

Kurt Wass

1. Offentlig sektor

1.1. Innledning

Offentlig sektor har en viktig rolle i et lands økonomi. Den er satt til å løse oppgaver av stor betydning, legger beslag på svært store ressurser og påvirker landets samlede verdiskapning. Offentlig sektor kan deles inn i én forvaltningsdel og én foretaksdel. Forvaltningsdelen 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 en lang rekke virksomheter som spenner fra kommunalt eide bedrifter som vannverk og avfallsdeponi, til store børsnoterte selskaper hvor stat og kommune eier mer enn halvparten av aksjene.

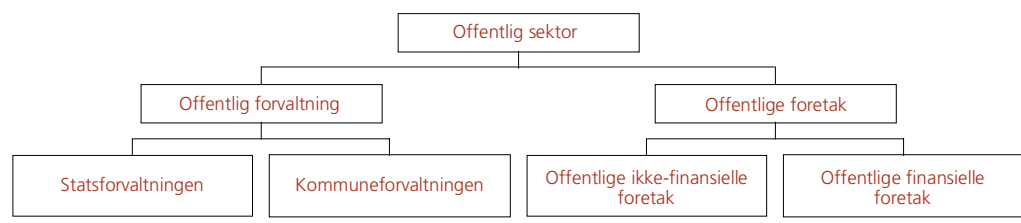
Offentlig sektor er en sammensatt sektor av økonomien, som påvirker omgivelsene

på mange måter. Myndighetene har i den økonomiske politikken målsettinger om bl.a. en god ressursbruk, en god fordeling av godene, og en stabil og forutsigbar utvikling. Offentlig sektor er et styringsverktøy for myndighetene for å påvirke blant annet den økonomiske utviklingen. I makroøkonomiske analyser har man derfor tradisjonelt et behov for å analysere offentlig sektors totale størrelse, sammensetning og innvirkning på sentrale makroøkonomiske variable som samlet etterspørsel og tilbud, investeringer, sparing, sysselsetting, rentenivå, gjeldsgrad og skattetrykk. I tillegg er det en økende oppmerksomhet omkring offentlig sektors bruk av ressursene.

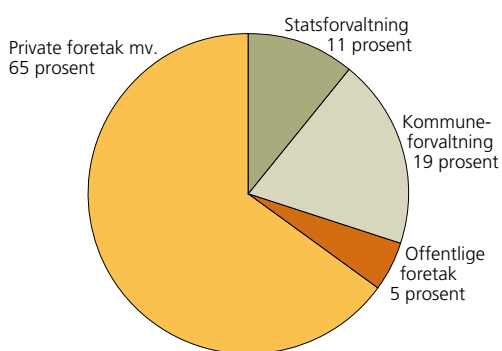
1.1.1. Én av tre arbeider i offentlig sektor

I 2005 var om lag 830 000 personer sysselsatt i offentlig sektor. Dette utgjorde nærmere 35 prosent av totalt antall sysselsatte personer i Norge. Av disse var drøyt 705 000 sysselsatt i stats- og

Figur 1.1. Oversikt over offentlig sektor i Norge



Figur 1.2. Sysselsatte personer etter sektor. Prosent av totalt antall sysselsatte personer. 2005



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kommuneforvaltningen. Kommuneforvaltningen sysselsetter langt flere enn statsforvaltningen, med over 447 000 sysselsatte. Kommuneforvaltningen har imidlertid flere deltidssysselsatte. Antall sysselsatte i offentlig foretak utgjorde dette året 128 300, noe som tilsvarer fem prosent av den samlede sysselsettingen. Sysselsatte personer etter sektor vises i figur 1.2.

1.2. Formålet med publikasjonen

For å kunne forvalte den offentlige sektor på best mulig måte er det behov for en systematisk informasjon som gir et relevant, pålitelig og aktuelt beslutningsgrunnlag. Et bidrag til dette er økonomisk statistikk om offentlig sektor. I denne publikasjonen presenteres økonomisk statistikk for offentlig sektor, slik den i tråd med internasjonale retningslinjer utarbeides av Statistisk sentralbyrå. Publikasjonen gir både en oversikt over de metoder og retningslinjer statistikken utarbeides etter, og en fylldig presentasjon av de tabeller som lages.

Siste gang Statistisk sentralbyrå utga en lignende publikasjon var i 1997, med publikasjonen NOS-C373 – De offentlige sektorers finanser 1988-1995. Tidsseriene

som publiseres i denne publikasjonen er i hovedsak 1995-2005. Det er derfor noe overlapp i tidsseriene i disse to publikasjonene. Man vil se at det kan være ulike størrelser på samme variable i disse to publikasjonene. Dette skyldes at man etter den forrige publikasjonen i 1997 har gjennomgått tallrevisjoner for å forbedre kvaliteten.

1.3. Økonomisk statistikk for offentlig sektor

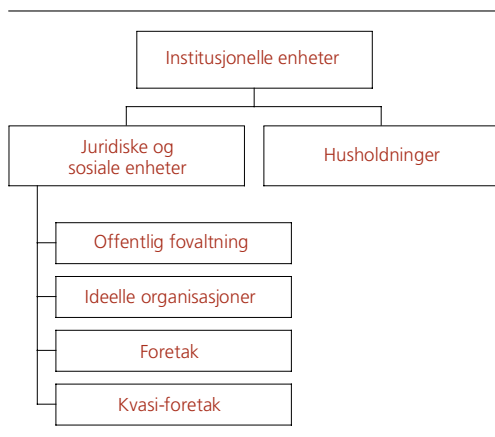
I utarbeidelsen av økonomisk statistikk for offentlig sektor følger Statistisk sentralbyrå internasjonale retningslinjer. Samtidig skal statistikken også fungere som god styringsinformasjon nasjonalt. Gjennom ulike internasjonale samarbeidsfora og institusjoner legges grunnlaget for retningslinjene. Internasjonal rapportering er en del av arbeidet med å lage statistikk for offentlig sektor. Felles for alle typer rapportering er krav om konsistens, innsyn og tilgjengelighet. Rapportene kan variere noe etter hyppighet og aktualitet. Nasjonalt er det et ønske at statistikken skal være brukervennlig og tilgjengelig slik at flest mulig kan nytte seg statistikken. Under gis det en kort beskrivelse av disse retningslinjene.

1.3.1. Internasjonale retningslinjer

Det er særlig fire organisasjoner som er sentrale i arbeidet med internasjonale retningslinjer for økonomisk statistikk – FN, Det internasjonale Pengefondet (IMF), Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og EU gjennom Eurostat. Retningslinjene blir fastlagt i samarbeid med medlemslandene.

FN gir gjennom «System of National Accounts» (SNA 1993) en grunnleggende beskrivelse av oppbygging av nasjonalregnskapet. SNA er et system som dekker hele økonomien, og det kan anvendes av alle land uavhengig på hvilket utviklingsnivå

Figur 1.3. Institusjonelle enheter



landene befinner seg på, eller hvilket politisk regime landene styres av.

Eurostat har utarbeidet sin versjon av SNA mer tilpasset europeiske forhold og behov i «European System of Accounts» (ESA 1995). ESA er et system fullt ut harmonisert med SNA, men er mer detaljert på noen områder. Norge deltar aktivt i det europeiske statistikkarbeidet. Det sendes både årlige og kvartalsvise rapporter til Eurostat om offentlig forvaltnings finanser. Gjennom Norges avtale med EU (EØS-avtalen) er mange av rapportene som sendes Eurostat lovpålagt. Det utarbeides egne statistikkdirektiver i EU som har status som norsk lov. Spesielt fokus har de såkalte konvergenzkriteriene, også kjent som Maastrich-kriteriene. Disse sier at den offentlige forvaltning ikke kan drives med et årlig underskudd på mer enn 3 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP), og at offentlig forvaltnings samlede bruttogjeld ikke kan overstige 60 prosent av BNP. Disse kravene gjelder imidlertid ikke for Norge som ikke er medlem av EU. Norge sender likevel rapporter til EU.

I IMF's manual «Government Finance Statistics» (GFS) fra 2001 er det beskrevet et

omfattende statistikkssystem spesielt for offentlig sektor. GFS-systemet er harmonisert med SNA. I tillegg til den årlige rapporten av GFS er det også utarbeidet et system for makroøkonomiske korttidsindikatorer av IMF.

Rapporten «Revenue statistics» om offentlige finanser til OECD er en detaljert beskrivelse av skatteinntekter, og gir blant annet grunnlaget for internasjonale sammenligninger av skattenivå.

1.4. Institusjonelle enheter og sektorer

I arbeidet med å utarbeide statistikk er det hensiktsmessig å gruppere aktørene på en systematisk måte. Dette bidrar til at det blir lettere å få oversikt over økonomien, og det gir mulighetene til enklere å studere grupper av aktører. Hvordan man grupperer aktørene avhenger av flere faktorer. Det er faktorer knyttet til juridiske, sosiale og økonomiske forhold som kjennetegner den enkelte aktør eller gruppe av aktører. Et viktig skille er f.eks. avgrensningen mellom Norge og andre land.

I økonomisk statistikk deles økonomien inn i *institusjonelle sektorer*. De enkelte enhetene i sektorene kalles *institusjonelle enheter*.

1.4.1. Institusjonelle enheter

En institusjonell enhet må være hjemmehørende i landet, og være et grunnleggende økonomisk beslutningscenter slik at den i eget navn har adgang til å stifte gjeld og eie eiendeler. Den må ha et fullstendig regnskap i form av drifts- og kapitalregnskap. En institusjonell enhet er involvert i økonomiske aktiviteter som den kan holdes direkte til ansvar for. I de fleste tilfeller er en institusjonell enhet egen juridisk person.

Man har to hovedtyper av institusjonelle enheter, husholdninger og juridiske/sosiale enheter. Den siste typen deler man inn i fire ulike typer. Figur 1.3 illustrerer.

Husholdninger omfatter en eller flere personer som bor sammen i et fellesskap. Husholdningene kan foruten å være konsumenter også være produsenter/næringsdrivende. Enkeltmannsforetak og ansvarlige selskaper uten selvstendig juridisk status, unntatt såkalte kvasi-foretak, anses i denne sammenhengen som husholdninger selv om de produserer varer og tjenester for et marked. Et eksempel på næringsdrivende som behandles som husholdninger, er bønder.

Ideelle organisasjoner er juridiske/sosiale virksomheter som er opprettet med formål om å produsere og/eller fordele varer og tjenester. De skal ikke gi de institusjonelle enhetene som har opprettet dem, ev. kontrollerer eller finansierer dem, noe form for utbytte. Det betyr ikke at de ikke kan gå med overskudd. Et ev. overskudd må enten forbli i virksomheten for å finansiere framtidig produksjon, eller fordeles til andre enn eierne. En ideell organisasjon som opererer i et marked, klassifiseres i samme institusjonell sektor som foretak og kvasi-foretak (se under om institusjonelle sektorer). Dersom virksomheten ikke kan sies å operere som en markedsaktør, klassifiseres den enten sammen med husholdninger eller offentlig forvaltning. Ideelle organisasjoner uten selvstendig juridisk status behandles som husholdninger.

Foretak er en juridisk enhet opprettet for å produsere varer eller tjenester i et marked. Et foretak kan gi profitt eller annen økonomisk gevinst for eierne. Et foretak er kollektivt eiet der eierne gjennom sitt eierskap bl.a. har autoritet til å ansette ledere, og holde disse ansvarlige for ledelsen av

foretaket. Dersom majoriteten av eierandelen i et foretak eies av offentlig forvaltning, kaller vi foretaket et offentlig foretak. Et eksempel på dette er Statoil, hvor staten per 31.12.2005 eide i overkant av 70 prosent av aksjene. Det er ikke nødvendigvis den juridiske statusen til et foretak som avgjør om det klassifiseres som et foretak eller ikke, men om de faktisk produserer varer og tjenester i et marked, og at foretaket kan gi økonomisk avkastning til sine eiere.

Kvasi-foretak er virksomheter som ikke er egne juridiske enheter, men som er en del av en annen institusjonell enhet. De har imidlertid en atferd som om de var egne foretak, og kan derfor være naturlig å skille ut som egne institusjonelle enheter. For at dette skal være mulig må man ha egne fullstendige regnskaper for disse. Et eksempel er sykehusapotekene. Selv om de er en del av sykehusene så driver de med markedsrettet virksomhet (se avsnitt 1.4.4), og de fører egne regnskap. De behandles derfor som om de var egne foretak.

Offentlig forvaltning er virksomheter som utfører og ivaretar forvaltningsmessige oppgaver. Offentlig forvaltning har lovgivende, rettslig og utøvende myndighet over andre institusjonelle enheter på gitte områder. Videre har offentlig forvaltning ansvar for å sørge for tilgang på visse varer og tjenester til befolkningen til priser som ikke er økonomisk signifikante (se avsnitt 1.4.4). Offentlig forvaltning har også rett til å pålegge andre institusjonelle enheter å betale skatt. Skatteinntektene har flere funksjoner, hvor de viktigste er å omfordele inntekten i samfunnet, finansiere forvaltningens produksjon, samt å påvirke atferden til aktørene i økonomien.

Figur 1.4. Institusjonelle enheter og sektorer

		Institusjonelle sektorer				
		Ikke-finansiell sektor	Finansiell sektor	Offentlig forvaltning	Husholdnings-sektoren	Ideelle organisasjoner
Institusjonelle enheter	Foretak og kvasi-foretak	Ikke finansielle foretak og kvasi-foretak	Finansielle foretak og kvasi-foretak			
	Offentlig forvaltning			Offentlige enheter		
	Husholdninger				Husholdninger	
	Ideelle organisasjoner	Ikke-finansielle ideelle organisasjoner (markedsrettet)	Finansielle ideelle organisasjoner (markedsrettet)	Ideelle org. finans. og kontroll. av off. forv. (ikke-markedsrettet)		Ideelle org. som betjener husholdninger (ikke-markedsrettet)

1.4.2. Institusjonelle sektorer

I statistikkammenheng er det ofte behov for å behandle de enkelte aktører i økonomien samlet i grupper. Til dette formålet bruker man en sektorinndeling der institusjonelle enheter fordeles etter såkalte institusjonelle sektorer. Det er fem institusjonelle sektorer, som igjen deles inn i undersektorer.

Ikke-finansielle foretak består av enheter som er opprettet med det formål å produsere varer og ikke-finansielle tjenester for markeder.

Finansielle foretak er enheter som yter finansielle tjenester i markeder. Eksempler på slike er banker, forsikringsselskaper og pensjonskasser.

Offentlig forvaltning består av enheter som utfører forvaltningsmessige oppgaver. Undersektorene i offentlig forvaltning kan variere mellom land. I Norge opereres det med to undersektorer i statistikken: stats- og kommuneforvaltningen. Andre land kan i tillegg ha en delstatsforvaltning og en trykdeforvaltning.

Ideelle organisasjoner som betjener husholdningene omfatter ideelle organisasjoner som ikke er finansiert og kontrollert av forvaltningen. Frivillige lag og foreninger, som idrettslag og humanitære organisasjoner, kan være eksempler på dette. Ideelle organisasjoner som er i hovedsak er finansiert og kontrollert av offentlig forvaltning ses på som en del av sektoren offentlig forvaltning.

Husholdninger består av grupper av personer som bor sammen, deler inntekt og formue, og som kollektivt konsumerer varer og tjenester.

1.4.3. Privat eller offentlig sektor

Offentlig sektor har ikke status av å være en egen institusjonell sektor. Offentlig sektor kan imidlertid utledes som summen av offentlig forvaltning og de finansielle- og ikke-finansielle foretakene som kontrolleres av offentlig forvaltning. For at et foretak skal være kontrollert av det offentlige menes det i SNA 1993¹ at offentlig

¹ Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank, System of National Accounts 1993 (United Nations publication, Sales No. E.94.XVII.4).

Figur 1.5. Offentlig sektor og dens avgrensninger mot de institusjonelle sektorer

Sektor for offentlig forvaltning	Sektor for finansielle foretak	Sektor for ikke-finansielle foretak	Sektor for ideelle organisasjoner	Sektor for husholdninger
Offentlig	Offentlig	Offentlig	Privat	Privat
	Privat	Privat		

forvaltning har adgang til å fastlegge foretakets generelle politikk ved at man f.eks. har myndighet til å ansette og avsette foretakets leder. I praksis kan slik kontroll oppnås ved at det offentlige eier mer enn halvparten av foretaket, eller har flertall i foretakets styre.

Det offentlige kan også utøve kontroll på de institusjonelle enhetene kalt ideelle organisasjoner. I SNA 1993 forstås den offentlige kontroll nokså likt som overfor foretak, men i tillegg er finansiering et viktig kriterium. Ideelle organisasjoner som er kontrollert og finansiert av det offentlige anses å være en del av offentlig forvaltning.

1.4.4. Marked eller ikke-marked

Det er ikke alltid enkelt å avgjøre om en virksomhet bedriver markedsrettet virksomhet eller utøver forvaltningsmessige oppgaver. Til å avklare dette spørsmålet benyttes begrepet «økonomiske signifikante priser» (ØSP). I SNA 1993 heter det at med ØSP menes priser som i vesentlig grad påvirker de mengder tilbyderne er villige til å tilby og etterspørerne ønsker å kjøpe. Hvis varen eller tjenesten tilbys til brukerne til ØSP, er virksomheten ikke å regne som forvaltning. Det kan være noe ulik praksis mellom land med hva man mener med ØSP. I mange europeiske land (EU) brukes den såkalte 50-prosent regelen. Dette er ingen regel i absolutt forstand i SNA, men i den europeiske

statistikkmanualen «European System of Accounts» (ESA 1995) sier man at produksjonen selges til ØSP dersom salgsinntektene dekker mer enn 50 prosent av produksjonskostnadene.

En siste type virksomhet som kan nevnes, er såkalte *markedsetablissementer*. Det er virksomheter som er en del av en større virksomhet i forvaltningen, men som driver med annen type aktivitet enn hovedaktiviteten til den virksomheten de er en del av. Disse er også geografisk fast lokalisert og selger sine varer og tjenester til ØSP. Markedsetablissemmentene anses å være en del av forvaltningen. Eksempel på et slik etablissement er kiosker i museer som selger postkort, suvenirer etc.

1.5. Føringsprinsipper

1.5.1. Strømmer og beholdninger

De internasjonale statistikkmanualene beskriver såkalte integrerte statistikkssystemer. Med det menes at strømmer og beholdninger samles i et felles system.

I en regnskapsførende virksomhets balanseregnskap viser man verdien av eiendelene på et gitt tidspunkt. Egenkapitalen gir uttrykk for virksomhetens netto formue, og kan uttrykkes som verdien av eiendelene fratrukket gjelden. Eiendelene kan være både finansielle og ikke-finansielle. Med ikke-finansielle eiendeler menes maskiner, bygninger etc, mens finansielle

Boks 1.1. Indikatorer for offentlig kontroll

I den reviderte nasjonalregnskapstandarden fra FN (revisjonen av SNA 1993 som ventes fullført i 2008) innføres noen flere kriterier for å avgjøre kontrollspørsmålet. Det er foreslått et sett med indikatorer, der man på bakgrunn av en samlet vurdering av disse indikatorene forsøker å avgjøre om et foretak skal anses å tilhøre privat- eller offentlig sektor.

De tre første indikatorene er forhold som allerede finnes i SNA 1993, og som omfatter eierskap - majoritet av aksjer og/eller stemmer i styret, samt retten til å tilsette/avsette nøkkelpersonell i foretaket. I tillegg kommer en indikator for kontroll av nøkkelkomiteer. Videre finnes en indikator som kalles «golden share», som innebærer adgang til å gripe inn i spesielle situasjoner (betinget kontroll). Det kan bety at dersom man privatiserer et foretak, så forbeholder man seg retten til å gripe inn i foretaket dersom det handler i strid med forutsatte intensjoner, f.eks. våpensalg til land man ikke ifølge politiske retningslinjer skal selge til.

En annen indikator er eksistens av særlovgivning utover de generelle lover og regler ovenfor foretaket. Videre foreslås det at dersom et foretak har en dominant kunde i offentlig sektor, kan denne tenkes å influere på foretakets beslutninger. Det samme kan gjelde dersom foretaket har flere kunder i offentlig sektor som til sammen kan influere foretaket i betydelig grad. Om foretaket ikke har alternative kunder i privat sektor på grunn av de offentlige kundene, kan det implisere offentlig kontroll.

En annen indikator på kontroll kan være at foretaket gjennom låneopptak eller garantier fra det offentlige blir underlagt kontroller fra det offentlige utover det som ville vært situasjonen dersom foretaket hadde vært kunde i en privat bank. I tillegg til de enkelte indikatorene anbefales det å legge vekt på totaliteten i indikatorene samlet. Selv om ingen indikator hver for seg skulle avgjøre spørsmålet om kontroll, kan en samlet vurdering være nødvendig.

eiendeler kan være kontanter, og verdipapirer som aksjer og obligasjoner. De finansielle eiendelene kan også kalles fordringer. I en balanse sorterer man eiendelene etter type, og verdien av de enkelte typer eiendeler gir uttrykk for *beholdningene*.

Boks 1.2. Markedsaktør eller en del av forvaltningen

Dersom produksjonen i virksomheten primært selges til foretak og husholdninger, og til økonomisk signifikante priser (ØSP), samt at etterspørerne fritt kan velge å kjøpe eller ikke, anses virksomheten som en markedsaktør. Tidsperspektivet for å vurdere om virksomheten selger sine varer og tjenester til ØSP bør være flere år. I situasjoner hvor det er flere offentlige virksomheter som bedriver samme type produksjon, f.eks. høyere utdanningsinstitusjoner, bør man vurdere disse virksomhetene samlet som en gruppe.

I en situasjon hvor produksjonen kun selges til offentlig forvaltning må man skille mellom en situasjon hvor virksomheten selger i konkurranse med andre private virksomheter, og en situasjon hvor virksomheten er eneste tilbyder. Hvis det første er tilfellet, vurderes virksomheten til å være en markedsaktør. I tilfellet hvor virksomheten er eneste tilbyder og offentlig forvaltning er eneste kunde, anses virksomheten som hjelpeforetak, og plasseres statistiskmessig som en del av offentlig forvaltning. Dersom virksomheten er eneste tilbyder til offentlig forvaltning, men at mer enn halvparten av produksjonen selges til andre enn forvaltningen, anses den som en markedsrettet virksomhet.

Sammenligner man beholdningene på ett tidspunkt med et annet gir differansen uttrykk for verdiendringene i perioden, eller endringen i virksomhetens nettoformue.

Strømmer er de hendelsene som skjer i løpet av en periode, og som endrer verdien av virksomhetens beholdninger. Man skiller mellom to typer strømmer: transaksjoner og omvurderinger. En *transaksjon* er en interaksjon mellom to parter basert på en gjensidig avtale eller forståelse mellom partene. En skatteinnbetaling er et eksempel på en slik transaksjon. Transaksjonen kan være frivillig, eller pålagt ved lov. Man kan også skille transaksjoner avhengig om de utløser en spesifikk motytelse eller ikke. En skatteinnbetaling gir ingen spesifikk motytelse, mens en gebyrbetaling for en legekonsultasjon gir en motytelse i form

av legetjenester. Transaksjonene kan være enten monetære eller i naturalia.

Omvurderinger er endringer i løpet av en periode som ikke skyldes transaksjoner. Det skilles mellom to typer omvurderinger: *verdiendringer* og *volumendringer*. Dersom verdien på en bolig eller en aksjebeholdning endres i løpet av en periode på grunn av utviklingen i bolig- eller aksjemarkedet, vil dette være en verdiendring som endrer verdien av beholdningen av boliger og aksjer uten at det har foregått noen transaksjoner. Volumendringer er endringer som endrer enten kvantitet eller kvalitet på eiendelene. Et eksempel på en volumendring kan være at et nytt oljefunn fører til at oljeformuen øker. Et annet eksempel er når virksomheter skifter institusjonell sektor. Hvis en virksomhet flyttes fra f.eks. kommuneforvaltningen til statsforvaltningen behandles dette som en volumendring.

1.5.2. Regnskapsprinsipper

Statistikksystemer (SNA 1993, ESA 1995 og GFSM 2001) som integrerer beholdninger og strømmer må føres etter et prinsipp om *dobbel bokholderi*. I regnskapspråk betyr det at når man debiterer en konto, må en annen krediteres; enhver strøm må altså bokføres to ganger. Når en virksomhet investerer i en maskin, altså en økning i de fysiske eiendelene, vil dette først debiteres. Finansieres maskinen ved opptak av lån, krediteres denne gjelden. Løpende utgifter er debetføringer som reduserer nettoformue, mens inntekter er en kreditføring som øker nettoformuen. Oppstillingen under illustrerer.

Debet	Kredit
↑ Eiendeler	↓ Eiendeler
↓ Gjeld	↑ Gjeld
↓ Netto formue (f.eks. utgift)	↑ Netto formue (f.eks. inntekt)

Periodisering

Når en begivenhet (strøm) er identifisert og skal regnskapsføres, må man ta stilling til hvilken periode størrelsen skal henføres til i regnskapet. Her er det ulike måter å føre regnskaper på i offentlig forvaltning. I *statsregnskapet*, det vil si regnskapet som omfatter de statlige virksomhetene som er underlagt Stortingets kontroll ved at inntekts- og utgifterammen fastlegges i statsbudsjettet, benyttes *kontantprinsippet*. Dette prinsippet er det som er mest utbredt internasjonalt for den sentrale statsforvaltning. Kontantprinsippet innebærer at inntekter og utgifter regnskapsføres i de perioder hvor inn- og utbetalingene skjer. Kontantregnskapet viser derfor kun betalingsstrømmene. Statsbudsjettet følger det samme prinsippet, og viser således de planlagte inn- og utbetalingene, samt finansieringsbehovet.

Enkelte statlige virksomheter, der kun en overføring fra statskassen registreres i statsregnskapet², fører sine regnskaper etter i *regnskapsloven*, på samme måte som de fleste private og offentlige foretak. Helseforetakene er eksempler på dette. Etter regnskapsloven skal man følge noen grunnleggende prinsipper som i enkelte tilfeller avviker fra kontantprinsippet. Blant annet skal man registrere transaksjonene når de finner sted, uavhengig av når de tilhørende betalingsstrømmene finner sted. Dette kalles transaksjonsprinsippet. Med transaksjon menes f.eks. leveringstidspunkt, overføring av eiendomsrett og overføring av disposisjonsrett. Videre skal inntekt resultatføres når den er opptjent, det såkalte opptjeningsprinsippet. Dette innebærer f.eks. at skatteinntekter henføres til den periode da den skattepliktige aktivitet fant sted, og ikke når skattekravet ble innbetalt. Et annet prinsipp er sammenstillingsprinsippet, som innebærer at

² Jf. kapittel 2.1.

utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekter. Det finnes flere andre prinsipper, bl.a. forsiktighetsprinsippet. Det henvises til regnskapsloven eller standard lærebøker om regnskap, samt «NOU 2003: 6 - Hva koster det?». Regnskapslovens prinsipper om periodisering kalles gjerne *periodiseringsprinsippet* eller *regnskapsprinsippet*.

En stor forskjell mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet er føring av investeringer. Under kontantprinsippet utgiftføres f.eks. realinvesteringer i sin helhet i anskaffelsesåret, mens under periodiseringsprinsippet føres investeringene i balansen som en eiendel og avskrives over investeringens økonomiske levetid. Under kontantprinsippet vil realinvesteringene ikke fremkomme i de påfølgende perioder. Kontantprinsippet vil derfor verken synliggjøre realinvesteringenes kapitalkostnader eller de fysiske eiendelene. Ifølge regnskapsloven er det krav om både resultatregnskap og full balanse, og i tillegg en kontantstrømoppstilling som har mye til felles med statens bevilgningsregnskap. Staten har også et kapitalregnskap, som gir en oppstilling av statens finansielle beholdninger (fordringer og gjeld).

Regnskapsprinsippet som brukes i *kommuneforvaltningen* kalles *anordningsprinsippet*. Dette prinsippet innebærer at alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal tas med i regnskapet for vedkommende periode, uavhengig av om de er betalt eller ikke når perioden avsluttes. Anskaffelse og anvendelse av varer og tjenester bokføres ved henholdsvis mottak og levering. Bokførte verdier i kommuneregnskapet er i de fleste tilfeller sammenfallende med periodiserte (påløpte) verdier.

Periodisering av regnskapene i tråd med regnskapslovens krav er i stor grad sammenfallende med det man i økonomisk statistikk kaller *påløptprinsippet*, og som er standard føringsmåte i nasjonalregnskap.

Det er mulig å presentere mange kategorier av strømmer og beholdninger i statistikken enten som *bruttostørrelser* eller som *nettostørrelser*. Vanligvis er det ønskelig å føre like kategorier inntekter og utgifter hver for seg, dvs. en bruttoføring. Dette gir ofte mer informasjon enn ved en nettoføring, dvs. inntekter fratrukket utgifter for de samme kategorier. I statistikken føres for eksempel renteinntekter og renteutgifter separat. Et annet eksempel er trygde- og pensjonspremieinnbetalinger og pensjonsutbetalinger som hhv. inntekts- og utgiftsføres separat. Finanstransaksjoner nettoføres, mens beholdninger av finansobjekter presenteres brutto når de finnes både på balansens fordrings- og gjeldsside.

1.5.3. Verdsetting

I de internasjonale retningslinjene for økonomisk statistikk angis det at verdsetting av varer, tjenester, innsatsfaktorer, finansielle og ikke-finansielle eiendeler mv. skal reflektere objektene faktiske byttestverdi, det vil si løpende *markedspriser* når slike finnes. Det er imidlertid vanskelig å operere med markedspriser i offentlig sektor fordi transaksjonene som hovedregel ikke foregår til i markeder. Det anbefales da å beregne markedspriser hvis mulig.

I forvaltningen prissettes ofte varer og tjenester til under markedspris, f.eks. utlån til rentesatser under markedsrenten. Det innebærer at renteinntektene på et slik utlån vil bli lavere enn om man hadde gitt lånet til de betingelsene som gjelder i markedet. Begrunnelsen er ofte fordelingshensyn. Det anbefales da å dele rentetransaksjonen i to, ved først å føre renteinntektene

på slike utlån til markedsrente og dernest føre differansen mellom markedsrente og subsidiert rente som en utgift.

Et annet tilfelle er når forvaltningen skyter inn kapital i forretningsdriften. Dersom kapitalinnskuddet skjer med en forventning om avkastning på den innskutte kapitalen, skal det behandles som en ordinær kapitalplassering. I tilfeller der det er klart at man verken forventer eller forutsetter avkastning på den innskutte kapitalen, skal transaksjonen utgiftsføres.

For mange av de finansielle eiendelene og gjelden opererer man med tre ulike verdibegreper. I tillegg til *markedsverdi*, brukes også begrepene *bokførte verdier* og *pålydende verdier*. Pålydende verdier er det beløpet som er påskrevet et verdipapir, altså den verdien verdipapiret hadde første gang det ble utstedt. Hvis man kjøper en aksje, vil den pålydende verdien være skrevet på aksjen. Dette trenger imidlertid ikke være det samme som markedsverdien, altså den prisen man ville fått for aksjen om man solgte den i markedet. Markedsverdien kan være både under og over pålydende verdi. Bokført verdi er den verdien man fører i balansen, og kan både være lik og forskjellig fra markedsverdi og pålydende verdi.

Et annet verdsettingsproblem er knyttet til statens fysiske eiendeler, altså realkapitalen. For realkapitalen finnes det i mange tilfeller ikke markedspriser. Man kan da anvende ulike tilnærminger for å anslå noe i nærheten av en tenkt markedspris. Gjenskaffelseskost er én måte å verdsette realkapital på. En annen måte er om det finnes transaksjoner av sammenlignbar realkapital, og som kan gi informasjon for å beregne en markedsverdi.

1.5.4. Noen spesielle regnskapsføringer i statistikken

Imputeringer

Imputeringer er konstruerte regnskapsføringer der det ikke nødvendigvis har foregått transaksjoner, men hvor økonomiske realiteter tilsier en føring. Et eksempel i statistikken er kapitalslit. Kapitalslitet gir et uttrykk for kostnaden ved bruk av produksjonskapital, ved at verdien forringes ved normal slitasje, skade og foreldelse. I kontantregnskaper har man ingen slik informasjon. I statistikk som skal gi uttrykk for påløpte inntekter og utgifter er det derfor behov for å beregne kapitalslitet.

Konsolidering

Når man skal utarbeide en samlet økonomisk statistisk framstilling av minst to sektorer, må man ta hensyn til de økonomiske strømmene, og gjelds- og fordringsforholdene, mellom sektorene. Eksempelvis har statsforvaltningen store utgifter gjennom overføringer til kommuneforvaltningen. Ved konsolidering eliminerer man transaksjoner og debitor/kreditor forhold mellom enhetene. I SSBs tabeller over inntekter og utgifter i offentlig forvaltning er overføringer mellom undersektorene eliminert.

I SSB sin oppstilling av finansielle balanser for forvaltningssektorene konsoliderer man imidlertid ikke interne gjelds- og fordringsforhold. Dette er i tråd med EUs direktiv på området. Selv om dette ikke gir noen endring i netto formue sammenlignet med en situasjon der de interne gjelds- og fordringsforhold ble konsolidert, vil det gi nyttig informasjon om debitor- og kreditorforhold.