloverføringer	0	0	0
Sammensatte overføringer	21 629	91 812	13 940

³⁰ Kapittel 1427 (Direktoratet for naturforvaltning), postene 70 og 72. Artskode 259990 – andre overføringer uspesifisert

³¹ Kapittel 1050 (Diverse fiskeriformål), post 78 og kapittel 1825 (Omlegging av energibruk og energiproduksjon), post 71 og 74

³² Kapittel 1400 (Miljøverndepartementet), post 80 (Tilskudd til universell utforming og tilgjengelighet)

³³ Kapittel 1427 (Direktoratet for naturforvaltning), post 74 (Tilskudd til friluftslivstiltak).

³⁴ CLIMIT-programmet har følgende målsetting: Akselerere kommersialisering av CO2-håndtering gjennom økonomisk stimulering av forskning, utvikling og demonstrasjon. (kilde: <http://www.climit.no/om-programmet>)

Tabell 3. Til dels miljømotiverte overføringer etter formål 2007, Eurostats metode (1 000 kroner)

	Alminnelig offentlig tjenesteyting (COFOG 01)	Nærings-økonomiske forhold (COFOG 04)	Miljøvern (COFOG 05)
Til dels miljømotivert, i alt	0	713 667	0
Markedsprodusenter	0	35 696	0
Sum markedsprodusenter	0	35 696	0
Subsidier	0	35 696	0
Kapitaloverføringer	0	0	0
Sammensatte overføringer	0	0	0
Andre mottakere	0	677 971	0
Sum andre mottakere	0	677 971	0
Løpende overføringer	0	677 971	0
Kapital-overføringer	0	0	0
Sammensatte overføringer	0	0	0

Overføringene i statsregnskapet er inndelt i tre grupper, postnr 50-59 (overføringer til andre statsregnskap), 60–69 (overføringer til kommuneforvaltningen), 70–85 (Andre overføringer (tilskudd)) (FIN 2008b). Analysen gir denne fordelingen:

Tabell 4. Overveiende miljømotiverte overføringer, etter utgiftspost 2007, Eurostats metode (1 000 kroner)

	Andre statsregnskap (post 50-59)	Kommuner (post 60-69)	Andre overføringer (tilskudd) (post 70-85)	Utlån, statsgjelden (post 90–99)
Overveiende miljømotivert, i alt	328 095	5 350	794 583	10 000
Sum	0	0	415 472	10 000
Markedsprodusenter	0	0	415 472	10 000
Subsidier	0	0	351 791	0
Kapitaloverføringer	0	0	298	10 000
Sammensatte overføringer	0	0	63 383	0
Andre mottakere	328 095	5 350	379 111	0
Sum andre mottakere	328 095	5 350	379 111	0
Løpende overføringer	236 283	5 350	343 542	0
Kapital-overføringer	0	0	0	0
Sammensatte overføringer	91 812	0	35 569	0

På neste side vises hvordan overføringene fordeler seg mellom departementene.

Tabell 5. Miljømotiverte overføringer 2007 per ansvarlig departement, Eurostats metode (1 000 kroner)

Departement	Overveiende miljømotivert						Til dels miljømotivert					
	Markedsprodusenter			Andre mottakere			Markedsprodusenter			Andre mottakere		
	Subsidier	Kapital- over- føringer	Sammen- satte over- føringer	Løp- ende over- førin- ger	Kapital- over- førin- ger	Sammen- satte over- førin- ger	Subsidier	Kapital- over- føringer	Sammen- satte over- førin- ger	Løp- ende over- førin- ger	Kapital- over- føringer	Sammen- satte over- førin- ger
SUM alle departe- menter	0	0	0	0	0	21 629	0	0	0	0	0	0
Utenriksdep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kunnskapsdep. ...	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kultur- og kirke- og Justis- og politidep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kommunal- og regionaldep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeids- og inkluderingsdep. .	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Helse- og omsorgsdep.	4 162	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Barne- og likestillingsdep. ...	0	0	16 713	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nærings- og handelsdep.	0	0	0	0	0	0	1 596	0	0	0	0	0
Fiskeri og kystdep.	35 523	298	0	2 837	0	0	0	0	0	0	0	0
Landbruks- og matdep.	0	0	0	0	0	0	0	0	202 471	0	0	0
Samferd- selsdep.	312 106	0	46 670	582 338	0	13 940	0	0	0	0	0	0
Miljøverndep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fornyings- og adm.dep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finansdep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Forsvarsdep.	0	10 000	0	0	0	91 812	34 100	0	0	475 500	0	0
Olje- og energidep.	351 791	10 298	63 383	585 175	0	127 381	35 696	0	0	677 971	0	0

7. Konklusjoner og anbefalinger

Hovedformålet med analysen har vært å vurdere hvorvidt det er mulig å benytte et uttrekk fra nasjonalregnskapet til å vise hvor store de miljømotiverte overføringer er i henhold til Eurostats foreslåtte definisjoner. Dette vil avhenge av hvilken nøyaktighet og detaljeringsgrad som kan aksepteres – og hvilket formål tallene skal brukes til.

En viktig avklaring som må gjøres i en eventuell videreføring av arbeidet, er i hvilken grad miljømotiverte overføringer under postene 50-59 (Overføringer til andre statsregnskap) skal regnes som overføring fra statsforvaltningen. I analysen er noen av disse regnet med blant miljømotiverte overføringer, til tross for at det ikke enkelt kan dokumenteres hvor stor andel av disse beløpene som til slutt faktisk overføres til enheter utenfor staten. Tilsvarende detaljgranskning kan være nødvendig for å avgjøre om overføringen er en subsidie, en løpende overføring eller en samlet overføring som innebærer en kombinasjon. En pålitelig analyse av de ulike hensyn som leder til en mulig miljømotivert overføring fra det offentlige og fordelingen over de ulike overføringskategoriene som ligger i Eurostats inndeling, vil dermed være faglig og ressursmessig krevende i en ordinær statistikkproduksjon.

COFOG-kodingen er ikke tilstrekkelig detaljert til å kunne identifisere de enkelte miljøvernformål. Dette reduserer resultatenes anvendbarhet til videre analyser. Dette gjør at en næringsfordeling av miljømotiverte overføringer vil være mangelfull. Det finnes også noen eksempler på at overføringer kodet som miljø bør revurderes³⁵.

Noen mottakere av statlige overføringer er i et grenseland mellom markedsprodusenter og andre typer organisasjoner, hvor det må gjøres en skjønnsmessig

³⁵ For eksempel er tilskudd til universell utforming ikke miljørelatert.

vurdering om overføringen gjøres til en organisasjon som driver markedsrettet virksomhet (subsidie) eller ikke (overføring til andre).

Enkelte subsidier som er kodet i nasjonalregnskapet som miljøvern, kunne like gjerne være kodet som produkt- eller næringssubsidier til andre formål (for eksempel distriktpolitikk). Miljøelementet kommer inn ved at subsidien skal sikre at næringsvirksomheten tar tilstrekkelige miljøsyn. Et eksempel er Bresentrene, hvor (bærekraftig) utnyttelse av miljøet er en viktig del av forretningsideen, og uten "bærekraftighet" ville grunnlaget for virksomheten falle bort. Tilsvarende er det overføringer under andre utgiftsarter, og i de fleste departementers budsjetter som med samme argumentasjon må kunne kalles miljøvernmotivert i større eller mindre grad.

Det har ikke vært mulig å identifisere de deler av overføringer til programmer for næringsutvikling, drift og/eller kapitaloverføringer/investeringsstøtte, hvor miljø/miljøvern/fornybar energi og lignende inngår enten i tildelingskriteriene eller som en hovedårsak til at de faktiske prosjektene har behov for støtte³⁶.

Usikkerheten som framkommer som følge av begrenset informasjon og skjønnsmessige avveininger, er illustrert ved å bruke kategoriene "overveiende miljømotivert" og "til dels miljømotivert" samt at noen miljømotiverte overføringer er plassert i en kategori for "sammensatte overføringer".

Analysen med Eurostats foreslåtte metode har identifisert overveiende miljømotiverte overføringer for totalt 1 138 millioner kroner. Nasjonalregnskapets viser for 2007 overføringer til miljøformål³⁷ på 1 282 millioner kroner, det vil si 144 millioner (13 prosent) høyere. Analysen påviser i tillegg overføringer på 944 millioner som må antas å være til dels miljømotivert.

Eurostat (2010) definerer "general government" snevrere enn nasjonalregnskapet ved at kommunal forvaltning ikke er inkludert. Dette har, i det minste for 2007-tallene, ingen betydning for forskjellen med nasjonalregnskapet fordi sistnevnte ikke har kodet noen overføringer til kommunesektoren som miljøvern.

Det er bare funnet to miljømotiverte kapitaloverføringer på hhv. 10,0 og 0,3 millioner kroner, begge med COFOG = 04 (næringsøkonomiske forhold). Hva som kan regnes som kapitaloverføringer er dessuten forholdsvis avgrenset gjennom statsbudsjettets kontoplan. En manuell kontroll av et automatisk uttrekk fra statsregnskapet for å finne de "sikre" kapitaloverføringene" til markedsprodusenter burde derfor være overkommelig. Imidlertid synes 10,3 millioner kroner intuitivt å være et lavt tall og en gjennomgang av departementenes bruk av kontoplanen for flere regnskapsår bør gjøres før man anvender dette tallet i en analyse. Tilsvarende bør det verifiseres at husholdningene faktisk mottar en så liten andel av miljømotiverte overføringer som det er funnet i gjennomgangen av 2007 regnskapet.

Dagens COFOG-koding i nasjonalregnskapet synes dermed egnet til å gi et anslag over de samlede miljømotiverte overføringer fra statsforvaltningen. Å benytte nedbrytingen av tallene på mottaker eller type overføring for detaljert rapportering til Eurostat og til analyser av økonomiske virkemidler, kan ikke anbefales. En fordeling av overføringene på miljøvernformål i henhold til CEPA-inndelingen er heller ikke mulig med dagens datagrunnlag.

Metodikken med uttrekk av fra nasjonalregnskapets posteringer kan ikke benyttes til å identifisere miljømotiverte skatte- og avgiftslettelser ("indirekte" subsidier),

³⁶ Et eksempel: Under kapittel 1150 Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m. finnes posten: Underpost 50.11 Tilskott til Landbrukets Utviklingsfond (LUF). Her finnes en del tiltak for miljørettet næringsutvikling (økologisk produksjon) (LMD, 2006). Samme problemstilling gjelder ikke-øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

³⁷ Merk at differensieringen i hhv. overveiende, til dels og svakt miljømotivert ikke gjøres i nasjonalregnskapet.

siden det ikke føres regnskap over tapt proveny i statsregnskapet som følge av økonomiske virkemidler i miljøpolitikken³⁸.

Dersom analysen skal gi grunnlag for analyser av økonomiske virkemidler eller periodisk detaljert rapportering til Eurostat, bør metodikken videreutvikles med sikte på mer praktiske mekanismer for å:

1. avgjøre hva som er (tilstrekkelig) miljømotivasjon og hvor sterkt den skal være eksplisitt formulert
2. kvantifisere den miljømotivert komponenten i overføringer som tildeles etter flere kriterier (formål), for eksempel i forbindelse med bidrag til teknologiutvikling
3. skille mellom subsidier til næringsvirksomhet (markedsprodusenter) og driftstilskudd til andre organisasjoner samt husholdninger
4. avgjøre når en mottaker av overføringene kan regnes å være utenfor statsforvaltningen. Det finnes (helt eller delvis) statseide og statsfinansierte organisasjoner (inkl. "andre statsregnskap") som i vesentlig grad er etablert for å implementere politiske vedtak og statlige virksomheter med både en kommersiell og en politisk målsetting
5. redusere omfanget av "sammensatte overføringer" (bedre oppsplitting i subsidier/løpende overføringer versus kapitaloverføring/investeringsstøtte).

Det nødvendige ressursbehovet for analysen, som ledd i løpende statistikkproduksjon, vil være avhengig av hvor stor presisjon som ønskes i forhold til de problemstillinger som er beskrevet ovenfor. Å benytte COFOG alene for å gi et anslag over de samlede miljømotiverte overføringer fra statsforvaltningen vil være lite ressurskrevende. Uttrekk og analyse med det presisjonsnivået som er gjort i dette notatet bør ikke kreve mer enn 1-2 månedersverk av en person med økonomisk kompetanse og kjennskap til statsbudsjettens oppbygging (og som dermed kan identifisere om det er behov for justeringer i uttrekksmetoden)³⁹. Det er vanskelig å anslå ressursbehovet dersom en økt presisjon er ønskelig, siden dette i stor grad vil avhenge av resultatet av punktene 1 – 5 ovenfor.

³⁸ Det finnes noen posteringer for kompensasjon av merverdiavgift til ideelle organisasjoner som yter helse- og sosialtjenester.

³⁹ Her ser vi bort fra selve COFOG-kodingen som i praksis er en delvis overlappende aktivitet.

Referanser

Barne- og likestillingsdepartementet,(2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007),

Danmarks statistikk (2003): Miljøskatter og -subsidier 2002. Statistiske etterretninger 2003:12, Miljø og energi.

Danmarks statistikk (2005): Offentlige miljøudgifter og - inntægter 1994-2004, Statistiske etterretninger 2005, Miljø og energi.

Eurostat (16.04.2009): Revision of SEEA 2003: Draft outcome paper: SEEA transfers related to the environment. Part 1

Eurostat Task Force (februar 2010): Environmentally related transfers: Proposed way forward for developing a methodological handbook

Finansdepartementet (2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007)

Finansdepartementet (2008): St.meld. nr. 3 (2007-2008)

Finansdepartementet (2008): Statsbudsjettets og bevilgningsregnskapets inndeling i poster og underspesifikasjoner - statens kontoplan. Rundskriv R-101

United Nations Statistics Division (2000): Classification of environmental Protection Activities and Expenditures,
<http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?CI=232>

United Nations Statistics Division (2009): System of National Accounts 2008, New York, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/SNA2008.pdf>
(nedlastet 30.11.2010)

United Nations Statistics Division:
<http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/londongroup/>
(nedlastet 16.07.2010)

Landbruks- og matdepartementet (2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007)

Miljøverndepartementet.(2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007)

Nærings- handelsdepartementet (2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007)

Olje- og energidepartementet (2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007)

Statistics Sweden,(2003): Environmental subsidies - a review of subsidies in Sweden between 1993 and 2000, Miljöräkenskaper, Rapport 2003:4

Statistisk sentralbyrå (2005): Pilot studies for the development of Environmental Accounting: Norwegian Economic and Environmental Accounts (NOREEA) Project, 30.06.2005

Statistisk sentralbyrå (2006): COFOG-klassifikasjon av offentlig forvaltningsutgifter etter formål., Norges offisielle statistikk D 364

Vedlegg: Statsregnskapet 2007 - enkeltposter

I dette vedlegget vises klassifiseringen i henhold til Eurostats oppsett, av mulig miljørelaterte poster i Statsregnskapet, og som er i utvalget fra "eliminasjonsmetoden". Poster i utvalget som opplagt ikke er relatert til miljø, omtales ikke.

I utvalget er det ingen poster med formålskodene:

106812	Produktkjøp til husholdninger
242120	Overføringer til Universiteter og høyskoler
242150	Overføringer til Norges forskningsråd
242170	Overføringer til Statlige forskningsinstitutter
242210	Overføringer til Offentlige fond

Miljømotiverte subsidier i nasjonalregnskapet

Noen poster er kodet i nasjonalregnskapet som subsidier med COFOG 05 og utgiftsart = 215xxx (næringssubsidier) eller 216xxx (produktsubsidier). Mottaker er dermed ikke i næringene 75 (offentlig forvaltning), 80 (undervisning), og 91 (interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted):

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1000 kroner)
0862	Positiv miljømerking	70	Driftstilskudd til offentlig stiftelse for positiv	215000	0560	4 162
1139	Genressurser, miljø- og ressursregistreringer	70	Tilskudd til miljø- og ressurs-tiltak	215000	0540	14 951
1139	Genressurser, miljø- og ressursregistreringer	71	Tilskudd til genressursforvaltning	215000	0540	14 434
1144	Ressursforvaltning og miljøtiltak i landbruket	77	Miljørettet prosjektarbeid m.m.	215000	0560	6 138
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	72	Tilskudd til Norsk Institutt for genøkologi	216000	0550	4 700
1427	Direktoratet for naturforvaltning	77	Tilskudd til nasjonalparksentre	215000	0540	13 105
1427	Direktoratet for naturforvaltning	80	Tilskudd til Stiftelsen Kunnskapssenter for laks	215000	0540	900
1441	Statens forurensningstilsyn	73	Tilskudd til biloppsamlings-systemet	215000	0510	34 808
1441	Statens forurensningstilsyn	76	Refusjonsordninger	215000	0530	44 292
					SUM	137 490

Noen av disse er i nasjonalregnskapet kodet som næringssubsidier og ikke som produktsubsidier til tross for at de er klart volumavhengige. Årsaken er teknisk: Det finnes ikke noen "passende" produktkoder i nasjonalregnskapet.

Tilskuddet til nasjonalparksentre⁴⁰ er en miljømotivert næringssubsidie. Flere av nasjonalparksentrene er kommersielle turistbedrifter som mottar et tilskudd fra departementet⁴¹. Man må likevel kunne anta at departementets motivasjon for å støtte virksomheten er miljø. Tilsvarende argumentasjon må gjelde de øvrige subsidiene slik at de kan klassifiseres som overveiende miljømotivert.

⁴⁰ "Tilskotsordninga for nasjonalparksentra er i hovudsak retta mot resultatområda 1 Berekraftig bruk og vern av biologisk mangfald og 2 Friluftsliv. Løyvinga vil bli brukt til å sikre vidare utvikling og drift av desse. Nasjonalparksentra er viktige i arbeidet med å gi informasjon og rettleiing til dei som besøkjer nasjonalparkane." "Målet med tilskotsordninga er å sikre etablering og drift av nasjonalparksentra ved eksisterande og framtidige nasjonalparker jf. omtale under resultatområde 1. Nasjonalparksentra sin hovudfunksjon er å formidle informasjon om natur- og kulturverdiar og medverke til ei god forvaltning av nasjonalparkane. Nasjonalparksentra er viktige i arbeidet med å gi informasjon og rettleiing til dei som besøkjer nasjonalparkane". (MD 2006, kapittel 1427 Direktoratet for naturforvaltning, post 77).

⁴¹ Eksempel er Breheimsenteret som er organisert som et aksjeselskap (foretaksnr: 976 741 242, næring 91.023 Drift av naturhistoriske museer, sektorkode 710). Fra senterets nettside (<http://www.jostedal.com>) framkommer at virksomheten først og fremst er rettet mot turisme.

Det er flere overføringer til stiftelser som er opprettet med et spesifikt miljøpolitisk formål. Stiftelser er definert som markedsprodusenter selv om formålet for aktivitetene i mange tilfeller må kunne ansees som delegering av myndighetsutøvelse. Driftstilskuddet til offentlig stiftelse for positiv miljømerking (kapittel 0862, post 70), gjelder ”Stiftelsen Miljømerking i Norge” som er opprettet for å forvalte den fellesnordiske ordningen for frivillig positiv miljømerking av varer og tjenester. Hvorfor tilskuddet defineres som en næringsubsidie er uklart – stiftelsen produserer kun tjenester som like gjerne kunne vært utført av en offentlig etat, og som ikke selges. Tilskuddet har dermed preg av ”outsourcing av myndighetsutøvelse”. Se st.prop. fra Barne og familiedep.

Disse subsidiene er ikke klassifisert som COFOG 5:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	Verdi (1000 kroner)
1050	Diverse fiskeriformål	78	DNA-register for vågehval	215000	0423	1 596
1825	Omlegging av energibruk og energiproduksjon	71	Tilskudd til enøk-tiltak i kraftkrevende industri	215000	0435	10 000
1825	Omlegging av energibruk og energiproduksjon	74	Naturgass	215000	0436	24 100

DNA-register for vågehval begrunnes med å sikre en bærekraftig bestand (dvs. miljøvernformålet er biologisk mangfold).

Alle posteringer under kapittel 1825 (omlegging av energibruk og energiproduksjon) har til dels en miljømessig begrunnelse⁴². Hvorvidt hensynet til miljø veier tungt eller er dominerende for bevilgningene er imidlertid ikke like opplagt. For bevilgningen til naturgass (post 74) er næringsutvikling antakelig også en betydelig del av beslutningsgrunnlaget.

Disse posteringene bør klassifiseres som til dels miljømotiverte (nærings)subsidiar.

Stønad til husholdninger

Overføringer til husholdningene er kodet i artskode 238820 (Stønader til husholdninger - Miljømessige og kulturelle tiltak). Men vi finner også én postering under 238990 (Andre stønader, uspesifisert):

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1000 kroner)
1400	Miljøverndepartementet	70	Grunnstøtte til frivillige miljøvernorganisasjoner	238820	0560	33 216
1400	Miljøverndepartementet	72	Miljøverntiltak i nord-områdene	238820	0560	7 000
1825	Omlegging av energibruk og energiproduksjon	70	Tilskudd til elektrisitetsparing i husholdninger	238990	0435	40 000

Begge posteringene under kapittel 1400 må antas å være feilkodet. Riktig kode er antakelig 239000 (Overføringer til ideelle organisasjoner) for ”grunnstøtte til frivillige organisasjoner”, og kan være det samme for ”Miljøverntiltak i nord-områdene”. Sistnevnte er en sammensatt overføring i den forstand at den inneholder både næringsubsidier og andre overføringer.

De kategoriseres her som overveiende miljømotiverte sammensatte overføringer til andre mottakere.

Bare overføringen over kapittel 1825 er direkte til husholdningene. Den er ikke kodet som miljømotivert, og er bare nevnt direkte i St.prp 1 med referanse til Enovas oppgaver (ikke egen budsjettpost), og vurderes derfor som til dels miljømotivert.

⁴² ” Ordningen med tilskudd til utvikling av naturgass i regi av Enova videreføres. Satsingen på dette området kan gi betydelige gevinster for miljøet.” Kilde: OEDs statsbudsjett 2007, side 13.

Overføring til ideelle organisasjoner

Følgende overføringer til ideelle organisasjoner (utgiftsart 239000)⁴³ kan vurderes som miljømotiverte overføringer:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1427	Direktoratet for naturforvaltning	74	Tilskudd til friluftslivstiltak	239000	0540	14 333
1427	Direktoratet for naturforvaltning	76	Tilskudd til informasjons- og kompetansesentre	239000	0540	14 500
1400	Miljøverndepartementet	73	Tilskudd til kompetanseformidling og informasjon	239000	0560	30 200
1400	Miljøverndepartementet	74	Tilskudd til AMAP	239000	0560	2 200
1400	Miljøverndepartementet	81	Tilskudd lokalt miljøvern og bærekraftige lokalsam	239000	0560	12 875

Tilskudd til friluftstiltak er relatert til miljø, men kan neppe sies å ha miljøet som hovedmotivasjon. Snarere er et (godt ytre) miljø en forutsetning for å gjennomføre friluftstiltak. De øvrige er klart miljømotiverte løpende overføringer til ”andre mottakere”.

Samtlige overføringene til ideelle organisasjoner er tilskudd til virksomhet som er i et grenseland mellom informasjonsformidling om miljø, drift/oppbygging av næringsvirksomhet eller non profit tjenesteproduksjon. Slik sett kunne de like gjerne vært sidestilt med overføringen, som ”Stiftelsen Miljømerking i Norge” (definert som næringsubsidie).

Overføringer til Norges forskningsråd

kap	Kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
0285	Norges forskningsråd	52	Forskningsformål	242150	0150	1 087 421
0285	Norges forskningsråd	55	Administrasjon	242150	0150	223 113
0286	Fondet for forskning og nyskaping	50	Overføring til Norges forskningsråd	242150	0140	940 226
0500	Kommunal- og regionaldepartementet	50	Forskningsprogrammer under Norges forskningsråd	242150	0150	11 500
0920	Norges forskningsråd	50	Tilskudd	242150	0486	1 071 000
1023	Fiskeri-, havbruks- og transportrettet FoU	50	Tilskudd Norges forskningsråd	242150	0482	270 100
1137	Forskning og utvikling	51	Basisbevilgninger til forskningsinstitutter m.m.	242150	0482	190 379
1137	Forskning og utvikling	50	Forskningsaktivitet	242150	0482	151 016
1301	Forskning og utvikling mv.	50	Samferdselsforskning	242150	0485	145 300
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	50	Basisbevilgninger til miljøforskning sinstituttene	242150	0550	105 965
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	51	Forskningsprogrammer m.m.	242150	0550	125 318
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	53	Internasjonalt samarbeid om miljøvernforskning	242150	0550	5 000
1830	Forskning	50	Norges forskningsråd	242150	0483	435 500

Flere av disse er klart ikke miljømotiverte overføringer, men vises her som eksempler på hvilke overføringer som er blitt med i datasettet etter eliminasjonsmetoden og som bør/må sjekkes manuelt for å avgjøre (graden av) miljømotivert overføring.

⁴³ Har også summarisk vurdert overføringer med andre COFOG koder enn 05

Disse posteringene kan klassifiseres som mer eller mindre miljømotivert:

0285	Norges forskningsråd	52	Forskningsformål	242150	0150	1 087 421
1023	Fiskeri-, havbruks- og transportrettet FoU	50	Tilskudd Norges forskningsråd	242150	0482	270 100
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	50	Basisbevilgninger til miljøforskingsinstituttene	242150	0550	105 965
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	51	Forskningsprogrammer m.m.	242150	0550	125 318
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	53	Internasjonalt samarbeid om miljøvernforskning	242150	0550	5 000
1830	Forskning	50	Norges forskningsråd	242150	0483	435 500

Posteringen til forskningsrådet (kapittel 1830 post 50) er en overføring bestående av spesifiserte delsummer hvorav noen klart er miljømotivert (Renergi-programmet og Climit med budsjetterte beløp på henholdsvis 99 og 49 millioner kroner, det vil si til sammen 34 prosent). Nasjonalregnskapets uttrekk og Statsregnskapet (FIN 2008) er ikke detaljert nok til å avgjøre hva den faktiske bevilgningen til disse to prosjektene ble. Der finnes bare totalsummen for hele posteringen. Samme vurdering er gjort for posteringen under kapittel 286, post 50. I begge tilfeller er de i dette notatet klassifisert som delvis miljømotivert på grunn av den forholdsvis høye andelen av midlene som er budsjettert til miljørettet forskning. Ved vurderingen av om det skal utarbeides regulær statistikk for miljømotiverte overføringer, bør det tas stilling til om slike overføringer skal klassifiseres som ” sammensatte overføringer” siden statsbudsjettet ikke gir svar på om det bare gjelder løpende utgifter eller også investeringer i utstyr m.m. Den samme problematikken gjelder posteringene til forskningsrådet under post 50 i kapittel 1137, 1023 samt, post 52 i kapittel 0285, selv om disse har en svakere miljøbegrunnelse. At alle disse posteringene fra fagdepartementer utenfor Miljøverndepartementet kan sies å, i alle fall delvis, å være miljømotivert er en illustrasjon på at miljø er en integrert del av mange beslutningsgrunnlag.

Overføringer til statlige forskningsinstitutter

Utgiftsart 242170 - Overføringer til Statlige forskningsinstitutter, er per definisjon ikke med i uttrekket siden det skal kartlegges overføringer fra offentlige myndigheter. Imidlertid finner vi under denne utgiftsarten flere overføringer som kan være relevante å vurdere hvis metoden skal presiseres ytterligere med tanke aktuelle mottakere i grenselandet mellom offentlig forvaltning og markedsprodusenter/næringsvirksomhet.

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1112	Kunnskapsutvikling og beredskap m.m. på matområdet	50	Kunnskapsutvikling, kunnskapsformidling og beredsk	242170	0482	72 733
1112	Kunnskapsutvikling og beredskap m.m. på matområdet	51	Kunnskapsutvikling, kunnskapsformidling og beredsk	242170	0482	50 492
1112	Kunnskapsutvikling og beredskap m.m. på matområdet	52	Støtte til fagsentrene, Bioforsk	242170	0482	18 083
1137	Forskning og utvikling	52	Omstillingsmidler Bioforsk	242170	0482	26 228
1141	Kunnskapsutvikling m.m. innen miljø- og næringstil	50	Næringsøkonomisk dokumentasjon og analyse	242170	0482	22 720
1141	Kunnskapsutvikling m.m. innen miljø- og næringstil	52	Kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling om areal	242170	0482	79 473
1410	Miljøvernforskning og miljøovervåking	70	Nasjonale oppgaver ved miljøforskingsinstituttene	242170	0550	15 151

”Bioforsk blei etablert som eit forvaltningsorgan med særskilde fullmakter frå 1.1.2006, jf. Behandlinga av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006).” (LMD 2006, side 75)

Institutt for skog og landskap samt Bioforsk, har en virksomhet som klart inkluderer forskning på miljø. Imidlertid må det antas at bevilgningene fra

Landbruks- og matdepartementet (kapittel 1112) er mindre miljømotivert enn fra Miljøverndepartementet som også bidrar med basisfinansiering til Bioforsk.

I sammenstillingen over miljømotiverte overføringer er disse posteringene ikke inkludert, men vist her som illustrasjon på at ”nasjonale oppgaver” utføres både av institusjoner formelt så vel innenfor som utenfor forvaltningen.

Overføringer til forskudd og deposita (inkl Svalbard)

Denne utgiftsarten, 242110, er rubrisert under ”Overføringer til enheter i offentlig forvaltning” og posteringer her skal per definisjon ikke regnes som overføringer fra myndighetene.

Imidlertid er det spesielt én postering som er aktuell som miljømotivert overføring:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1831	Miljøvennlig gasssteknologi	50	Overføring til Gassnova	242210	0483	91812

I budsjettet for Olje- og energidepartementet står det (SSBs understreking):

”Miljøvennlig gasskraftteknologi

Midlene til FoU innenfor miljøvennlig gasskraftteknologi overføres Forskningsrådet og inngår i Climit-programmet. Climit administreres av Gassnova og Forskningsrådet i samarbeid, og finansieres dels fra Forskningsrådets midler til miljøvennlig gasskraftteknologi og dels av avkastningen fra Fondet for miljøvennlig gassteknologi, jf. kap. 1831, post 50. Climits mål er å bidra til lønnsom gasskraft med CO₂-håndtering i Norge. Programmet skal dekke hele kjeden fra langsiktig, kompetanseoppbyggende forskning til å støtte prosjekter som demonstrerer CO₂-håndteringsteknologier. Forskningsrådet har ansvaret for FoU-delen, mens Gassnova har ansvaret for å støtte demonstrasjonsprosjekter.” (OED 2006, side 58)

Igjen er det ikke mulig å beregne hvor stor overføring som skjer til organisasjoner utenfor forvaltningen, men vi må anta at store deler av forskningsvirksomheten og demonstrasjonsprosjektene utføres av ikke (hel)statlige organisasjoner. Det er heller ikke mulig å avgjøre om det dreier seg om subsidier/løpende utgifter eller kapitaloverføring/investeringstøtte. Posteringen klassifiseres derfor som ”sammensatt overføring til andre”.

Overføringer til Kommuner og fylkeskommuner

Blant overføringene til kommunene, som er kodet med utgiftsart 245100 (overføringer til kommuner) er det ingen posteringer som framstår som miljømotivert. Blant overføringene til fylkeskommunene (utgiftsart 246100) samt én til kommunene (har fått utgiftsart 259990) er det bare disse som er aktuelle å vurdere:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1425	Vilt- og fisketiltak	70	Tilskudd til fiskeformål	246100	0540	7749
1425	Vilt- og fisketiltak	71	Tilskudd til viltformål	246100	0540	32311
1425	Vilt- og fisketiltak	61	Tilskudd til kommunale vilttiltak	259990	0540	5350
1330	Særskilte transportiltak	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	249990	0451	202471

For de to første er formålet oppgitt til å være ”Midlane under kap. 1425 er hovudsakleg retta mot resultatområde 1 Berekraftig bruk og vern av biologisk mangfald, men har samtidig eit klart innslag av tilrettelegging for friluftsliv i form av jakt og fiske, jf. resultatområde 2 Friluftsliv.” (MD, 2006, side 156). Posteringen under kapittel 1425, post 61 med utgiftsart 259990 (Andre overføringer, uspesifisert) er

antakelig gitt feil utgiftsart. Alle tre vurderes som overveiende miljømotiverte løpende overføringer til ”andre”.

Posteringen under kapittel 1330, særskilte tilskudd til transporttiltak, har en klar om implisitt miljømotivasjon, i tillegg til den transportmessige. Budsjettforslaget lyder: Det foreslås en bevilgning på 157,2 mill. kr for 2007, fordelt på 107,2 mill. kr til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene og 50 mill. kr for å følge opp tilgjengelighetsprogrammet BRA (Bedre infrastruktur, Rullende materiell, Aktiv logistikkforbedring). Denne posteringen klassifiseres som til dels miljømotivert løpende overføring til ”andre”.

Overføringer til utlandet

Artskodene 251900 (utviklingshjelp) omfatter bistand til prosjekter som inkluderer miljø, men miljø er ikke spesielt framtreddende i begrunnelsen. Disse posteringene tas derfor ikke med som miljømotivert. Det samme gjelder artskode 254100 (overføringer til FN og dets ulike organisasjoner).

Blant posteringene under utgiftsart 254900 (overføringer til andre internasjonale organisasjoner) og 255990 (Overføringer til utlandet ellers), peker disse seg ut som potensielt miljømotivert:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1138	Støtte til organisasjoner m.m.	71	Internasjonalt skogpolitisk samarbeid – organisasj	254900	0422	2837
1400	Miljøverndepartementet	71	Internasjonale organisasjoner	254900	0560	38497
1400	Miljøverndepartementet	76	Støtte til nasjonale og internasjonale miljøtiltak	254900	0560	9104
1427	Direktoratet for naturforvaltning	75	Internasjonale avtaler og medlemskap	254900	0540	972
0118	Nordområdetiltak mv.	76	Tilskudd til internasjonale klima- og miljøtiltak	255990	0113	21629
0161	Næringsutvikling	75	NORFUND – tapsavsetning	255990	0121	143750
0118	Nordområdetiltak mv.	70	Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland	255990	0530	230132

Utgiften under kapittel 1138 gjelder internasjonalt samarbeid om skogvern og bærekraftig skogbruk i Europa. Den kan derfor kategoriseres som en overveiende miljømotivert overføring.

Utgiften under kapittel 1400, post 70 er klart miljømotivert. Utgiften under kapittel 1400, post 76 omfatter også (uspesifiserte) nasjonale tiltak. Den er klart miljømotivert, men kan altså eventuelt fordeles mellom nasjonale og internasjonale mottakere (muligens også norske mottakere som bidrar til tiltak utenfor Norge).

Posteringen for kapittel 1427 er både støtte til organisasjoner og dekning av direktoratets egne utgifter til deltakelse i internasjonale aktiviteter. Den er med andre bare til dels en overføring fra myndighetene (og til utlandet), og derfor klassifisert som en mulig miljømotivert overføring.

Nordområdetiltakene (kapittel 0118, post 70 og 76) omfatter næringsutvikling og miljøprosjekter i samarbeid med Russland. Det kommer ikke klart fram hvor mye av dette som er overføringer til andre enn forvaltningen. Posteringene vurderes derfor som delvis miljømotivert og en sammensatt overføring i den forstand at den kan være både til løpende utgifter og kapitalkostnader.

Norfund (kapittel 0161, post 75) skal bidra særskilt til prosjekter innenfor fornybar energi, men ikke bare. Deres tapsavsetning må dermed kunne sies å gå til markedsprodusenter (egne selskaper i utlandet), men dog ikke spesielt til miljøvern. Posteringen kan derfor ikke klassifiseres som helt eller delvis miljømotivert. For øvrig kan det diskuteres om en tapsavsetning er en overføring som sådan selv om den er utgiftsført i regnskapet.

Naturskadeerstatninger o.l. løpende betalinger

For denne utgiftsarten er det tre aktuelle posteringer.

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1427	Direktoratet for naturforvaltning	72	Erstatninger for beitedyr tatt av rovvilt	259900	0540	123234
1427	Direktoratet for naturforvaltning	73	Forebyggende og konflikt-dempende tiltak i rovviltf	259900	0540	46670
1148	Naturskade – erstatninger og sikring	71	Naturskade, erstatninger	259900	1090	81150

Posteringene under kapittel 1427 kan oppfattes enten som subsidiering av husdyrhold eller som kostnader ved det (politiske målet om) å ha rovviltbestand. Uansett er det snakk om overføring til næringsdrivende (bønder) og vi velger å føre post 72 som subsidier. Det kan eventuelt argumenteres for at forebyggende tiltak (post 73) kan oppfattes som investeringer og dermed kapitaloverføring. Denne posteringen kategoriseres derfor som ”sammensatt”.

Under kapittel 1148 overføres det bl.a. midler til kommunene for sikringstiltak. Det er uavklart i hvilken grad midlene går til kommunenes egen drift eller om reparasjon av skader utføres av andre. I det siste tilfellet er det mer snakk om kjøp av tjenester fra det offentlige enn overføringer uten krav om motytelse. I alle tilfeller er dette ikke snakk om tiltak for å bevare miljø som sådan.

Andre innenlandske overføringer, uspesifisert

For utgiftsart 259990 for uspesifiserte overføringer finnes disse posteringene som ikke kan sies å ha noen miljøvernmessig begrunnelse:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
0140	Utenriksdepartementets administrasjon av utvikling	89	Agio	259990	0121	2531
0552	Nasjonalt samarbeid for regional utvikling	72	Nasjonale tiltak for regional utvikling	259990	0411	345414
0934	Internasjonaliseringstiltak	73	Støtte ved kapitalvareeksport	259990	0411	28820
1147	Reindriftsforvaltningen	71	Omstillingstiltak i Indre Finnmark	259990	0421	9960
1427	Direktoratet for naturforvaltning	78	Friluftsrådenes landsforbund og interkommunale fri	259990	0540	6000

Følgende posteringer må derimot regnes som begrunnet ut fra miljøhensyn, hvor posteringen under kapittel 1425 tidligere er omtalt under overføringer til kommunene:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
0960	Raufoss ASA	71	Refusjon for miljøtiltak	259990	0460	16713
1400	Miljøverndepartementet	75	Miljøvennlig byutvikling	259990	0560	6940
1425	Vilt- og fisketiltak	61	Tilskudd til kommunale vilttiltak	259990	0540	5350
1427	Direktoratet for naturforvaltning	70	Tilskudd til kalking og lokale fiskeformål	259990	0540	91067
1441	Statens forurensnings-tilsyn	75	Utbetaling av pant for bilvrak	259990	0530	159081
1833	CO2-håndtering	70	Administrasjon	259990	0432	32500

Overføringen til Raufoss ASA gjelder Statens garantiansvar under avviklingen av selskapet. Dette kan ikke regnes som en subsidie, men muligens som en overføring av kapital til konkursboet. Den er derfor klassifisert som en sammensatt overføring.

Overføringen fra Miljøverndepartementet om miljøvennlig byutvikling er medfinansiering (etter søknad) som bykommunene gjennomfører. Det er (uten å gå inn i hvilke søknader som er innvilget) ikke mulig å avgjøre hvorvidt midlene går til drift eller delvis til investeringer, så overføringen betegnes som sammensatt. Posteringen burde for øvrig vært gitt artskode 245100.

Tilskudd til kalking m.m. må anses for å være en overføring til næringsinteresser i forbindelse med bekjempelse av lakseparasitter. Men det må likevel kunne bedømmes som opplagt miljømotivert siden det handler om villaks og biologisk mangfold.

Posteringen om CO₂-håndtering (kap. 1833, post 70) gjelder Statens engasjement i testsenteret på Mongstad. I budsjettet er det satt av store beløp, men de eneste som er realisert er denne utgiften samt et kapitalinnskudd (utgiftsart 471000 - se annet avsnitt). Kodingen med utgiftsart 259990 og post 70 tilsier at det er en overføring. Imidlertid er det vanskelig å tolke utgiften som noe annet enn intern administrasjonskostnader utover lønn etc., spesielt når kapitalinnskuddet kommer som egen postering. Denne posteringen regnes derfor ikke med som miljømotivert overføring.

SFTs utbetaling av pant for bilvrak er en opplagt overføring til husholdningene, selv om noen av bilvrakene kan dreie seg om næringskjøretøy.

Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet

Dette gjelder overføringer etter utgiftsartene 371000 (kapitaloverføringer til næringsvirksomhet) og 385000 (kapitaloverføringer til utlandet).

Av spesiell interesse er disse (det var ingen miljørelaterte posteringer under 385000):

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1 000 kroner)
1143	Statens landbruksforvaltning	72	Erstatninger	371000	0421	298
1143	Statens landbruksforvaltning	73	Tilskudd til erstatninger m.m. ved tiltak mot dyre	371000	0421	35755

Erstatningene under kapittel 1143 post 72 dreier seg om å ”dekkje erstatningar ved ekspropriasjon av rett til reinbeite i Trollheimen” og ”Tilskott til erstatningar m.m. ved tiltak mot dyre- og plantesjukdommar”. Førstnevnte (post 72) har som formål å gjenopprette en bærekraftig reindrift og har dermed en klar miljøbegrunnelse utover hensynet til næringen isolert sett. Den andre overføringen er rene erstatningssaker for sykdom og liknende, og er dermed ikke miljømotivert.

Finanstransaksjoner

Dette gjelder utgiftsartene 471000 (Kapitalinnskudd) og 472000 (Kjøp av aksjer). For disse finnes disse overføringene (med en viss relevans for miljø) i utvalget:

kap	kapnavn	post	postnavn	art	cofog	verdi (1000 kroner)
0161	Næringsutvikling	95	NORFUND – grunnfondskapital ved investeringer i ut	471000	0121	341250
1825	Omlegging av energibruk og energiproduksjon	95	Kapitalinnskudd	471000	0435	10000000
1833	CO ₂ -håndtering	95	Innskuddskapital	471000	0432	10000

Norfund har føringer på at miljømessige forhold skal veie tungt i prosjektporteføljen, men er ikke et miljøpolitisk virkemiddel og overføringen kan dermed ikke medregnes blant slike overføringer.

Omlegging av energibruk og energiproduksjon er sterkt relatert til miljø, men kapitalinnskuddet under kapittel 1825, gjelder innskudd til et fond. Fondsinnskuddet som sådan kan dermed ikke regnes som en overføring : ”*Regjeringen foreslår å etablere et Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering. Fondets avkastning føres årlig inn på statsbudsjettets inntektsside (80-post) og tilsvarende beløp bevilges på statsbudsjettets utgiftsside (50-post) som overføring til Energifondet*” (OED, 2006 side 49)

Innskuddskapital til CO₂- håndtering er ikke nevnt i budsjettet, men må regnes som en overføring til testtsenteret.

Tabeller

1.	Miljømotiverte overføringer 2007 , Eurostats metode (1 000 kroner).....	22
2.	Overveiende miljømotiverte overføringer etter formål 2007, Eurostats metode (1 000 kroner).....	23
3.	Til dels miljømotiverte overføringer etter formål 2007, Eurostats metode (1 000 kroner).....	24
4.	Overveiende miljømotiverte overføringer, etter utgiftspost 2007, Eurostats metode (1 000 kroner).....	24
5.	Miljømotiverte overføringer 2007 per ansvarlig departement, Eurostats metode (1 000 kroner).....	25