



*Inge Aukrust, Karolina Wojdak Dam,
Trude Nygård Evensen (red.), Roger Johan Fosse,
Pål Martin Vinghøg*

Offentlig forvaltning i BoF Rapport fra en arbeidsgruppe i 2009

Innhold

Innhold	1
1 Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn for nedsettelse av arbeidsgruppen	3
1.2 Arbeidsgruppens mandat, formål og representanter	3
1.3 Hovedprinsipper for inndeling i enheter og sektorer i Statistisk sentralbyrå	4
1.4 Arbeidsgruppens arbeid og denne rapportens oppbygning	5
1.4.1 Rapportens innhold.....	5
1.4.2 Møter og aktivitet i arbeidsgruppen.....	6
1.5 Tidligere arbeid knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning i BoF	6
2 Prinsipper for inndeling i enheter og sektorer	8
2.1 Retningslinjer i ENS 1995 (ESA95)	8
2.1.1 Kort om Det europeiske nasjonalregnskapssystem ENS 1995	8
2.1.2 Institusjonelle enheter og lokale bransjeenheter	8
2.1.3 Institusjonelle sektorer.....	9
2.1.4 Skillet mellom offentlig forvaltning og andre institusjonelle sektorer	10
2.1.5 Oppsummering av kriteriene i ENS 1995 for å avgrense offentlig forvaltning	13
2.1.6 Undersektorer innen offentlig forvaltning	13
2.2 Sammenheng mellom sektor- og næringskoder for offentlig forvaltning	14
2.3 Revisjon av ESA95	14
2.3.1 Nytt kapittel om offentlig forvaltning.....	14
2.3.2 Revidert ESA- Hva skjer videre?	15
3 Statistikk for offentlig forvaltning og innarbeiding i nasjonalregnskapet	17
3.1 Nasjonalregnskapets statistikkgrunnlag for offentlig forvaltning	17
3.2 Statlig forvaltning	17
3.2.1 Statistikkgrunnlaget for statlig forvaltning	17
3.2.2 Statsregnskapet	18
3.2.3 Andre stats- og trygderegnskap	18
3.2.4 Bearbeiding og tilrettelegging av statlige regnskaper for bruk i nasjonalregnskapet	19
3.3 Kommunal forvaltning.....	21
3.3.1 Kort om KOSTRA-rapporteringen.....	21
3.3.2 Bearbeiding og tilrettelegging av KOSTRA-tall for bruk i nasjonalregnskapet.....	22
3.4 Offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet	25
3.4.1 Realregnskap og institusjonelt sektorregnskap.....	25
3.4.2 Kort om offentlig forvaltning i realregnskapet.....	25
3.4.3 Kort om offentlig forvaltning i det institusjonelle regnskapet.....	26
4 Regler og rutiner for sektor- og næringstildeling i BoF	27
4.1 Formålet med BoF	27
4.2 Offentlig forvaltning i BoF	27
4.3 Nye enheter	28
4.4 Endringer/korreksjoner i nærings- eller sektorkoder	28
4.4.1 Generelt	28
4.4.2 Endringer/korreksjoner i næringskoder	28
4.4.3 Endringer/korreksjoner i sektorkoder	28
4.5 Ansvars- og arbeidsdeling.....	29
4.5.1 Praksis i dag.....	29
4.5.2 Arbeidsgruppens anbefalinger	29
5 Arbeidsgruppens arbeid.....	31
5.1 Inkonsistens mellom regnskap og register, statsforvaltningen	31
5.1.1 Muligheter for å avdekke avvik i grunnlagsmaterialet	31
5.1.2 Avvik i sektorkodingen	31
5.1.3 Avvik i næringskodingen.....	32
5.2 Avvik i sektorplassering, kommunesektoren	32

5.2.1	Muligheter for å avdekke avvik i grunnlagsmaterialet	32
5.2.2	Hovedresultater	35
5.2.3	Mer om avvikene	36
6	Problemstillinger knyttet til sektor- og næringskoding for enheter innen offentlig forvaltning ...	41
6.1	Innledning	41
6.2	Offentlig eiendomsforvaltning	41
6.2.1	Generelt om eiendomsforvaltning	41
6.2.2	Statsbygg og Forsvarsbygg	42
6.2.3	Utskilling av kommunal virksomhet som AS – eksempel REAS	43
6.2.4	Arbeidsgruppens anbefalinger for enheter som forvalter offentlig eiendom	44
6.3	Vannverk, avløp og renovasjon (VAR)	44
6.3.1	Generelt om problemstillingen	44
6.3.2	Dagens praksis i nasjonalregnskapet	45
6.3.3	Arbeidsgruppens forslag	47
6.4	Jernbaneverket	47
6.4.1	Kort om Jernbaneverket og tidligere diskusjoner	47
6.4.2	Argumenter for at JBV skal være forretningsdrift	48
6.4.3	Argumenter mot at JBV skal være forretningsdrift	48
6.4.4	Arbeidsgruppens anbefaling vedrørende Jernbaneverket	49
6.5	Andre problemstillinger	49
6.5.1	”Ulovlige” kombinasjoner av nærings- og sektorkoder for offentlig forvaltning	49
6.5.2	Statens pensjonskasse (innland og utland)	49
6.5.3	Andre prinsipielle problemstillinger knyttet til sektorkoding for offentlig forvaltning reist av en tidligere arbeidsgruppe	50
7	Oppsummering	51
	Referanser	55
	Vedlegg A. Funksjonsinndeling i KOSTRA	56
	A.1 Funksjonsinndeling for regnskapsåret 2008, kommunene	56
	A.2. Funksjonsinndeling for regnskapsåret 2008, fylkeskommunene	57
	Vedlegg B. Norske kommentarer til utkast til kapittel 20, revidert ESA	58

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for nedsettelse av arbeidsgruppen

Bakgrunnen for nedsettelse av arbeidsgruppen, november 2008, var at informasjon om variable, som antall sysselsatte, for offentlig sektor basert på Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) har vist seg å ikke stemme overens med nasjonalregnskapets tall for sammenlignbare variable for offentlig forvaltning. En viktig årsak er at nasjonalregnskapets tall for offentlig forvaltning bygger på regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. Regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning bygger igjen på Statsregnskap, kommuneregnskap hentet inn gjennom KOSTRA-rapporteringen, samt innhentet særregnskap for enkelte enheter som er definert inn under offentlig forvaltning, men som faller utenfor Statsregnskapet eller KOSTRA-rapporteringen.

Videre ble det fastsatt at: *For konsistens mellom ulike typer statistikk, og for konsistens mellom alle deler av nasjonalregnskapet, er det et formål at all statistikk som dekker offentlig forvaltning bygger på de samme enhetene. Likeledes er det viktig at offentlige enheter som ikke skal inngå i forvaltningen, men defineres som offentlig forretningsdrift eller offentlige eide foretak, har en entydig sektor- og næringskode i BoF. Dette er viktig for at de skal fanges opp ved utarbeiding av statistikk for andre sektorer/næringer.*

1.2 Arbeidsgruppens mandat, formål og representanter

Arbeidsgruppens mandat har vært følgende:

- Klargjøre reglene for koding av enheter som skal inngå i sektoren offentlig forvaltning i BoF.
- Foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av enhetene som ligger i BoF i dag avgrenset til enheter innen offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (som utarbeides av Seksjon for offentlige finanser)
- Foreta en vurdering av dagens ansvarsdeling og rutiner for oppdatering og kvalitetssikring av sektorkoden i BoF, avgrenset til offentlig forvaltning.

Formålet med arbeidsgruppen var i første rekke å få ryddet opp i enhetene som ligger i BoF per i dag (vårhalvåret 2009), for å oppnå konsistens mellom enheter definert som offentlig forvaltning i regnskap for offentlig forvaltning og enheter definert som offentlig forvaltning i BoF. I føringene til arbeidsgruppen er det videre spesifisert: *"Gruppen kan/må imidlertid peke på prinsipielle uklarheter og/eller praksis underveis. Eventuelle forslag til prinsipielle endringer må samordnes med det samtidig pågående Proteam-prosjektet med mandat å utlede prinsipper for sektorklassifisering generelt. Eventuelle endringer i prinsipper som fører til endringer (av et visst omfang) i regnskap for offentlig forvaltning ved Seksjon for offentlige finanser (og dermed også i nasjonalregnskapet) kan kun gjennomføres i samband med en hovedrevisjon av nasjonalregnskapet."*

Følgende personer har deltatt i arbeidsgruppen:

Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk (seksjon 260): Inge Aukrust

Seksjon for bedriftsregister (seksjon 410)¹: Roger Fosse

Seksjon for nasjonalregnskap (seksjon 930): Karolina Wojdak Dam (med i det innledende arbeidet, ikke i slutfasen)

Seksjon for nasjonalregnskap (seksjon 930): Trude Nygård Evensen (leder)

Seksjon for offentlige finanser (seksjon 950): Pål Martin Vinghøg

¹ Seksjon for bedriftsregister (seksjon 410) har som følge av omorganiseringen i Statistisk sentralbyrå, vårhalvåret 2009, skiftet navn til Seksjon for statiske populasjoner (seksjon 810). I denne rapporten brukes den navnetting som var gjeldene da arbeidsgruppen ble nedsatt.

1.3 Hovedprinsipper for inndeling i enheter og sektorer i Statistisk sentralbyrå

Det norske nasjonalregnskapet bygger på retningslinjene i Det europeiske nasjonalregnskapssystemet ENS 1995 (Statistisk sentralbyrå, 1999a). Dette betyr at nasjonalregnskapet følger de samme prinsippene som i ENS 1995 når det gjelder inndeling i enheter og sektorer. Siden nasjonalregnskapet bygger på (nær sagt all) annen økonomisk statistikk (og noe annen statistikk), betyr dette at prinsippene i ENS om inndeling i enheter og sektorer må ligge til grunn for all økonomisk statistikk som Statistisk sentralbyrå produserer. Siden BoF ligger til grunn for strukturstatistikker for en rekke ulike næringer og en rekke andre statistikker som også benyttes som statistikkgrunnlag i nasjonalregnskapet, må prinsippene i ENS 1995 ligge til grunn også for inndelingen i enheter og sektorer i BoF.

I Statistisk sentralbyrå deler vi inn økonomien i følgende institusjonelle hovedsektorer²:



I media og i sin alminnelighet er det ofte vist til offentlig sektor som begrep. ENS 1995 gir en definisjon av offentlig *forvaltning*, og skiller videre mellom offentlig og privat eie og drift. Offentlig sektor defineres normalt³ ved å gruppere offentlige finansielle foretak og offentlige ikke-finansielle foretak sammen med offentlig forvaltning sektor. Hver av disse undersektorene kan igjen deles inn i offentlige eide foretak og offentlig forretningsdrift, som igjen kan deles inn i henholdsvis statlig og kommunalt eide foretak eller forretningsdrift.

Arbeidsgruppens mandat er knyttet til avgrensningen av offentlig forvaltning, og ikke til avgrensningen av en offentlig sektor. Men i den grad det er usikkert om en enhet hører hjemme under offentlig forvaltning eller ikke, er det gjerne avgrensningen mot offentlige finansielle eller ikke-finansielle foretak som er uklar. I noen tilfeller kan det også være uklar avgrensning mot ideelle organisasjoner.

² I henhold til retningslinjene i ENS 1995, skal offentlig forvaltning deles inn i 4 undersektorer Statsforvaltningen, Delstatsforvaltning, Kommuneforvaltningen og Trygdeforvaltning. Imidlertid må det gjøres tilpasninger til organiseringen av norsk økonomi. Se avsnitt 2.1.6.

³ Se Haglund, Hedum, Scherven og Sørensen (2005), side 13. Her vises det til avgrensning av offentlig sektor i IMF's manual: Government Finance Statistics Manual 2001.

Boks 1.3.1. Definisjon av offentlig forvaltning i statistikk for offentlig forvaltning

Offentlig forvaltning består av institusjoner som har lovgivende, rettslige og utøvede myndighet over andre aktører og enheter på gitte områder. Enheter med ansvar for produksjon og distribusjon av varer og tjenester til priser som ikke er økonomisk signifikante (lav grad av brukerbetaling) klassifiseres også som forvaltningsinstitusjoner. Videre har enheter innenfor offentlig forvaltning også rett til å pålegge andre institusjonelle enheter (bedrifter og husholdninger) å betale skatt. Skattesystemet har flere funksjoner, hvor de viktigste er å omfordele inntekt og formue i samfunnet, finansiere produksjon, samt å påvirke atferden til aktørene i økonomien.

1.4 Arbeidsgruppens arbeid og denne rapportens oppbygning

1.4.1 Rapportens innhold

Arbeidsgruppen har løst mandatet på følgende måte:

- *Klargjøre reglene for koding av enheter som skal inngå i sektoren offentlig forvaltning i BoF.*

Jamfør avsnitt 1.3 har vi at de prinsipielle retningslinjene knyttet til koding av enheter i BoF, bygger på på ENS 1995. De samme prinsippene ligger også til grunn for regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og nasjonalregnskap.

I kapittel 2 gjengis de aktuelle prinsippene i ENS 1995 knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning som nasjonalregnskapet og Statistisk sentralbyrå bygger på.

Imidlertid må det også tas visse praktiske hensyn ved implementering av enheter i registeret BoF og i statistikken. Regler og rutiner for oppdatering av sektor- og næringskoder for enheter i offentlig forvaltning i BoF er gjengitt i kapittel 4.

- *Foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av enhetene som ligger i BoF i dag avgrenset til enheter innen offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (som utarbeides av Seksjon for offentlige finanser)*

For å kunne foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av enhetene som ligger i BoF i dag i forhold til enheter i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning kreves muligheter for å sammenligne enheter i registeret og regnskapsstatistikken. Arbeidsgruppen har brukt en del tid på å sette seg inn datagrunnlaget for regnskapsstatistikken for å studere muligheten for å foreta sammenligninger.

Arbeidsgruppen fant at det ikke var så enkelt, uten videre, å kunne foreta en sammenligning av de enkelte enhetene i BoF opp mot enheter i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. Vi har derfor funnet et behov for å dokumentere regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning, med vekt på hvilke enheter som inngår, og sammenheng mellom det innkomne datagrunnlaget og dataene som publiseres i nasjonalregnskapet. En slik dokumentasjon er gjengitt i kapittel 3 i denne rapporten.

I kapittel 5 ser vi på noen faktiske avvik i sektor- og/eller næringsklassifisering mellom BoF og regnskapsstatistikk som arbeidsgruppen har funnet.

I kapittel 6 ser vi nærmere på ulike prinsipielle problemstillinger. De prinsipielle problemstillingene som arbeidsgruppen har sett nærmere på, er først og fremst knyttet til de avvikene som er identifisert. I henhold til føringene til arbeidsgruppen har vi at ”*Gruppen kan/må imidlertid peke på prinsipielle uklarheter og/eller praksis underveis*”. Det er imidlertid ikke innenfor mandatet til denne

arbeidsgruppen å foreta en full gjennomgang av ulike prinsipielle problemstillinger knyttet til sektorkoding for offentlig forvaltning.

- *Foreta en vurdering av dagens ansvarsdeling og rutiner for oppdatering og kvalitetssikring av sektorkoden i BoF, avgrenset til offentlig forvaltning.*

Dagens ansvarsdeling og rutiner for oppdatering og kvalitetssikring av sektorkoden i BoF, avgrenset til offentlig forvaltning, er som nevnt gjengitt i kapittel 4. Arbeidsgruppens vurderinger og forslag til endringer er gjengitt i avsnitt 4.5.

1.4.2 Møter og aktivitet i arbeidsgruppen

Prosjektleder har innkalt til i alt 7 møter i arbeidsgruppen.

I tillegg har det vært en del løpende kontakt mellom leder for arbeidsgruppen og de ulike medlemmene, samt mellom de ulike medlemmene.

På et av møtene ble et par andre medarbeidere, Tonje Køber og Kristian Gimming (fra henholdsvis Seksjon for nasjonalregnskap og Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk), med kjennskap til problemstillingen trukket med. I tillegg har arbeidsgruppens medlemmer hatt dialog med andre medarbeidere i seksjonene med kjennskap til problemstillingene som arbeidsgruppen har berørt. Blant annet vil vi nevne Anne Britt Thorud som har lest og kommentert avsnittet i rapporten som gir en dokumentasjon av KOSTRA, og i tillegg har besvart andre spørsmål arbeidsgruppen har stilt om KOSTRA. Knut Sørensen har vært behjelpelig blant annet med informasjon om revisjon i internasjonale retningslinjer og om praksis i nasjonalregnskapet. Ann Kristin Hansson har lest og kommentert kapittel 4 og regler og rutiner i BoF i samarbeid med Roger Fosse. ***Arbeidsgruppen vil takke alle støttespillere som vi har trukket veksler på og påpeke at eventuelle gjenstående feil og mangler i arbeidsgruppens rapport er arbeidsgruppens fulle ansvar.***

Det ble relativt tidlig i arbeidsfasen opprett et fellesområde på Q-disken: Q:\Bof_offentlig. På dette området er det lagret en del bakgrunnsdokumenter, referater fra møter i arbeidsgruppen, pågående arbeidsdokumenter, samt gruppas endelige rapport.

På et av møtene i avslutningsfasen, var det kun Pål Martin Vinghøg og leder for arbeidsgruppen som hadde anledning til å møte. Fra dette møtet ble det ikke prioritert å skrive referat. Fra det siste arbeidsmøtet, der dagsorden var innholdet i det foreliggende utkastet til arbeidsgruppens rapport og konklusjoner, er det heller ikke utarbeidet referat.

Det har vært dialog, og også blitt arrangert et felles møte, med en samtidig pågående prosjektgruppe med prosjektnavnet: *Oppdatering av institusjonell sektorkoding*". Dette er et prosjekt gjennomført som en del av Proteam-programmet, som har hatt som mandat å fremsette et forslag for en ny norsk sektorklassifisering. Denne prosjektgruppens rapport er nå publisert i serien *Interne dokumenter 2009/12* (Acquah, Fosse, Rønning og Sollien, 2009). Prosjektgruppen og denne arbeidsgruppen har i tillegg hatt Roger Fosse som et felles medlem. På fellesmøtet drøftet vi noen prinsipielle problemstillinger knyttet til sektorkoding for offentlig forvaltning. Et fullstendig referat fra dette fellesmøtet er tilgjengelig på Q:\Bof_offentlig. Det er også vist til problemstillingene som ble tatt opp og konklusjoner fra møtet i kapittel 6 i denne arbeidsgruppens rapport, samt i avsnitt 2.4 i Acquah, Fosse, Rønning og Sollien, 2009.

1.5 Tidligere arbeid knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning i BoF

I 2004 ble etablert en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på utfordringer og problemstillinger for offentlig sektor, spesielt knyttet til populasjonsforvaltningen i Bedrifts- og fortaksregisteret (BoF). Det ble også satt ned en referansegruppe med seksjonssjefer for de berørte seksjonene. Arbeidsgruppen så

på mange ulike problemstillinger knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning som institusjonell sektor, og også på offentlig sektor som et videre begrep. Arbeidsgruppens rapport ble behandlet av referansegruppa på et møte 5. mars 2005. Problemstillingene, arbeidsgruppens forslag og referansegruppas behandling er gjengitt i følgende notat: Haglund, Hedum, Scherven og Sørensen (2005).

Mange av problemstillingene som ble drøftet av arbeidsgruppen fra 2004, samt de konklusjonene og forslagene som ble fremsatt, har i begrenset grad blitt fulgt opp videre. Mange av problemstillingene som denne arbeidsgruppen tok opp er, som vist i kapittel 5, derfor fortsatt en kilde til avvik mellom regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og BoF. Utredningene fra 2004 har imidlertid vært nyttige for denne arbeidsgruppen, og i kapittel 6, der vi ser på noen ulike prinsipielle problemstillinger, gjøres det flere henvisninger til dette tidligere arbeidet.

2 Prinsipper for inndeling i enheter og sektorer

2.1 Retningslinjer i ENS 1995 (ESA95)

2.1.1 Kort om Det europeiske nasjonalregnskapssystem ENS 1995

System of National Accounts 1993 (1993 SNA) gir internasjonale retningslinjer for hvordan nasjonalregnskapet skal utformes, herav også anbefalinger og retningslinjer knyttet til sektorinndeling i nasjonalregnskapet. EU har utgitt et tilsvarende rammeverk for nasjonalregnskap, ESA95⁴, som også gjelder som lovtekst i Norge gjennom EØS-avtalen. ESA95 bygger på 1993 SNA og er konsistent med denne, men er mer tilpasset den europeiske økonomien. Blant annet i forhold til definisjon og avgrensning av markedsrettede enheter i forhold til ikke-markedsrettede enheter, som er relevant i forhold til avgrensning av offentlig forvaltning, er ESA95 mer presis enn 1993 SNA. Statistisk sentralbyrå har publisert en oversatt utgave av denne – Det europeiske nasjonalregnskapssystem ENS 1995 (Statistisk sentralbyrå, 1999). I resten av dette notatet vil vi, hvis ikke annet er oppgitt, referere til den norske utgaven av ESA95, altså ENS 1995 (Statistisk sentralbyrå, 1999a).

I de følgende avsnittene gir vi en oversikt over de retningslinjene i ENS 1995 som er knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning som institusjonell sektor, med referanse til alle de aktuelle paragrafene (punktene), og gjengivelse (tekst i kursiv) av de mest sentrale.

Det pågår nå revisjoner i de internasjonale retningslinjene for utarbeiding av nasjonalregnskap. En flere år lang prosess for å revidere 1993 SNA er per i dag i praksis sluttført (men en endelig publisert revidert utgave foreligger ikke enda). Samtidig har en revisjon av ESA95 også kommet langt. I avsnitt 2.3 omtales forslag til revisjoner for offentlig forvaltning i et utkast til revidert ESA95.

2.1.2 Institusjonelle enheter og lokale bransjeenheter

Fundamentalt for nasjonalregnskapssystemet er inndelingen i grunnleggende økonomiske enheter. Det finnes to ulike typer grunnleggende enheter: ***Institusjonelle enheter og lokale bransjeenheter (bedrifter)***.

ENS 1.28 *Institusjonelle enheter er økonomiske aktører som kan eie varer og eiendeler, stifte gjeld og engasjere seg i økonomiske aktiviteter og transaksjoner med andre enheter på egne vegne.*

Enda mer presist er **institusjonelle enheter** definert ved:

ENS 2.12 *En institusjonell enhet er et grunnleggende økonomisk beslutningscenter som er kjennetegnet av ensartet atferd og selvstendig beslutningsmyndighet i utøvelsen av sin hovedfunksjon. En hjemmehørende enhet anses å utgjøre en institusjonell enhet dersom den har selvstendig beslutningsmyndighet med hensyn til sin hovedfunksjon, og enten fører et fullstendig regnskap, eller ville ha vært i stand til å utarbeide et fullstendig regnskap både ut fra et økonomisk og et juridisk synspunkt dersom den ble pålagt å gjøre det.*

For å kunne ha selvstendig beslutningsmyndighet med hensyn til sin hovedfunksjon, må en enhet:

- a) ha rett til å eie varer eller eiendeler for egen regning; den vil derfor kunne overdra og få overdratt eiendomsretten til varer eller eiendeler i transaksjoner med andre institusjonelle enheter,*
- b) være i stand til å ta økonomiske beslutninger og derved med økonomisk aktiviteter som den selv har det direkte juridiske ansvaret for,*
- c) være i stand til å stifte gjelde på egen vegne, påta seg andre eller flere forpliktelser og inngå avtaler.*

⁴ The European System of National and Regional Accounts (ESA95)

For å kunne sies å føre et fullstendig regnskap, må en enhet foreta regnskapsmessig registrering av alle økonomiske og finansielle transaksjoner som har funnet sted i regnskapsperioden, og stille opp et balanseregnskap for eiendeler og gjeld.

ENS 2.13 Følgende prinsipper gjelder når enheter ikke klart oppfyller begge kriteriene for en institusjonell enhet (beslutningsmyndighet og fullstendig regnskap):

- a) husholdninger har alltid selvstendig beslutningsmyndighet med hensyn til sin hovedfunksjon, og må derfor være institusjonelle enheter, selv om de ikke fører et fullstendig regnskap,*
- b) enheter som ikke fører et fullstendig regnskap, og som heller ikke er i stand til å utarbeide et fullstendig regnskap dersom de ble pålagt å gjøre det, slås sammen med de institusjonelle enhetene hvis regnskap deres delregnskaper inngår i,*
- c) enheter som fører et fullstendig regnskap, men ikke har selvstendig beslutningsmyndighet i utøvelsen av sin hovedfunksjon, slås sammen med de enhetene som kontrollerer dem,*
- d) enheter som oppfyller definisjonen av en institusjonell enhet, behandles som institusjonelle enheter selv om de ikke offentliggjør regnskapene,*
- e) enheter som er en del av en gruppe av enheter som driver med produksjon, og som fører et fullstendig et fullstendig regnskap, anses som institusjonelle enheter selv om de har overdradd deler av sin selvstendige beslutningsmyndighet til den sentrale organisasjonen (holdingselskapet) som er ansvarlig for den overordnede ledelsen av gruppen; selve holdingselskapet anses å være en egen, institusjonell enhet uavhengig av de enhetene det kontrollerer, med mindre bokstav b) får anvendelse,*
- f) kvasiforetak fører et fullstendig regnskap og har ingen uavhengig juridisk status. De har imidlertid en økonomisk og finansiell atferd som er forskjellig fra eiernes, og som tilsvarer atferden til et foretak. De skal derfor anses å ha selvstendig beslutningsmyndighet og anses som egne, institusjonelle enheter.*

Med unntak av kriteriet a), er alle kriteriene over relevante i forhold til avgrensningen av offentlig forvaltning.

Lokale bransjeenheter, i Statistisk sentralbyrå gjerne omtalt som bedrifter, er forklart ved:

ENS 1.29 De fleste institusjonelle enheter utfører som produsenter mer enn én aktivitet. For å framheve teknisk-økonomiske sammenhenger må de deles opp etter aktivitetstype. En lokal bransjeenhet omfatter alle deler av en produserende institusjonell enhet som ligger på samme sted eller flere steder som er nær hverandre, og som bidrar til å utøve en aktivitet på næringsgruppenivå (fire siffer) i NACE Rev.1.

En institusjonell enhet omfatter en eller flere lokale bransjeenheter, mens en lokal bransjeenhet hører til en og bare en institusjonell enhet.

2.1.3 Institusjonelle sektorer

Institusjonelle sektorer bygger på institusjonelle enheter. Økonomien deles inn i hovedsektorer og undersektorer, der hovedsektorene er:

- Sektor for finansielle foretak
- Sektor for ikke-finansielle foretak
- Offentlig forvaltning
- Husholdninger
- Ideelle organisasjoner
- Utlandet

Siden denne rapporten konsentrerer seg om avgrensningen av offentlig forvaltning, skal vi ikke gå grundig inn på de andre sektorene her. Men vi kan kort nevne at foretak er en juridisk enhet opprettet for å produsere produkter i et marked. Et foretak kan gi profitt eller økonomisk gevinst for eierne.

Sektoren for finansielle foretak består av ulike typer foretak innen finans, herav ulike offentlige eide eller kontrollerte foretak som Norges Bank. Sektoren ikke-finansielle foretak består av alle andre innenlandske foretak. Husholdningssektoren omfatter husholdningene i egenskap av konsumenter og mottakere av inntekt i form av lønn, trygd eller andre inntekter, men også i egenskap av produsenter (bønder, andre selvstendige eller personlig foretak). Ideelle organisasjoner omfatter ulike typer organisasjoner eller virksomheter der hensikten med driften ikke er profitt til aksjonærer/eiere eller andre som kontrollerer virksomheten. Et eventuelt overskudd et gitt år må enten forbli i virksomheten eller omfordes ut fra ideelle hensikter (til andre enn eiere eller de som har kontroll med virksomheten). Sektoren utlandet omfatter transaksjoner som innenlandske institusjonelle enheter har med enheter utenfor innenlandsk økonomi. Sektoren offentlig forvaltning dekker det offentlige forvaltningsmessige oppgaver, både på et sentralt og et lokalt nivå. Mer presist er definisjonen i ENS gitt ved:

Definisjon av offentlig forvaltning:

ENS 2.68 *Sektoren offentlig forvaltning omfatter alle institusjonelle enheter som er andre ikke-markedsprodusenter med produksjon rettet mot individuelt og kollektivt konsum, og som hovedsakelig finansieres av obligatoriske bidrag fra enheter som hører til andre sektorer, og /eller alle institusjonelle enheter som hovedsakelig driver med omforedling av nasjonalinntekt og nasjonalformue.*

ENS 2.69 *De institusjonelle enhetene som omfattes av sektoren offentlig forvaltning er følgende:*

- a) *offentlige forvaltningsenheter (med unntak av offentlige produsenter som er organisert som offentlige foretak, eller som ved særlig lovgivning har status som selvstendige juridiske enheter, eller kvasiforetak, når noen av disse er klassifisert i ikke-finansiell eller finansiell sektor) som forvalter og finansierer en rekke aktiviteter som hovedsakelig leverer ikke-markedsrettede varer og tjenester til gagn for allmennheten,⁵*
- b) *allmennyttige organisasjoner med status som selvstendige juridiske enheter som er andre ikke-markedsprodusenter og som kontrolleres og i hovedsak finansieres av offentlig forvaltning.*
- c) *autonome pensjonskasser dersom de to kravene i punkt 2.74 er oppfylt.*

I Statistisk sentralbyrå har man som hovedregel valgt å føre allmennyttige organisasjoner med ikke-markedsrettet produksjon som ideelle organisasjoner, altså holde de utenfor forvaltningen, også om de finansieres av det offentlige (dvs punkt b ovenfor). Vi bryter dermed med ESA på dette punktet.

2.1.4 Skillet mellom offentlig forvaltning og andre institusjonelle sektorer

Fra punkt 2.69 ser vi at sentralt i forhold til om en enhet hører hjemme i sektoren offentlig forvaltning eller ikke, er om den er **markedsprodusent**, eller ikke. Institusjonelle enheter som er markedsprodusenter, klassifiseres i sektorene ikke-finansielle foretak, finansielle foretak eller husholdninger. Institusjonelle enheter som *ikke* er markedsprodusenter, utenom private produsenter av produkter til eget bruk, klassifiseres i sektorene offentlig forvaltning eller ideelle organisasjoner. Så hva bestemmer om en enhet er markedsprodusent eller ikke? ENS gir følgende definisjon av **markedsrettet produksjon**:

ENS 3.17 *Definisjon: Markedsrettet produksjon består av produksjon som avsettes på markedet (se punkt 3.18) eller som på andre måter er rettet mot markedet.*

ENS 3.18 *Markedsrettet produksjon omfatter:*

- a) *produkter solgt til økonomisk signifikante priser,*
- b) *produkter som inngår i en byttehandel,*

⁵ Ved konvensjon klassifiseres markedsregulerende organisasjoner som enten utelukkende eller hovedsakelig er simple fordelere av subsidier, i sektor offentlig forvaltning, undersektoren statsforvaltning. Organisasjoner som utelukkende driver med kjøp, lagring og salg av landbruksvarer eller næringsmidler, klassifiseres imidlertid i sektor ikke-finansielle foretak.

- c) produkter som brukes som betaling i naturalier (herunder naturallønn og blandet inntekt i naturalier),
- d) produkter som leveres av en lokal bransjeenhet til en annen innenfor samme institusjonelle enhet og som skal brukes som produktinnsats eller sluttanvendelser,
- e) produkter som tilføres lagerbeholdninger av ferdigvarer og produkter under arbeid som er beregnet på en eller flere av anvendelsene overfor (herunder naturlig vekst for dyre- og planteprodukter og uferdige bygg og anlegg der kjøperen enda er ukjent).

Av punktene a) - e) ovenfor, er særlig punkt a) relevant for skillet mellom offentlig forvaltning og andre institusjonelle sektorer. Punkt a) innebærer at ENS også må definere hva som ligger i uttrykket **økonomisk signifikante priser (ØSP)**:

ENS 3.19 *Definisjon: I ENS defineres en økonomisk signifikant pris for et produkt delvis ut fra den institusjonelle enheten og den lokale bransjeenheten som har produsert produktene (se punkt 3.27-3.40). Per konvensjon anses for eksempel all produksjon som selges av personlige foretak eid av husholdninger til andre institusjonelle enheter, som solgt til økonomisk signifikante priser, dvs. den anses som markedsrettet produksjon. For enkelte andre institusjonelle enheters produksjon anses produksjonen bare å bli solgt til økonomisk signifikante priser når salgsprisen dekker mer enn 50% av produksjonskostnadene.*

Videre legges det til at:

ENS 3.23 *Definisjon: Annen ikke-markedsrettet produksjon dekker produksjon som tilbys fritt, eller til priser som ikke er økonomisk signifikante, til andre enheter.*

ENS 3.24 *Definisjon: Markedsprodusenter er lokale bransjeenheter eller institusjonelle enheter som hovedsakelig driver med markedsrettet produksjon.*

At en enhet *hovedsakelig* driver markedsrettet produksjon, betyr at for eksempel en institusjonell enhet klassifisert som en markedsprodusent *kan* ha en eller flere underliggende lokale bransjeenheter som driver ikke-markedsrettet produksjon (her produksjon til eget bruk) så lenge *hovedvekten* legges på markedsrettet produksjon. Det motsatte, som også er mest aktuelt i forhold til avgrensning av offentlig forvaltning, kan også være tilfelle: En ikke-markedsrettet institusjonell enhet (gjærne hjemmehørende innen offentlig forvaltning) kan ha underliggende lokale bransjeenheter som driver markedsrettet produksjon så lenge produksjonen hovedsakelig er ikke-markedsrettet.

ENS 3.26 *Definisjon: Andre ikke-markedsprodusenter er lokale bransjeenheter eller institusjonelle enheter hvis produksjon hovedsakelig tilbys fritt eller til priser som ikke er økonomisk signifikante.*

ENS 1995 gjengir videre en rekke kriterier for å skille mellom markedsprodusenter, produsenter av produkter til eget bruk og andre ikke-markedsprodusenter, først for institusjonelle enheter og deretter for lokale bransjeenheter (punkt 3.27 – 3.45). Det blir for mye å gjengi alt her, men vi vil her gjengi enkelte punkter fremstår som spesielt sentrale i forhold avgrensningen av offentlig forvaltning:

I punkt 3.28 angis **offentlig kontroll** som et kriterium for å skille mellom private og offentlige produsenter (merk at her inngår også offentlige produsenter utenom offentlig forvaltning): *En offentlig produsent er en produsent som kontrolleres av offentlig forvaltning. Når det gjelder allmennyttige organisasjoner, er en offentlig produsent en allmennyttig organisasjon som kontrolleres og hovedsakelig finansieres av offentlig forvaltning. Alle andre produsenter er private produsenter. Kontroll defineres som evnen til å bestemme den generelle politikken eller strategien for en institusjonell enhet, om nødvendig ved å utnevne styremedlemmer eller ledere. Å eie mer enn halvparten av aksjene i et aksjeselskap er et tilstrekkelig, men ikke et nødvendig, vilkår for kontroll (se punkt 2.26).*

Følgende punkt er også viktig i forhold til avgrensningen mellom offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner:

ENS 3.32

b) Dersom mindre enn 50% av produksjonskostnadene dekkes av omsetningen, er den institusjonelle enheten en annen ikke-markedsprodusent, og klassifiseres i sektoren ideelle organisasjoner. Allmennyttige organisasjoner som er andre ikke-markedsprodusenter og som kontrolleres og hovedsakelig finansieres av offentlige forvaltning, klassifiseres i sektoren offentlig forvaltning.

ENS 3.33 *Når man skal skille mellom markedsprodusenter og andre ikke-markedsprodusenter ved hjelp av 50-prosentskriteriet, defineres omsetning og produksjonskostnader slik:*

a) omsetning omfatter omsetning eksklusive produktskatter, men inkluderer alle betalinger som offentlig forvaltning eller EUs institusjoner foretar til alle slags produsenter innenfor denne type aktiviteter, dvs. at omsetningen er medregnet alle betalinger som er knyttet til volumet på eller verdien av produksjonen, men ikke betalinger til dekning av generelle underskudd.

Punktet 3.32 refereres til som **50%-kriteriet**. ENS skriver følgende om bruk av denne regelen: *50-prosentskriteriet bør anvendes ved å studere produksjonen over en årrekke: bare dersom kriteriet er oppfylt for inneværende år og forventes å være oppfylt i nærmeste framtid, bør det anvendes konsekvent. Mindre variasjoner i størrelsen på omsetningen fra ett år til et annet gjør det ikke nødvendig å klassifisere institusjonelle enheter (og deres lokale bransjeenheter og deres produksjon) på nytt.*

I punkt 3.37 refereres det også til bruk av 50%- kriteriet i forhold til skillet mellom offentlig forvaltning og offentlige foretak for offentlige forvaltningsenheter: *50%-kriteriet avgjør også når en offentlig forvaltningsenhet bør behandles som et kvasiforetak som eies av offentlig forvaltning: bare når det oppfylder 50% - kriteriet, er det snakk om et kvasiforetak. Dersom den institusjonelle enheten er en annen ikke-markedsprodusent, klassifiseres den i sektoren offentlig forvaltning. Skillet mellom allmennyttige organisasjoner og andre produsenter er derfor uten betydning for klassifikasjonen av offentlige produsenter.*

Når det gjelder å skille mellom markedsprodusenter og ikke-markedsprodusenter for lokale bransjeenheter, er kriteriene i prinsippet de samme som når det gjelder institusjonelle enheter. Per konvensjon gjelder imidlertid visse fastlagte sammenhenger mellom de lokale bransjeenhetene og den institusjonelle enheten de tilhører (punkt 3.38-3.40):

- For institusjonelle enheter som er markedsprodusenter må den viktigste lokale bransjenheten også være markedsprodusent.
- Sekundære lokale bransjeenheter underordnet en institusjonell enhet som er markedsprodusent kan være produsenter til eget bruk, men de kan per konvensjon ikke være ikke-markedsprodusenter. Dette innebærer at alle lokale bransjeenheter underlagt institusjonelle enheter i sektorene ikke-finansielle og finansielle foretak må være enten markedsprodusenter eller produsenter av produkter til eget bruk.
- For institusjonelle enheter som er ikke-markedsprodusenter må den viktigste lokale bransjenheten også være en ikke-markedsprodusent.
- Sekundære lokale bransjeenheter underordnet en institusjonell enhet som er ikke-markedsprodusent kan imidlertid være markedsprodusenter. For å avgjøre om de er markedsprodusenter eller ikke, bør 50%- kriteriet benyttes. Dette innebærer at sektorene offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner kan inneholde enkelte lokale bransjeenheter som er markedsprodusenter.

For de lokale bransjeenhetene kan det også skilles mellom markedsrettet produksjon og ikke-markedsrettet produksjon for de ulike produktene som enheten produserer. Hovedregelen er selvsagt at størstedelen av produksjon må ha samme klassifikasjon som enheten (markedsrettet eller ikke-markedsrettet). Når det gjelder sekundær produksjon kan imidlertid for eksempel en lokal bransjeenhet

som er ikke-markedsrettet ha noe produksjon som er til eget bruk (egne investeringsarbeider) eller noe markedsrettet produksjon. ENS medgir imidlertid at det i praksis ikke alltid er lett å skille mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet produksjon for lokale bransjeenheter innen offentlige institusjoner og ideelle organisasjoner.

2.1.5 Oppsummering av kriteriene i ENS 1995 for å avgrense offentlig forvaltning

Kriteriene i ENS 1995 for å skille mellom enheter i offentlig forvaltning og enheter som ikke skal tilhøre offentlig forvaltning blir av og til referert til som *beslutningsstreet i ESA*. Kort oppsummert har vi altså at svaret på følgende spørsmål skal kunne avgjøre om en enhet tilhører offentlig forvaltning eller ikke:

- **Er enheten offentlig kontrollert?**

Hvis svaret på spørsmålet er ja, er enheten offentlig, men ikke nødvendigvis forvaltning. Enheten kan jo også være offentlig forretningsdrift eller et offentlig foretak, finansielt eller ikke-finansielt.

- **Er enheten en egen institusjonell enhet?**

Hvis enheten er en del av en kommune eller et statlig organ og ikke kan sies å oppfylle kriteriene for å være en institusjonell enhet, så må den være en del av forvaltningen. For eksempel er hjelpeforetak ikke egne institusjonelle enheter. At enheten er en egen institusjonell enhet er imidlertid ikke en tilstrekkelig betingelse for at enheten skal være en del av foretakssektoren (ikke forvaltning). Dette bringer oss til neste spørsmål:

- **Driver den institusjonelle enheten markedsrettet produksjon?**

Hvis en selvstendig institusjonell enhet driver markedsrettet produksjon, i henhold til kriteriene for markedsrettet produksjon, skal den ikke tilhøre forvaltningen.

2.1.6 Undersektorer innen offentlig forvaltning

Offentlig forvaltning er i ENS 1995 delt inn i følgende undersektorer;

- Statsforvaltningen
- Delstatsforvaltningen
- Kommuneforvaltningen
- Trygdeforvaltningen

En presis definisjon av hver av undersektorene er i ENS 1995 gjengitt i punkt 2.71-2.74.

Ved inndeling av norsk økonomi i sektorer basert på retningslinjene i ENS 1995 må det imidlertid tas hensyn til organiseringen av økonomien i Norge:

Norge har ikke et eget delstatsnivå, og dermed ingen delstatsforvaltning. Fylkeskommunene og kommunene inngår i samme undersektor: Kommuneforvaltningen. Statistisk sentralbyrå skiller heller ikke ut trygdeforvaltningen som en egen undersektor. Folketrygden (NAV) inngår her i sektoren statsforvaltningen (se også avsnitt 3.2).

2.2 Sammenheng mellom sektor- og næringskoder for offentlig forvaltning

For *næringsområdet O Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdordninger underlagt offentlig forvaltning*, har vi i følge næringsstandarden i Statistisk sentralbyrå, SN2007⁶, at disse *omfatter offentlige aktiviteter som normalt utøves av offentlig forvaltning*. Omfatter vedtak og rettslig tolkning av lover og forskrifter samt administrasjon av tiltak og planer basert på disse rettslige aktiviteter, beskatning, forsvar, innvandrings saker, utenrikssaker og administrasjon av offentlige handlingsplaner og programmer.

Videre står det i notene til næringsstandarden at næringsområdet *omfatter også trygdeordning underlagt offentlig forvaltning*. Den juridiske eller institusjonelle status er ikke i seg selv avgjørende for om en aktivitet tilhører dette nærings- hovedområde. Det er snarere et spørsmål om hvorvidt aktiviteten er av en slik karakter som er spesifisert ovenfor. Dette betyr at aktiviteter som er gruppert et annet sted i NACE ikke faller inn under dette næringshovedområdet, selv om de utøves av offentlige enheter. For eksempel faller administrasjon av skolesystemet (bestemmelser, kontroll, læreplaner) inn under dette næringshovedområde, mens undervisning i seg selv ikke gjør det (jf. næringshovedområde P Undervisning), og fengsels- eller militærpsykehus grupperes under helse (jf. næringshovedområde Q Helse- og sosialtjenester). Tilsvarende kan visse aktiviteter som er beskrevet i dette næringshovedområdet utøves av ikke-offentlige enheter

Dette betyr at aktiviteter innen næringsområdet O kun kan utføres av enheter innen offentlig forvaltning. Og dersom en enhet i BoF står oppført med en annen sektorkode enn offentlig forvaltning og samtidig står oppført med en næringskode innen næringshovedområde O, så må enten nærings- og sektorkoden være feil.

Men enheter innen sektoren offentlig forvaltning kan i tillegg utføre andre typer aktiviteter enn aktiviteter som faller inn under næringshovedområde O. I prinsippet kan alle typer næringskoder være aktuelle for lokale enheter innen offentlig forvaltning, så lenge den institusjonelle enheten som den lokale enheten sorterer under er klassifisert som offentlig forvaltning. Men noen typer virksomhet fremstår som "mer typisk" enn annen virksomhet, og i denne sammenheng er spesielt følgende næringshovedområder aktuelle:

P. Undervisning

Q. Helse og sosialtjenester

I tillegg er følgende næringshovedområde aktuelt:

R Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter

2.3 Revisjon av ESA95

2.3.1 Nytt kapittel om offentlig forvaltning

Jamfør avsnitt 2.1.1 pågår det for tiden en revisjon av ESA95. Utkast til nye kapitler blir sendt alle medlemsland i EU/EØS for gjennomlesning, og alle land har anledning til å gi kommentarer. Som vi ser fra avsnitt 2.1.2- 2.1.6, er de nåværende kriteriene knyttet til definisjon og avgrensning av offentlig forvaltning spredd på ulike kapitler i ENS 1995. I revisjonen av ESA er det imidlertid utarbeidet et utkast til et eget kapittel om offentlig forvaltning: **Chapter 20 Government accounts**⁷.

Det viktigste med dette utkastet til et kapittel om offentlig forvaltning, er nok at retningslinjer knyttet til oppstilling av et regnskap for offentlig forvaltning, definisjon og avgrensning av offentlig forvaltning og ulike relaterte problemstillinger nå er samlet i et eget kapittel, i motsetning til i eksisterende utgave av ENS. Dette gjør det enklere for personer som i hovedsak har sitt arbeid relatert

⁶ Statistisk sentralbyrå (2007a)

⁷ Utkast sendt ut høsten 2008. Kommentarer til utkastet fra Statistisk sentralbyrå til Eurostat ble sendt i november 2008.

til offentlig forvaltning å få en oversikt over relevante retningslinjer. Kapittelutkastet er inndelt i 3 deler:

- I. The government finance presentation of statistics
- II. Defining the general government sector
- III. Accounting issues related to general government

Del I tar for seg regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning, og sammenhengen mellom begreper/prinsipper i kjerneregnskapet i ESA og i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. I del II gjengis prinsippene i ESA for avgrensning av offentlig forvaltning. Del III tar for seg ulike konkrete, praktiske problemstillinger knyttet til regnskapsføring for enheter innen offentlig forvaltning.

I forhold til arbeidet med denne arbeidsgruppen er det del II av utkastet til kapittel 20 som er mest sentral. Avsnitt II.1 gir en oversikt over kriteriene for å avgjøre om en enhet tilhører offentlig forvaltning eller ikke. I hovedsak er dette innholdsmessig det samme som vi har gjengitt i avsnitt 2.1.2- 2.1.6 i dette notatet.

Avsnitt II.2 i utkastet er i utgangspunktet kanskje mer interessant, siden det tar for seg problemstillinger i gråsonen mellom offentlig forvaltning og andre institusjonelle sektorer. Det første delavsnittet ser på når separate enheter knyttet til offentlig forvaltning skal kunne behandles som selvstendige offentlige kvasiforetak og dermed en del av foretakssektoren. Videre omtales ulike andre problemstillinger:

- *restructuring agencies,*
- *special purpose entities,*
- *joint ventures,*
- *supranational authorities.*

De problemstillingene som her er plukket ut, er kanskje slik vi ser det, ikke uten videre de mest sentrale i forhold avgrensning av offentlig forvaltning i norsk økonomi. Et par av problemstillingene, slik vi ser det, kunne også vært bedre forklart.

2.3.2 Revidert ESA- Hva skjer videre?

Utkastet til kapittel 20, og kommentarer til kapitlet ble diskutert på et møte i ESA 95 Review Group i desember 2008. På et møte i Eurostat i februar 2009 for direktørene i nasjonalregnskap, ble det bestemt at Eurostat skulle utarbeide et saksnotat angående dimensjonen markedsrettet/ikke-markedsrettet med konkrete forslag til ESA-revisjonen for videre diskusjon.

I dette notatet utarbeidet av Eurostat (Eurostat, 2009)⁸ stadfestes det at utkastet til kp 20 går mer i retning av retningslinjene i nye SNA: *"The essential question is whether the unit provides goods and services in competition with private producers and the choice of supplier is based on price. This is true whether the supplier is the only supplier for whether the government is the only costumer."*

Videre blir det i notatet argumentert for at det bør legges mer vekt på "kvalitative vurderinger" enn på kriteriet kjent som 50%-kriteriet. Videre blir det argumentert for at dersom man likevel skal et kostnadskriterie, så bør det forventes at en markedsrettet enhet på sikt (5 eller 10 år) i sin helhet skal dekke driftskostnadene ved hjelp av driftsinntekter, det vil si være selvfinansierende. I tillegg bør rentekostnader inngå i de kostnadene som skal dekkes inn.

Med utgangspunkt i notatet utarbeidet av Eurostat (Eurostat, 2009), ble dimensjonen markedsrettet/ikke markedsrettet, tatt opp igjen på et nytt møte i ESA 95 Review Group i juni 2009). Storbritannia, Italia, og Tyskland hadde også levert innlegg i form av notat om problemstillingen til møtet. På møtet ble det

⁸ Eurostat C1/ESA Review Group/693: ESA Revision. Issues paper on the market-non-market distinction. Item 5 on the agenda on the Meeting of the ESA 95 Review Group, Luxembourg, 10-11-12 June 2009.

nevnt to typer svakheter ved dagens regler: Dels at reglene gav opphav til ustabile underskudd, dels at de utløste spesielle administrative oppfinnsomme tilpasninger for å 'lure' seg unna grensen på 50%.

De fleste land, i likhet med Norge, legger nok mest vekt på såkalte "kvalitative" kriterier også i dag. Men enkelte land, blant annet Italia, følger 50%-kriteriet nesten slavisk, og var motstandere av det de anså som en større omlegging av praksis. Både 50 og 100 prosent hadde tilhengere på møtet, men da ofte i kombinasjon med ulike syn på hvilke inntekts- og kostnadsposter som bør inngå. Det var flertall for å trekke inn netto renteutgifter som kostnad ved vurdering av kriteriene (50 eller 100 prosent). Siden Eurostat var klar på at en skal inkludere FISIM som kostnad, er det praktisk også å inkludere resten av rentene.

Flere land (blant annet Norge) var på møtet bekymret for arbeidet som kan komme som følge av en strengere anvendelse av %-grensene. En ser for seg at for hver enkelt offentlig enhet må det legges fram tall som inngår i kriteriegrunnet for hvert år i perioden som inngår i 'lang sikt', for så å konkludere om enheten oppfyller kriteriet.

Det ble ingen enighet på møtet. Medlemslandene ble bedt om å sende svar på en høring i forhold til dette spørsmålet allerede 2 uker etter møtet. I tilbakemeldingen fra Norge står det blant annet: *"We think that there should not be a specific threshold value. Still we think the 'economic significant prices' should be a relevant criterion for classification, and that a general principle should be that marked units in the long run should cover their costs from the incomes of their activities. This should, however, be one element only among several qualitative criteria for market – non-market classification."*

En annen løsning som diskuteres er reinvestert fortjeneste i forhold til offentlig forretningsdrift.

Dimensjonen marked/ikke-marked for offentlige enheter skal igjen tas opp på et møte blant direktørene i nasjonalregnskap (*Directors of National Accounts meeting*) i juli 2009. Flertallet av landene ønsker å beholde 50-prosents reglene, men i kombinasjon med et utvidet sett av kvalitetskriteria.

Et nytt utkast (versjon 2) til kapittel 20 i revidert ESA skal utarbeides, og i følge planen til Eurostat (per mai 2009) skal det foreligge i august 2009. I løpet av høsten 2009 skal det, i følge tidsplanen til Eurostat, foreligge en versjon 2 av samtlige kapitler til en revidert ESA.

En samlet revidert ESA skal, i henhold til planene, legges frem til godkjenning for EU-kommisjonen i løpet av 2012.

3 Statistikk for offentlig forvaltning og innarbeiding i nasjonalregnskapet

3.1 Nasjonalregnskapets statistikkgrunnlag for offentlig forvaltning

Nasjonalregnskapets tall for offentlig forvaltning bygger på regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. Seksjon for offentlige finanser har ansvar for innhenting og bearbeiding av statlige og kommunale regnskaper. Innhentingene omfatter relevant informasjon for virksomheter som faller inn under definisjonen av offentlig forvaltning. Her kan det skilles mellom statistikk for statlig forvaltning og statistikk for kommunal forvaltning. Bearbeidingen består hovedsakelig i å konvertere innrapporterte regnskap til kodeverket som det internasjonale nasjonalregnskapssystemet bygger på. De mest sentrale kodene som påføres for bruk i nasjonalregnskapet er:

- Art
- Næring
- Produkt

I dette kapitlet gir vi en oversikt over nasjonalregnskapets statistikkgrunnlag for offentlig forvaltning, fordelt på statlig forvaltning og kommunal forvaltning. Videre viser vi hvordan denne statistikken blir innarbeidet i nasjonalregnskapet.

3.2 Statlig forvaltning

3.2.1 Statistikkgrunnlaget for statlig forvaltning

Enheter/virksomheter som ligger til grunn for regnskapsstatistikk for Statsforvaltningen er enheter som enten inngår i regnskapet for statskassen medregnet folketrygden (statsregnskapet), eller i andre stats- og trygderegnskaper.

Statsregnskapet skal gjenspeile hvordan statsbudsjettet som Stortinget vedtar for det enkelte år, er gjennomført. Enheter som er underlagt Stortingets budsjettkontroll (dvs. Statsregnskapet) kalles også for *bruttobudsjetterende virksomheter*.

Statsregnskapet omfatter blant annet:

- Departementer og underliggende direktorater,
- Forsvar, politi, retts- og fengselsvesen,
- Kirkeadministrasjon,
- Folketrygden (NAV).

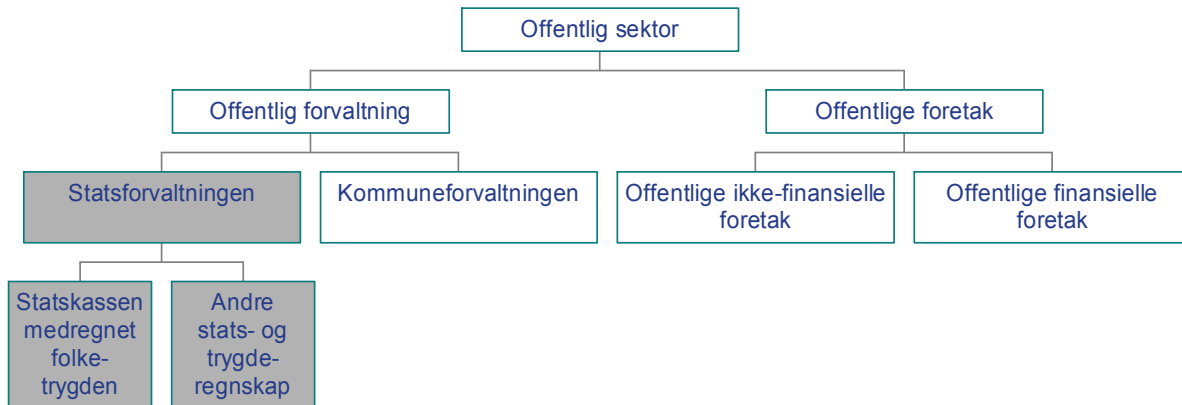
Folketrygden ble etablert i 1967 og administrerer en rekke overføringsordninger til sosiale formål og helsevern. De sosiale formål omfatter alders- og uførepensjoner, attføringsstønader, dagpenger under arbeidsledighet og syke-, fødsels-, og adopsjonspenger. Ordninger under helsevern omfatter tilskudd til helsevern i kommunene og diverse refusjonsordninger.

Andre stats- og trygderegnskap omfatter alle *nettobudsjetterende virksomheter* og diverse statlige fond. Nettobudsjettering innebærer at statlige forvaltningsinstitusjoner som krever høy grad av faglig eller verdimessig uavhengighet, gis særskilte fullmakter med hensyn til både ressursforvaltning og intern organisering. Blant de viktigste finner vi:

- Helseforetak. Statens overtagelse av sykehusene medførte etablering av (den gang) fem heleide regionale helseforetak. De regionale helseforetakene er igjen eiere av de offentlige sykehusene i sin region.
- Universiteter og statlige høgskoler

- Statlige forskningsinstitusjoner
- Norges forskningsråd
- Statens Pensjonsfond Utland (tidligere Petroleumsfondet)
- Statens Pensjonsfond Norge (tidligere Folketrygdfondet)
- Statlige pensjonskasser (SPK, Pensjonstrygden for sjømenn, mv)

Figur 3.2.1 Statsforvaltningen i offentlig sektor



3.2.2 Statsregnskapet

Regnskapene for virksomhetene i statskassen medregnet folketrygden foreligger hvert år i Stortingsmelding nr. 3 (statsregnskapet). Finansdepartementet ved Senter for statlig økonomistyring rapporterer statsregnskapet til Statistisk sentralbyrå, ved Seksjon for offentlige finanser, på månedlig basis. I tillegg henter Seksjon for offentlige finanser inn årsregnskaper for enheter i andre stats- og trygderegnskaper som hører inn under statlig forvaltning. Månedlig statsregnskap mottas cirka 25 dager etter periodens utløp. Endelig årsregnskap mottas noe seinere.

Statsregnskapet inneholder følgende informasjon:

- *Kapittel* - forteller hvilken virksomhet som har foretatt transaksjonen.
- *Post* - forteller hva slags type utgift transaksjonen er.
- *Underpost* - forteller hva slags type utgift transaksjonen er.
- *Programområde* - gir informasjon om formålet med transaksjonen.
- *Verdi* - i kroner og øre, løpende priser.

3.2.3 Andre stats- og trygderegnskap

Andre stats- og trygderegnskap blir hentet inn på papir i form av et trykt regnskap (inkl. balanse), samt på et eget skjema for spesifikasjoner til balansen. I tillegg mottas årsmeldinger fra de institusjonene som utgir dette. Regnskapene legges manuelt inn i databasen. For helseforetakene eksisterer det et eget opplegg: Alle de statlige helseforetakene i hver av helseregionene rapporterer årsregnskaper til Statistisk sentralbyrå. Denne innrapporteringen er basert på løsningen som benyttes i KOSTRA, det vil si at filuttrekk fra helseforetakenes regnskap oversendes elektronisk.

Helseforetakenes regnskaper inneholder følgende informasjon:

- *Konto* - forteller hva slags type inntekt eller utgift transaksjonen er. Tilsvarende post og underpost i statsregnskapet.
- *Funksjon* - forteller hva slags type aktivitet som den enkelte transaksjon er knyttet til. For eksempel administrasjon, ambulansetjenester, somatiske tjenester, psykiatri etc.
- *Regionalt helseforetak* - forteller hvilket regionalt helseforetak som transaksjonen sorteres under.
- *Organisasjonsnummer* - forteller hvilken institusjon som har foretatt transaksjonen.
- *Verdi*

3.2.4 Bearbeiding og tilrettelegging av statlige regnskaper for bruk i nasjonalregnskapet

Transaksjonene i de statlige regnskapene, både når det gjelder Statsregnskapet og andre stats- og trygderegnskaper inklusive helseforetakene, påføres statistikkoder for å kunne gruppere dem i henhold til diverse standarder. De viktigste kodene er:

- **Institusjonell sektor**, som forteller hvilken sektor i økonomien som fortar transaksjonene.
- **Art**, som forteller hva slags type transaksjoner det er. Eksempler er skatteinntekter, renteutgifter, eller anskaffelse av realkapital.
- **Formål**, som forteller hva formålet med transaksjonene er.
- **Næring**, som grupperer transaksjoner basert på hovedaktiviteten til virksomheten som foretar dem.
- **Produkt**, som forteller hva slags type varer eller tjenester som produseres.

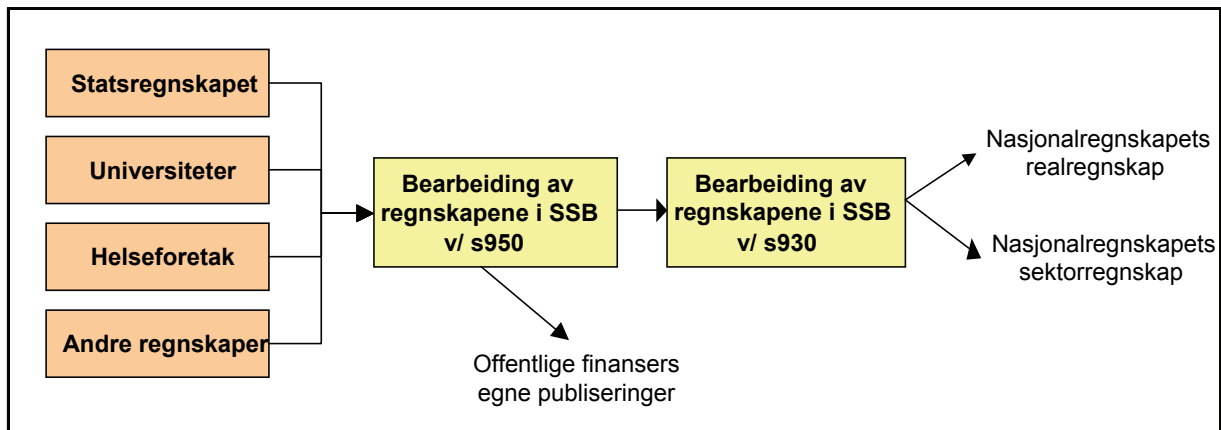
Kodearbeidet gjøres av Seksjon for offentlige finanser i samarbeid med Seksjon for nasjonalregnskap. I praksis foregår kodingen av regnskapene ved at kodene for alle transaksjoner kopieres fra forrige versjon av regnskapet. De transaksjonene som ikke fantes i forrige versjon av regnskapet kodes deretter manuelt.

De ferdigkodete regnskapene er grunnlaget for publisering av statistikken **offentlig forvaltnings inntekter og utgifter** ved Seksjon for offentlige finanser. Videre aggregeres regnskapene og overføres til Seksjon for nasjonalregnskap, der de inngår i **nasjonalregnskapet**. Nasjonalregnskapet kan deles inn i to hoveddeler: Realregnskapet som er basert på bedriftsenheter og det institusjonelle sektorregnskapet som er basert på (institusjonelle) sektorer. Offentlig forvaltning, som egen sektor, inngår i både realregnskapet og sektorregnskapet.

Tallene for statsforvaltningen fra Seksjon for offentlige finanser er fullt integrert i nasjonalregnskapet ved Seksjon for nasjonalregnskap, og seksjonene opererer med avstemte tall. Innen nasjonalregnskapet skal tallene i de ulike delene av regnskapet også være avstemt. Overføring og avstemming av regnskapene for å oppnå konsistens på tvers av statistikkene er prosesser som til tider har viset seg å være noe vanskelige og ressurskrevende.

Dataflyten mellom Seksjon for offentlige finanser og Seksjon for nasjonalregnskap er i grove trekk illustrert i figur 3.2.2.

Figur 3.2.2 Statlig forvaltning. Overordnet dataflyt mellom Seksjon for offentlige finanser og Seksjon for nasjonalregnskap



3.3 Kommunal forvaltning

3.3.1 Kort om KOSTRA-rapporteringen

Statistikkgrunnlaget for kommunal forvaltning er i hovedsak basert på innrapporterte tall i KOSTRA. KOSTRA (KOMmune-Stat-RAPportering) er et nasjonalt innrapporterings- og informasjonssystem som gir informasjon om kommunal virksomhet som grunnlag for analyse, planlegging og styring. Statistisk sentralbyrå, ved Seksjon for offentlige finanser (s950), har koordineringsansvaret for mottak, sammenstilling og publisering av data i KOSTRA-systemet. Seksjonen har ansvaret for regnskapsdataene, mens ansvaret for tjenstedataene i KOSTRA tilhører den enkelte fagseksjon.

Kommuner og fylkeskommuner rapporterer elektronisk til Statistisk sentralbyrå. Publiseringen omfatter tall f.o.m. regnskapsåret 1999, fra det tidspunkt kommunen kom med i KOSTRA-rapporteringen. Fra året 2001 har det vært fulltelling, det vil si at alle landets for tiden 430 kommuner og 19 fylkeskommuner inngår nå i rapporteringen. For enkelte områder samles det inn data på institusjonsnivå eller individnivå. For Oslo samles det inn tall for alle bydeler. I tillegg samler Statistisk sentralbyrå inn tall for alle IKS (interkommunale selskaper) og KF/FKF (fylkes-(kommunale foretak)). Enkelte størrelser som inngår i nøkkeltallene hentes fra nasjonale registre utenfor Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå publiserer ureviderte tall i mars og opprettede tall i juni. Før publiseringen i juni har kommunene hatt anledning til å rette feil og mangler i sine data, og Statistisk sentralbyrå har gjennomført kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet.

Det er utarbeidet en rekke ulike skjema som kommunene rapporterer. De ulike skjemaene faller inn under ulike lovområder. Når det gjelder data til statistikk for offentlig forvaltning og nasjonalregnskap, er det i første rekke regnskapsopplysninger som er relevante. Disse faller inn under følgende lovområder:

Kommuneregnskap (KOSTRA, skjema 0A, 0B, 0I, 0J, (kommunene) og 0C, 0D, 0K, 0L, (fylkeskommunene))	Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 07 § 49, og Forskrift av 15. desember 2000 § 1, jf § 8, 2. ledd, (samt Statistikkloven)
Regnskap fra interkommunale selskaper, IKS (KOSTRA, skjema 0I, 0J og 29 (kommune) og skjema 0K, 0L og 29 (fylkeskommune))	Lov om Interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr. 6, §§1 og 6, og Forskrift av 21. oktober 2003 nr. 1445 om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet § 1, jf. § 8, 3. og 4. ledd, samt Lov av 16. juni 1989 nr 54 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå, § 2-2

Regnskapstall rapporteres til Statistisk sentralbyrå i 1000 kr. Ved publisering av KOSTRA inngår regnskapstall i indikatorer for finansielle nøkkeltall og nøkkeltall for sektorene. På et mer detaljert nivå i publiseringen presenteres i tillegg økonomiske oversikter og detaljerte regnskapstall. Et standard sett regnskapsbegreper (sammenstillinger av regnskapstall) benyttes.

Kommunene driver både forvaltningsmessig og annen ikke-markedsrettet virksomhet og markedsrettet virksomhet (skillet mellom markedsmessig og ikke-markedsrettede virksomhet er definert i avsnitt 2.1). Som hovedregel skal ikke-markedsrettet virksomhet defineres som forvaltning, mens markedsmessig virksomhet skal være kommunal forretningsdrift eller kommunalt eid foretak i foretakssektoren. Men kommunene har mange måter å organisere virksomheten sin på og de senere årene har det vært mange omorganiseringer innenfor kommunal sektor. Se boks 3.3.1 som viser ulike organisasjonsformer innen kommunal forvaltning. I tillegg til å produsere tjenesten selv kan en kommune eller fylkeskommune å velge å organisere hele eller deler av tjenesteproduksjonen innen de

enkelte sektorene/tjenesteområdene i egne organisatoriske enheter (særbedrifter). Særbedrifter er en fellesbetegnelse på kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper og samarbeider.

Kommunene rapporterer regnskap på kommunenivå til KOSTRA fordelt på kontoklasse, funksjon og art. Se vedlegg A for oversikt over funksjoner. I denne rapporteringen inngår ikke særbedrifter, siden disse fører egne regnskap. Dette innebærer at de opprinnelige faktatallene som publiseres for kommunene i KOSTRA, i Statistisk sentralbyrå omtalt som **kommunearket** i KOSTRA, ikke inkluderer ressursbruken/tjenesteproduksjonen i særbedriftene.

Formålet med publiseringen i KOSTRA er å vise ressursbruk og tjenesteproduksjon uavhengig av hvordan denne er organisert i den enkelte (fylkes)kommune. Derfor publiserer Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA også faktaark på konsernnivå. Dette tallmaterialet refereres gjerne til som **konsernarket**.

Konsern i Kostra omfatter organisatoriske enheter som er definert innenfor (fylkes)kommunen som juridisk person, dvs (Fylkes)kommuneregnskapet, (Fylkes)Kommunale foretak (KF/FKF), Inter(fylkes)kommunale selskap (IKS) samt Inter(fylkes)kommunale samarbeid etter Kommunelovens § 27 som fører særregnskap.

Særregnskapene rapporteres enkeltvis til Statistisk sentralbyrå og konsolideringen til konsern foretas av Statistisk sentralbyrå. Mellom (fylke)kommunen og KF/FKF er eierforholdet alltid en-til-en, mens IKS eies av flere kommuner/fylkeskommuner sammen. Den enkelte (fylkes)kommunes eierandel i IKS fordeles i hht registrerte eierandeler i Foretaksregistret i Brønnøysund. §27-enhetene som fører særregnskap er ikke registreringspliktige men behandles likt som (fylkes)kommunale foretak.

Fylkes)kommunal virksomhet organisert som aksjeselskaper og stiftelser inngår ikke i konsernbegrepet.

Ved utgangen av 2008 var det registrert 225 Interkommunale selskap med nær 1600 eierforbindelser. Antall (fylkes)kommunale Foretak var 243, og dessuten 36 Interkommunale samarbeid.

3.3.2 Bearbeiding og tilrettelegging av KOSTRA-tall for bruk i nasjonalregnskapet

Innrapporterte tall gjennom KOSTRA ligger til grunn for tallene for kommuneforvaltningen i statistikken "*Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*", ellers i dette notatet omtalt som regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning. Når det gjelder tall for kommuneforvaltningen skal være en en-til en sammenheng mellom denne statistikken og nasjonalregnskapet.

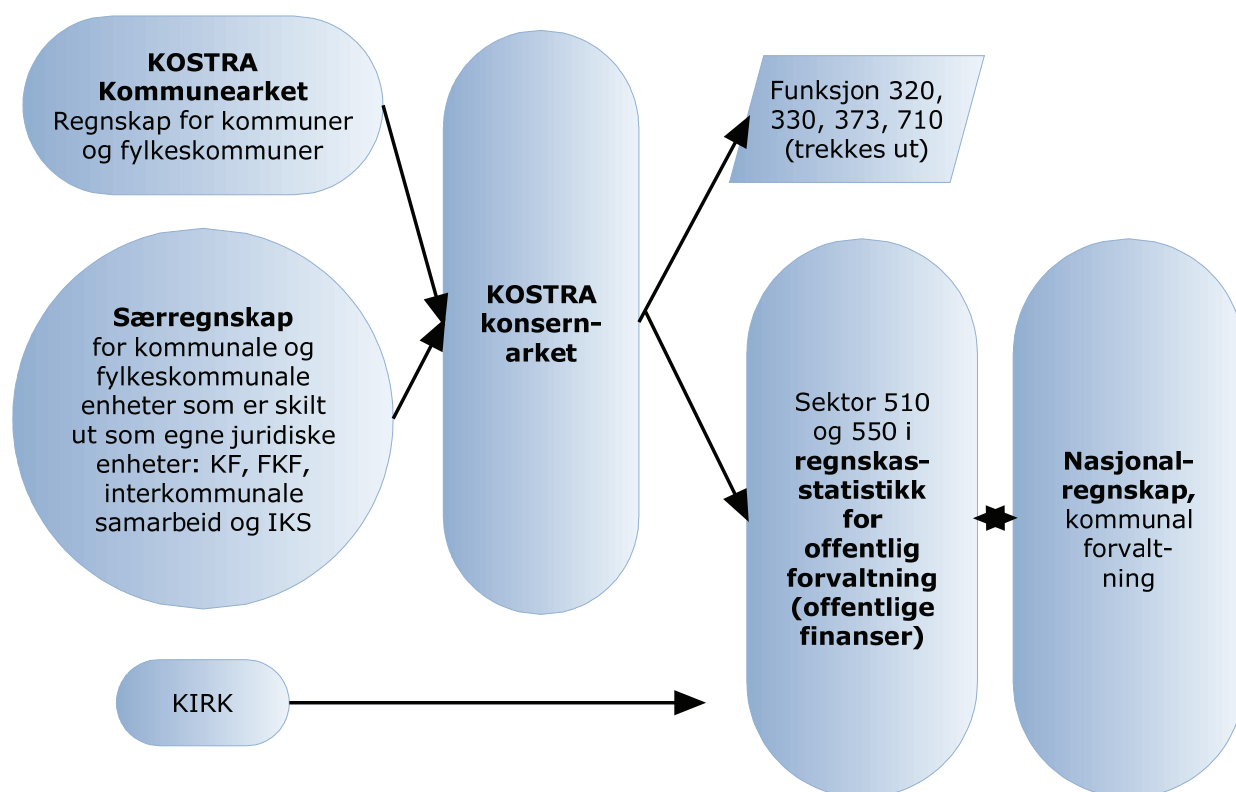
Den institusjonelle sektoren kommuneforvaltningen omfatter populasjonen i utgangspunktet de samme enhetene som konsernarket i KOSTRA. Jmfør avsnitt 3.3.1 har vi at dette vil si virksomhet som drives av kommuner, fylkeskommuner, og ikke-markedsrettede særbedrifter. Men i tillegg inngår regnskapene fra kirkelige fellesråd. Disse inngår ikke i KOSTRA. Kommunale ansvarlige selskaper og aksjeselskaper anses i sin helhet å drive markedrettet virksomhet og inngår ikke i forvaltningen.

En annen forskjell i forhold til konsernarket i KOSTRA, er at en del av virksomhetene som regnskapsføres som en del av de ordinære kommuneregnskapene i KOSTRA, er oppfattet som markedrettet virksomhet i henhold til de internasjonale prinsippene i ENS 1995. Disse blir i statistikken for offentlig forvaltning omklassifisert til kommunal forretningsdrift. Dette gjelder kinoer, samferdselsbedrifter som for eksempel havnevesen, ferger og rutebiltransport, og diverse

næringsvirksomhet som elektrisitetsforsyning og drift av kommunale jordbrukseiendommer og skoger. Dette vil si regnskapstall rapportert på funksjonene 320, 330, 373 og 710 i KOSTRAs kontoplan⁹. Unntak gjøres for kommunal vannforsynings- avløps-, og renovasjonsvirksomhet. Disse virksomhetene grupperes under kommuneforvaltningen uansett om de driver markedsrettet eller ikke. En forklaring på denne behandlingen er at kommunene er pålagt å kunne tilby disse tjenestene til sine innbyggere. Samtidig har ikke innbyggerne noen mulighet til å velge bort disse tjenestene. For mange kommuner, er denne virksomheten heller ikke mulig å skille ut fra forvaltningen. Også for å gjøre tallene for kommunene mer sammenlignbare, er det et poeng å inkludere vannforsynings- avløps-, og renovasjonsvirksomhet for alle kommunene. Videre er det et moment at kapitalen som er relatert til vannforsyning, avløp og renovasjon er vanskelig å skille ut fra balansen til kommuneforvaltningen.

Ikke-markedsrettede virksomheter som er organisert gjennom kommunale og fylkeskommunale særbedrifter blir trukket inn i kommuneforvaltningen. Eksempler på slike virksomheter er kommunerevisjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste, brannvern og pleie- og omsorgsbedrifter.

Figur 3.3.1 Sammenheng mellom KOSTRA, regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser) og nasjonalregnskap



⁹ For en samlet oversikt over funksjoner i KOSTRA, se vedlegg 1

Boks 3.3.1 Organisasjonsformer relatert til kommunal forvaltning

Organisasjonsformer som inngår i kommunal forvaltning (helt eller delvis):

Kommune og fylkeskommune (KOMM og FYLK)

Kommuneloven

Kommuner og fylkeskommuner er som regel inndelt i kommunale eller fylkeskommunale etater og institusjoner.

Kommunale og fylkeskommunale bedrifter

Kommuneloven §11, t.o.m. 31.12.2003

Kommunale og fylkeskommunale bedrifter utgikk som organisasjonsform 1/1-2004. Da ble de enten omdannet til kommunale eller fylkeskommunale foretak eller innlemmet i forvaltningen som institusjon eller etat. Før dette inngikk de som en del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Organisasjonsledd (ORGL)

Dette er enheter i offentlige sektor som *ikke* er egne registreringsenheter, men deler av slike enheter. ORGL må være knyttet til STAT, KOMM, FYLK eller et overordnet ORGL. Et ORGL kan omdannes til et IKS, et KF eller FKF. I førstnevnte tilfellet får enheten egen juridisk status og skal ikke ha knytning oppover til KOMM, FYLK eller et annet ORGL.

Kirkelige fellelråd (KIRK)

Kirkeloven

Ved kirkeloven av 1996 ble de kirkelige fellelrådene lovfestede organer i hver kommune. Virksomheten til fellelrådene finansieres for en stor del av kommunene, jamfør kirkelovens §15 som regulerer kommunenes lovfestede økonomiske ansvar overfor kirken.

Kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF)

Kommuneloven, kapittel 11

Kommunale og fylkeskommunale foretak inngår som en del av henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Disse skal inngå i forvaltningen dersom de driver med forvaltningsvirksomhet og i foretakssektoren dersom de driver markedsrettet virksomhet.

Interkommunalt samarbeid

Kommuneloven §27

Interkommunale samarbeider inngår som hovedregel i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet, men kan i enkelte tilfeller være så selvstendige at de må anses som egne juridiske enheter.

Interkommunale selskaper (IKS)

Lov om Interkommunale selskaper

Interkommunale selskaper er egne juridiske enheter.

Andre organisasjonsformer (er eller kan være kommunalt eide):

Kommunalansvarlige selskaper (ANS)

Selskapsloven

Kommunale aksjeselskaper er egne juridiske enheter. Aksjeselskaper anses som kommunale dersom en eller flere kommuner eller fylkeskommuner alene eller til sammen eier 50% eller mer av selskapet. Kommuner og fylkeskommuner etter lov om interkommunale selskaper fra og med år 2000 ikke lenger organisere virksomhet etter selskapsloven.

Kommunale aksjeselskaper (AS, ASA)

Aksjeloven, allmennaksjeloven

Kommunale aksjeselskaper er egne juridiske enheter. Aksjeselskaper anses som kommunale dersom en eller flere kommuner eller fylkeskommuner alene eller til sammen eier 50% eller mer av selskapet.

Stiftelser (STI)

Stiftelsesloven

En stiftelse er selveiende og midlene skal brukes til å fremme stiftelsens formål. Både en enkelt kommune og flere kommuner kan sammen være stifter av en stiftelse og dermed fastlegge virksomheten. Kommunen kan skaffe seg styring gjennom styresammensetningen, for eksempel gjennom vedtektsfesting av disse.

3.4 Offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet

3.4.1 Realregnskap og institusjonelt sektorregnskap

I nasjonalregnskapet skilles det mellom realregnskapet og det institusjonelle sektorregnskapet. Realregnskapet beskriver realsiden av økonomien, det vil si produksjon og anvendelse av varer og tjenester, samt sysselsettingen. Offentlig forvaltning inngår som produsent og konsument i realregnskapet, mens det institusjonelle regnskapet tar for seg alle økonomiske transaksjoner som offentlig forvaltning tar del i, som for eksempel omfordeling av inntekt og formue gjennom overføringer og stønader.

3.4.2 Kort om offentlig forvaltning i realregnskapet

I realregnskapet blir de funksjonelle enhetene som tilhører offentlig forvaltning gruppert sammen til næringer etter hovedaktivitet. For næringene må det beregnes verdier for følgende størrelser:

- Produksjon
- Produktinnsats
- Lønnskostnader
- Driftsresultat
- Bruttoinvestering i fast realkapital

Produksjonen i offentlig forvaltning grupperes i 14¹⁰ næringer som er koblet til standarden for næringsgruppering:

Prefiks i nasjonalregnskapet	Næring i nasjonalregnskapet	Standard for næringsgruppering (SN2002)
25	410 Oppsamling, rensing og distribusjon av vann (vannforsyning)	41
24	631 Tjenester tilknyttet transport ellers	Del av 63.110 + 63.12 + 63.21 + 63.23 + 63.401 + 63.403 + 63.409
24	632 Tjenester tilknyttet sjøtransport	Del av 63.110 + 63.22 + 63.402
24	730 Forskning og utviklingsarbeid	73
24	742 Arkitektvirksomhet, teknisk konsulentvirksomhet mv	74.2 + 74.3
24	745 Formidling og utleie av arbeidskraft. Etterforskning og vaktjeneste	74.5 + 74.6
24+25	751 Offentlig administrasjon og trykdeordninger underlagt offentlig forvaltning	75.1 + 75.21 + 75.23 + 75.24 + 75.25 + 75.3
24	752 Forsvar	75.22
24+25	800 Undervisning	80
24+25	851 Helsetjenester	Del av 85.1
24+25	853 Sosial- og omsorgstjenester	Del av 85.3
25	854 Pleie- og omsorgstjenester	Del av 85.1 og del av 85.3
25	900 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet	90
24+25	921 Kino og annen underholdning, nyhetsbyråer og kulturell tjenesteyting	92.1+92.3+92.4+92.5

Næringene i nasjonalregnskapet blir kryssklassifisert for å skille mellom markedsrettet produksjon og ikke-markedsrettet produksjon i form av husholdningenes produksjon til eget bruk, eller produksjon i

¹⁰14 næringer gjelder for de siste årgangene av endelig nasjonalregnskap. For tidligere årganger av endelig nasjonalregnskap finnes flere og/eller andre næringer.

statsforvaltningen, kommuneforvaltningen og ideelle organisasjoner. Rent teknisk gjøres dette ved å legge til et tosifret prefiks foran næringskoden. Næringene i stats- og kommuneforvaltningen vil henholdsvis ha prefiks 24 og 25. Som man kan se fra tabell 3.4.1, er det noen næringer som kun har prefiks 24 eller 25, mens andre produseres innen både statlig og kommunal forvaltning. Noen næringer, som næring 800 og 921, kan ha produksjon innen markedsrettet virksomhet og/eller ideelle organisasjoner i tillegg til produksjonen i offentlig forvaltning. Næringskoden for enheter i statsforvaltningen fastsettes på grunnlag av informasjonen i statsregnskapets kapitler og funksjon i helseforetakenes regnskap. I kommuneforvaltningen er det en direkte sammenheng mellom næring og funksjoner i KOSTRA.

Fordi tjenestene som det offentlige tilbyr ikke blir omsatt i noe marked, foreligger det ikke noe prisinformasjon som kan brukes til å verdsette produksjonen på samme måte som i privat sektor. I nasjonalregnskapet beregnes derfor produksjonen i offentlig forvaltning som summen av produksjonskostnadene. Det betyr at produksjonen i offentlig forvaltning settes lik summen av lønnskostnader, produktinnsats, kapitalslit og eventuelle netto næringskatter på egen virksomhet. Kommunal vannforsyning og kloakk- og renovasjonsvirksomhet (næringene 25410 og 25900) utgjør et unntak fra denne regelen, og er definert som markedsrettet virksomhet. Produksjonen i disse næringene settes lik gebyrinntektene, som dekker mer enn 50 prosent av produksjonskostnadene.

Enheter i en næring kan produsere ett eller flere karakteristiske produkter for denne næringen. Produktgrupperingen i nasjonalregnskapet gjelder aggregerte varer og tjenester, og følger produktklassifikasjonen CPA (Classification of products by activity).

Konsumet i offentlig forvaltning defineres som utgifter til varer og tjenester disponert av forvaltningen. Etter at produksjonen er beregnet gjøres det fratrukk for gebyrer (kjøp av tjenester fra det offentlige). Til slutt legger man til utgifter som er offentlige kjøp av varer og tjenester fra private produsenter og som stilles vederlagsfritt til husholdningene. Dette kalles ”produktkjøp til husholdningene”, og på engelsk omtalt som ”transfers in kind”. Et eksempel på slike produktkjøp er det offentliges dekningsbidrag til medisiner ved husholdningenes kjøp av medisiner på resept. Disse ”produktkjøpene til husholdningene” inngår ikke i det som defineres som utgifter til produktinnsats.

Konsum i statsforvaltningen = Produksjon (sum kostnader i produksjonsprosessen) – gebyrer + produktkjøp til husholdningene

Det offentlige konsumet deles inn i individuelt og kollektivt konsum, og grupperes etter formål basert på COFOG (Classification of functions of the government).

3.4.3 Kort om offentlig forvaltning i det institusjonelle regnskapet

Offentlig forvaltning har ansvaret for omfordeling av inntekt og formue ved å kreve inn skatter og avgifter og betale ut subsidier, overføringer, kapitaltilskudd og stønader. Alle disse transaksjonene belyses i det institusjonelle regnskapet.

Inntektsregnskapet fører oss frem til sparingen i forvaltningen, mens kapitalakkumuleringskontoen viser veien videre til nettofinansinvesteringene via kapitaloverføringene og investeringene i realkapital og tomt og grunn.

I det institusjonelle regnskapet ser vi på statsforvaltningen og kommuneforvaltningen som institusjonelle sektorer, det vil si at det aggregeres over de funksjonelle enhetene det opereres med i realregnskapet.

4 Regler og rutiner for sektor- og næringstildeling i BoF¹¹

4.1 Formålet med BoF

Bedrifts- og foretaksregister (BoF) er et viktig grunnlag for utarbeiding av statistikk i Statistisk sentralbyrå. BoF er knyttet til Enhetsregisteret i Brønnøysund og utfører oppgaver som er pålagt ved lov om Enhetsregisteret og forskrift. BoF skal være heldekkende og kvalitetssikret for alle næringsbaserte enheter som er relevante for norsk statistikk. I henhold til Hansson (2009) skal registeret sørge for:

- Definisjon og konstruksjon av statistiske enheter
- Nærings- og sektorklassifisering av enhetene
- Link til tilsvarende enhet i andre administrative registre
- Redskap til forberedelse, gjennomføring og koordinering av statistiske utvalgsundersøkelser
- Redskap for utarbeidelse av næringsstatistikk
- Informasjonskilde til statistiske analyser av foretak og bedrifter
- Redskap for å administrere tvangsmulkt, jf. statistikkloven § 2-3
- Produsere informasjon til SSB ledelsen

4.2 Offentlig forvaltning i BoF

Offentlig forvaltning omfatter organisasjonsformene:

STAT, Staten

FYLK, Fylkeskommuner

KOMM, Kommuner

KIRK, Kirkelig fellesting/Sokn

ORGL, Organisasjonsledd

IKS, Interkommunalt selskap

KF, Kommunalt foretak

FKF, Fylkeskommunalt foretak

BEDR, Bedrift knyttet til ovennevnte organisasjonsformer

Organisasjonsformene STAT, FYLK, KOMM, KIRK og ORGL som enheter er utelukkende tilknyttet offentlig forvaltning. mens organisasjonsformene IKS, KF og FKF *enten* kan være offentlig forvaltning (hvis de ikke regnes som institusjonelle enheter og/eller ikke er markedsrettede) *eller* offentlig forretningsdrift (og ergo i den institusjonelle sektoren finansielle eller ikke-finansielle foretak).

Organisasjonsledd (ORGL) er en etablert enhet i BoF, som representerer et bindeledd mellom de juridiske enhetene og bedriftene innen offentlig forvaltning. Bakgrunnen for dette organisasjonsleddet er at for foretak registreres enheter i to nivåer - institusjonelt/juridisk nivå (foretak) og funksjonelt nivå (bedrift). En slik inndeling ville imidlertid ikke vise organisasjonsstrukturen i offentlig forvaltning. I juridisk forstand er staten bare én enhet. En inndeling etter samme prinsipp som foretakene ville da innebære at departementer, statsetater osv. ville forsvinne fra registeret, og de har da fått nivået ORGL i BoF. Organisasjonsledd regnes som juridisk enhet.

Offentlig eide juridiske enheter, som AS, skal registreres etter reglene for privat (ikke-offentlig) sektor. Den institusjonelle sektorkoden viser at disse enhetene eies av offentlig forvaltning. Alle AS blir i henhold til rutine regnet som markedsrettede og holdes utenfor offentlig forvaltning.

¹¹ Teksten i dette avsnittet er i hovedsak basert på Hansson (2007), samt en oppdatert utgave Hansson (2009)

4.3 Nye enheter

Alle nye enheter som skal tildeles organisasjonsnummer må registreres i SAKSYS. SAKSYS er Brønnøysundregistrene sitt saksbehandlingsverktøy som også brukes av SSB, bl.a. til registrering av nye enheter. Det er i dette systemet nye organisasjonsnummer tildeles og dublettkontroll utføres. Dette gjelder alle nye enheter, også enheter innen offentlig forvaltning.

Brønnøysundregistrene registrerer og oppdaterer organisasjonsformene IKS, KF, FKF, SF og SÆR. Statistisk sentralbyrå, ved Seksjon 410 registrerer nye foretak med organisasjonsformene STAT, FYLK, KOMM, KIRK og ORGL. Organisasjonsledd skal alltid ha knytning oppover til annen enhet med organisasjonsform ORGL, STAT, KOMM eller FYLK.

4.4 Endringer/korreksjoner i nærings- eller sektorkoder

4.4.1 Generelt

Det er knyttet to datoer til alle kjennemerker i BoF; gyldighetsdato og registreringsdato. Det er viktig å skille mellom reelle endringer og korreksjoner. Det er kun reelle endringer som skal ha ny gyldighetsdato. En reell endring betyr at et kjennemerke faktisk er endret. Hvis en enhet f.eks. har flyttet, skal adressen endres. Hvis det derimot har vært registrert feil adresse på enheten hele tiden, er rettingen å betrakte som en korreksjon.

4.4.2 Endringer/korreksjoner i næringskoder

Regler og rutiner som gjelder for fastsetting og endring av næringskoder i BoF generelt, gjelder også for offentlig forvaltning. Kort oppsummert har vi at næringskoder fastsettes etter Standard for næringsgruppering. Fra 2009 er gjeldende standard betegnet SN2007 som erstatter SN2002. Næringskode på nye bedrifter og foretak fastsettes normalt på grunnlag av det enheten har oppgitt som formål/virksomhet/bransje i Enhetsregisteret i Brønnøysund (ER). Organisasjonsform og navn er også til hjelp ved første gangs fastsetting av næringskode. Næringskode kan endres på grunnlag av endring av formål/virksomhet/bransje, opplysninger i for eksempel statistikk skjema, melding på årskontrollen til NAV, opplysninger i årsregnskap/årsberetning mv.

Meldinger om næringsendring skal *alltid* være skriftlig. Det vil si enheten selv skal gi en beskrivelse av virksomheten. SSB/ER skal på grunnlag av denne beskrivelsen finne korrekt næringskode.

Ved blandet virksomhet velges næringskode ut fra viktigste del av virksomheten. Det er den del av virksomheten som har størst bearbeidingsverdi¹² som skal være bestemmende for næringskoden. Når bearbeidingsverdi ikke er kjent, velges næringskode ut fra den del av virksomheten som har størst sysselsetting. Hvis det heller ikke finnes opplysninger om sysselsetting, brukes omsetning som størrelsesmål. Hvis virksomhetene er av et visst omfang, eller foregår på forskjellige steder, kan det være aktuelt å registrere flere bedrifter.

4.4.3 Endringer/korreksjoner i sektorkoder

Organisasjonsform, næringskode og opplysninger om offentlige eller utenlandske eierandeler, er avgjørende for hvilken institusjonell sektorkode et foretak skal ha. Det skilles mellom foretak som eies av henholdsvis offentlig forvaltning, private og utlendinger

¹² Bearbeidingsverdi/bruttofortjeneste er definert som bruttoproduksjons-/omsetningsverdi med fradrag for verdien av vareinnsatsen.

Ved registrering av nytt foretak i ER blir den sektorkoden som er mest vanlig for organisasjonsformen påført maskinelt.¹³ I enkelte tilfeller blir den maskinelt påførte sektorkoden feil i forhold til næringskoden som fastsettes senere. Seksjon 410 foretar derfor jevnlig maskinell kontroll av sammenhengen mellom organisasjonsform, nærings- og sektorkode.

Feil organisasjonsform

Hvis en type virksomhet som normalt registreres som for eksempel FLI (forening, lag, innretning)¹⁴ blir registrert som ANS, er næringskoden avgjørende for valg av sektorkode foran organisasjonsform. Foretak hvor opplysninger om navn, formål, mv. tyder på at det er registrert med feil organisasjonsform, skal nærings- og sektorkodes etter reglene for den organisasjonsform de *burde* hatt. Dette gjelder ikke mange foretak totalt, og de fleste er foretak med organisasjonsformen ANNA (Annen juridisk person). Slike foretak skal alltid sendes ER for vurdering av organisasjonsform.

4.5 Ansvars- og arbeidsdeling

4.5.1 Praxis i dag

Registrene som er tilknyttet ER kan kun registrere og endre opplysningene de har kontrollansvar for. Enkelte opplysninger har ett register kontrollansvar for alene. Statistisk sentralbyrå har alene kontrollansvar for registrering og endring av enheter i offentlig forvaltning. Dette gjelder organisasjonsformene STAT, FYLK, KOMM, KIRK, ORGL og BEDR. Andre opplysninger har flere tilknyttede registre felles kontrollansvar for.

Statistisk sentralbyrå, ved Seksjon for bedriftsregister har ansvar for å behandle alle meldinger som blir formidlet til seksjonen fra andre seksjoner i Statistisk sentralbyrå og eksterne kilder, enten ved å registrere opplysningene, eller ved å videreformidle opplysningene til Brønnøysundregistrene.

Generelt skal tematisk ansvarlige fagseksjoner selv endre/korrigere nærings- og sektorkoder på enheter i næringer de er tematisk ansvarlige for i de tilfeller endringen er avdekket av fagseksjonen. Øvrige seksjoner sender melding om næringsendringer til disse seksjonene.

Både Seksjon 410 og enkelte fagseksjoner bruker Meldingsdatabasen¹⁵ til å registrere endringer og slettinger. Meldingsdatabasen kan brukes av alle til å gjøre oppslag i registrerte endringer/slettinger. Fil fra Meldingsdatabasen blir overført til ER hver dag. Det som er registrert siden forrige filoverføring blir lagt inn og godkjent i SAKSYS samme dag. BoF blir oppdatert neste dag via batch fra ER.

4.5.2 Arbeidsgruppens anbefalinger

Ansvar og rutiner knyttet til sektortildeling i BoF er også behandlet av prosjektgruppen *Oppdatering av institusjonell sektorkoding*, ledet av Torbjørn Rønning. Se kapittel 6 i rapporten Acquah, Fosse, Rønning og Sollien (2009). *Prosjektgruppen anbefaler at det i fremtiden etableres et "sektorforum"* der (sitat, side 31): ***"Dette forumet skal møtes regelmessig for å drøfte og komme med løsningsforslag til løpende sektorproblematikk". Forumets formål er å opprettholde fokuset på tvers av seksjoner og forumet bør derfor ha deltakelse fra seksjoner som er berørt av sektorproblematikk...."***

Jamfør avsnitt 1.4.1 har det blitt arrangert et felles møte mellom prosjektgruppe og denne arbeidsgruppen, der forslaget om et "sektorforum" fra prosjektgruppen til Rønning ble tatt opp. (Et fullstendig referat fra dette fellesmøtet er tilgjengelig på Q:\Bof_offentlig.) ***Konklusjonen er at forslaget om å etablere et løpende sektorforum støttes av arbeidsgruppen for offentlig sektor i BoF.***

¹³ Unntak her er SAM (Tingsrettslig sameie), ESEK (Eierseksjonssameie) og NUF (Norskregistrert utenlands foretak), som ikke påføres sektorkode maskinelt ved nyregistrering.

¹⁴ FLI: Selveiende institusjon som har ideelt, politisk eller annet formål. Har medlemmer.

¹⁵ Meldingsdatabasen er SSB sitt saksbehandlingssystem for oppdatering av BoF/ER.

Arbeidsgruppen for offentlig forvaltning vil legge til at det vil være en fordel om en slik arbeidsgruppe også tar for seg kombinasjonen sektor- og næringsplassering, slik at det oppnås konsistens mellom sektorkode og næringskode for ulike enheter. Dette var også enighet om på fellesmøtet.

5 Arbeidsgruppens arbeid

5.1 Inkonsistens mellom regnskap og register, statsforvaltningen

5.1.1 Muligheter for å avdekke avvik i grunnlagsmaterialet

I kartleggingen av feil i dagens nærings- og sektorkoding av virksomheter i statlig forvaltning har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i et situasjonsuttak for BoF i 2008 for statsforvaltningen (sektor 110) på foretaksnivå og koblet dette med en oversikt de enhetene som inngår i regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning og nasjonalregnskapet. Utgangspunktet for enhetene i regnskapsstatistikken er rapportørene til st. meld nr. 3 (statsregnskapet) og listen enheter som benyttes ved innhenting av regnskap fra nettobudsjetterende virksomheter og særbedrifter som de statlige helseforetakene, jamfør avsnitt 3.2.

En av utfordringene ved sammenligninger av populasjonen i regnskap og register er at rapporteringsnivået ikke nødvendigvis sammenfaller med foretaksnivået i BoF. Det er særlig omfanget av regnskapsentraler blant virksomheter som rapporterer til statsregnskapet som gjør dette problematisk og legger begrensninger på å foreta maskinelle koblinger mellom populasjon i regnskap og register.

Det finnes heller ingen uttømmende oversikt over hvilke enheter (foretak) med tilhørende organisasjonsnummer som inngår i regnskapet fra rapportørene i statsregnskapet. Gitt disse praktiske utfordringene, er det så langt det er mulig forsøkt å kartlegge hvordan populasjonen i statsforvaltningen i BoF dekkes av innsamlede regnskaper i offentlige finanser og nasjonalregnskap.

Vi har samtidig gjort en vurdering av hvordan regnskapsinformasjonen er bearbeidet med hensyn på sektor- og næringsklassifisering og eventuelle avvik i forhold til sektor- og næringsklassifiseringen i BoF. Av mangel på identiteter som kunne vært benyttet maskinelt i en slik sammenligning av regnskap og register, *vil det være en viss usikkerhet knyttet til resultatet av denne sammenligningen.*

5.1.2 Avvik i sektorkodingen

Den sammenligningen som er foretatt viser få avvik i sektorplassering mellom regnskap og register, men med ett viktig unntak – Jernbaneverket. Denne institusjonen tilhører statsforvaltningen i BoF, men ligger kodet som statlig forretningsdrift i regnskapsstatistikken.

Jernbaneverket er med sine om lag 3000 ansatte en relativt stor enhet. Det er arbeidsgruppens oppfatning at en flytting av Jernbaneverket, enten i BoF eller i regnskapsstatistikken, vil kunne bidra til bedre konsistens mellom regnskapsstatistikk og statistikk som følger sektor- og næringsinndelingen i BoF (for eksempel arbeidsmarkedsstatistikken). I avsnitt 6.4 ser vi på prinsipper for sektorplassering relatert til Jernbaneverket.

Andre mulige avvik i sektorkodingen

Blant andre virksomheter som trolig ikke er fanget opp av regnskapsinnhenting for statsforvaltningen har vi funnet følgende:

- Brattfjell vindeggen villreinnemd
- Skaulen/Etnedal villreinnemd
- Snøhetta villreinnemd
- Den norske UNESCO kommisjonen

- Mesterbrevnemda
- Sekretariatet for markedsrådet
- Statens helsepersonell nemd

I følge informasjonen i BoF er det under 20 personer sysselsatt i disse enhetene. Det kan heller ikke utelukkes at regnskapstall for disse enhetene ikke inngår i rapporten fra en overliggende etat/departement. For eksempel er sannsynligvis Statens helsepersonellnemnd dekket over helse- og omsorgsdepartementet. Etter vår vurdering er behandlingen av disse enhetene uten betydning for tydelige avvik mellom regnskap og register, og vil derfor ikke bli behandlet nærmere av denne gruppen.

5.1.3 Avvik i næringskodingen

Når det gjelder næringsinndelingen innenfor statsforvaltningen er det funnet noen flere avvik. Målt i antall sysselsatte i 2007 utgjør avvikene i regnskap og register om lag 3400 personer. De viktigste enhetene der avvik er registrert er Kystverket og Prostiene/bispedømmene. Til sammen utgjør dette ca 3000 ansatte.

	Regnskapsstatistikk Næring (SN2002)	BoF Næring (SN2002)	BoF Antall ansatte
Bispedømmer/prostier	75.1 Offentlig adm.	91.310	1935
Kystverket	63.2 Andre tj. tilkn. transport	75.130	1060
Andre avvik			387
Totalt			3382

En oppretting av næringskoden for døyt 3000 ansatte vil ha en effekt på næringsfordelingen i statlig forvaltning. Sett i forhold til antall sysselsatte i statlig forvaltning totalt sett, er likevel drøyt 3000 ansatte ikke så mange. **Hovedkonklusjonen må bli at effekten, relativt sett, av å rette opp i næringskoden er begrenset.** En eventuell endring i næringskoden vil ha størst påvirkning på næringene 490, 75 og 10-45.

5.2 Avvik i sektorplassering, kommunesektoren

5.2.1 Muligheter for å avdekke avvik i grunnlagsmaterialet

Utgangspunktet for denne arbeidsgruppen var avvik i sysselsettingstall basert på nasjonalregnskapet og registerbasert sysselsettingsstatistikk basert på BoF. Ut fra dette var gruppens mandat blant annet å foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av enhetene som ligger i BoF i dag avgrenset til enheter innen offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (som utarbeides av Seksjon for offentlige finanser). For å få til dette kreves en sammenligning av enheter innen offentlig forvaltning i BoF med enheter som inngår i regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning.

Kapittel 3 i denne rapporten gir en oversikt over nasjonalregnskapets statistikkgrunnlag for offentlig forvaltning. Avsnitt 3.3 gir videre en kort dokumentasjon av KOSTRA, med vekt på hvilke enheter som inngår i rapporteringen. Kort oppsummert har vi at kilden til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning er tall fra KOSTRA-systemet.

Rapportørene til KOSTRA (dvs de enkelte kommuner) rapporterer også samlet for flere underliggende kommunale enheter. Kommunene rapporterer regnskap på kommunenivå til KOSTRA fordelt på konto og funksjon. Disse regnskapene vil inkludere virksomheter som hører inn under kommune-/fylkeskassen. Det er dette som publiseres i kommune/fylkesarket i KOSTRA. I denne

innrapporteringen følger det ingen oversikt over hvilke organisasjonsnummerbedrift eller organisasjonsnummerforetak (ORGL) som inngår i det innrapporterte regnskapet fra en bestemt KOSTRA-kommune.

Dette gjør at det for kommunal forvaltning ikke er mulig fullt ut å identifisere og sammenligne detaljerte enheter mellom regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og BoF.

Jamfør kapittel 3.4 om BoF, gjøres det i BoF en individuell vurdering av sektor- og næringstilhørighet for de enkelte bedrifter og foretak, mens i regnskapene som seksjon for offentlige finanser mottar avledes sektor- og næringskode på bakgrunn av funksjonene. ***Det forhold at metodene for sektor- og næringsgruppering har så forskjellige utgangspunkt, vil nødvendigvis medføre inkonsistens i nærings- og sektorfordelingen mellom BoF og NR. Arbeidsgruppen kom derfor til at det ikke er mulig å løse arbeidsgruppens mandat fullt ut.***

Arbeidsgruppen vil også påpeke at dersom det i fremtiden er ønskelig med et en-til-en forhold mellom enhetene innen offentlig forvaltning i BoF og enhetene i regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning, herav kommunal forvaltning, ville dette kreve en omlegging av KOSTRA-rapporteringen i den forstand at rapportørene må legge inn noe mer informasjon om de enhetene de rapporterer for. En slik omlegging er nok mulig, men det vil kreve en kostnad i form av økt timeverksinnsats for rapportørene, samt ressurser knyttet til omleggingen på mottakssiden i Statistisk sentralbyrå. Disse kostnadene må veies opp mot nytten ved konsistens i populasjonen for offentlig forvaltning i BoF og i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. Arbeidsgruppen anser dette som en lite realistisk mulighet.

Arbeidsgruppen har videre sett på hva det er mulig å hente ut av opplysninger om enheter i rapporteringssystemet som ligger til grunn for statistikk for offentlig forvaltning, med hovedvekt på KOSTRA og Seksjon 950s statistikk for **kommunal** forvaltning.

Nedenfor gis en oversikt over hvilke enheter/organisasjonsformer som inngår i populasjonen for kommunal forvaltning i henholdsvis KOSTRA (kommunemarket og konsernarket), nasjonalregnskapet (NR) og registerbasert sysselsetting:

Tabell 5.2.1.1 Populasjon (organisasjonsformer) som inngår i BoF, statistikk og regnskap for kommuneforvaltningen

	BoF	KOSTRA, kommune-arket	KOSTRA, konsernarket	Regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning (offentlige finanser)	NR, kommunal forvaltning	Registerbasert syss
Sektor 550 Kommuner	KOMM, ORGL, KIRK, KF og IKS	Innrappor- terte regnskap for kommuner.	Regnskap for kommuner, samt KF, IKS og inter- kommunale samarbeid §27	Sektor 550 Populasjon for kommunene fra KOSTRA konsernarket, samt KIRK, og <i>unntatt</i> følgende funksjoner (regnes som markedsrettet): Funksjonene 320, 330, 373,	Hele sektor 550 fra regnskaps- statistikk for kommunal forvaltning (offentlige finanser)	Hele sektor 550 i BoF
Sektor 510 Fylkes- kommuner	FYLK, ORGL, FKF, IKS	Innrappor- tert e regnskap for fylkeskomm uner.	Innrappor- terte regnskap for fylkes- kommuner, samt FKF, IKS og inter- kommunale samarbeid §27	Sektor 510 Populasjon for fylkeskommunene fra konsernarket i KOSTRA, og <i>unntatt</i> følgende funksjonen (regnes som markedsrettet): 710.	Hele sektor 510 fra regnskaps- statistikk for kommunal forvaltning (offentlige finanser)	Hele sektor 510 i BoF
Sektor 660 Kommunal forretnings- drift	ORGL, IKS, KF, FKF, ANNA, ANS, DA.	ORGL	ORGL, IKS, KF OG FKF	Nei	Nei	Nei, er gruppert sammen med markedsrettede (finansielle eller ikke-finansielle) foretak
Sektor 680 Selv- stendige kommune- foretak	ANS, AS, ASA, BA, DA, STI	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale selskap (IKS) fører egne regnskap som skal rapporteres til KOSTRA. Det er disse enhetene, i tillegg til kommunene, som blir publisert som kommunekonsern i KOSTRA. ***Det er bedre samsvar mellom rapporteringsnivået på regnskapssiden og enhetene i BoF for denne delen av kommunal virksomhet, noe som muliggjør sammenligninger av sektor og næring i BoF-populasjonen og statistikk for offentlig forvaltning. Arbeidsgruppen har derfor valgt å se nærmere på om det er ulikheter i sektor- og næringskodning for disse enhetene.*** Helt sammenlignbart er datagrunnlaget fra KOSTRA og BoF imidlertid ikke: I KOSTRA fordeles disse enhetene på kommunal forvaltning eller kommunal forretningsdrift etter funksjon. Funksjoner som er forhåndsdefinert å falle utenfor forvaltningen, blir plassert under forretningsdrift. Et gitt kommunalt foretak kan altså både ha funksjoner som faller inn i forvaltningen og funksjoner som faller utenfor forvaltningen.

For sektor 660 Kommunal forretningsdrift trekkes funksjonene 320 Kommunal næringsvirksomhet, 330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak, 373 Kino og 710 Fylkeskommunal næringsvirksomhet fra ved rapportering av regnskap til Seksjon for nasjonalregnskap.

Som arbeidsgruppe vil vi peke på at omfanget av føringer på markedsrettede funksjoner vil være avhengig av hvordan virksomheten i kommunene er organisert. Hvis en kommune i liten grad fristiller

virksomhet ved opprettelse av KF'er og IKS'er, vil kommunemarket for denne kommunen i større grad enn kommuner som fristiller kommunal virksomhet inneholde markedsrettet funksjoner. Tall fra kommunegruppa på S950 viser at ca 2,2 mrd kroner av driftsutgiftene fra kommunemarket i KOSTRA føres på markedsrettede funksjoner. **Når alle KOMM og FYLK blir behandlet som sektor 510 eller 550 i BoF, vet vi da at det finnes en kilde til inkonsistens her.**

Arbeidsgruppen har utarbeidet en liste over enheter organisert som IKS, KF og FKF med ORG.NUMMER fra KOSTRA. I 2007 inngikk 320 enheter (IKS, KF og FKF) i KOSTRA-rapporteringen. Videre er listen med disse enhetene fra KOSTRA samordnet med tilsvarende enheter fra BoF. Ut fra dette er det utarbeidet en liste med enheter som viser avvik i sektorplassering i statistikk for offentlig forvaltning og BoF.

Virksomhetene organisert som KF, FKF og IKS i KOSTRA dekker om lag 70 prosent av populasjonen av KF, FKF og IKS totalt i BoF. Differansen til BoF skyldes manglende innrapportering til KOSTRA fra slike selskaper. I 2007 var det 171 selskaper i populasjonen av KF, FKF og IKS som ikke rapporterte regnskap til KOSTRA. Til sammen hadde disse selskapene 1600 ansatte (BoF). Det gjøres ingen oppblåsning av IKS, KF og FKF som følge av at om lag 30 prosent av populasjonen ikke rapporterer. Det er imidlertid fokus på å få samlet inn regnskap fra de største enhetene slik at ikke feilen skal bli for stor.

På grunn av mangel på tid, har arbeidsgruppen ikke gjort noen undersøkelse av sektor- og næringsfordelingen til de enhetene organisert som KF, FKF og IKS som *ikke* inngår i KOSTRA-populasjonen. Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på at dette er en problemstilling som Statistisk sentralbyrå bør følge opp.

5.2.2 Hovedresultater

Tabell 5.2.1 gir en oppsummering av listen med avvik i sektorkoden mellom BoF og regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning for regnskapsåret 2007: I alt 98 enheter med organisasjonsform KF, FKF og IKS og med sektorkode 550 i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning, har en annen sektorkode i BoF. Totalt har disse enhetene 2789 registrerte ansatte i BoF.

Ved tolkning av listen er det viktig å være klar over at den del offentlige enheter i KOSTRA, som nevnt over, fører flere funksjoner for sin virksomhet. Enkelte virksomheter kan både ha funksjoner som er markedsrettet og funksjoner som ikke er det. Kun de funksjonene som er ikke-markedsrettet blir inkludert i KOSTRA/regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning. Om en virksomhet er oppført med en markedsrettet funksjon, vil den komme med i listen i foretakssektoren i regnskapsstatistikken. Men det betyr altså ikke at regnskapstall for hele virksomheten er inkludert her. Avviket mellom sektorplasseringen i KOSTRA/regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og BoF kan derfor være mindre enn det listen gir uttrykk for.

Tabell 5.2.1. Enheter med organisasjonsform KF, FKF og IKS og sektor 550 i regnskapsstatistikk, og en annen sektorkode i BoF

	Antall enheter	Ansatte
Eiendomsforvaltning	19	421
Vann, renovasjon og avløp	28	893
Parkering, kollektivtrafikk	9	288
Havnevesen	7	104
Annet	35	1083
Totalt	98	2789

Avvikene er grovt sortert etter type virksomhet, der vi har sett på navn på virksomheten kombinert med næringskoden i BoF for å identifisere type virksomhet. Ut fra dette finner vi at listen med avvik inneholder mange foretak innen *eiendomsforvaltning*. Et annet område som peker seg ut med

forskjeller i sektorplassering er enheter innen *VAR-sektoren (renovasjon, vannverk, mv.)* Videre er det 7 enheter som gjelder havnevesen, og 9 enheter som er knyttet til enten parkering eller kollektivtransport. I restposten her gruppert som ”annet” fremkommer det også enheter med næringskode knyttet til renovasjon (90.02 Innsamling og håndtering av annet avfall). Hvis vi hadde sett nærmere på hver enkelt enhet kan det dermed hende at flere enheter er knyttet til vann, renovasjon og avløp enn det som fremkommer i tabell 5.2.1, og færre i restposten ”annet”. Det samme kan være tilfellet med de andre virksomhetsgrupperingene.

5.2.3 Mer om avvikene

Forvaltning av kommunal eiendom

Tabell 5.2.2 gir en detaljert oversikt over avvik i sektorplassering for enheter vi har identifisert som eiendomsforvaltning. I KOSTRA-rapporteringen fastsetter gjerne de enkelte foretakene (KF-er, FKFer og IKSer) en funksjon som er ikke-markedsrettet for eiendomsforvaltningen, noe som gjør at de enhetene det gjelder blir inkludert i offentlig forvaltning. Fra tabell 5.2.2 ser vi at de funksjonene de rapporterer varierer en del. (Se vedlegg 1 for oversikt over funksjonene).

Tabell 5.2.2 Enheter med organisasjonsform KF, FKF, og IKS, og med sektor 550 i regnskapsstatistikk, og en annen sektor kode i BoF. Eiendomsforvaltning

ORGNR	Sektor		NAVN	ORG form	SN 2002	Ansatte
	BoF	Funksjon				
876487772	660	285	DRAMMEN DRIFT KF	KF	45.230	72
876820722	660	120	DRAMMEN EIENDOM KF	KF	75.140	28
881090112	660	315	HOLTÅLEN UTLEIEBYGG KF	KF	70.202	2
975621375	660	265	BERGEN BOLIG OG BYFORYNELSE KF	KF	70.202	39
977489318	660	265	FLORA BUSTAD OG EIGEDOM KF	KF	70.112	1
981548183	660	265	MOSS KOMMUNALE EIENDOMSSELSKAP KF	KF	70.202	12
983266703	660	420	TELEMARK FYLK KOMM EIENDOMSSELSK FKF	FKF	70.202	6
984115091	660	265	HADSEL EIENDOM KF	KF	70.202	3
985207402	660	370	VESTVÅGØY EIENDOMSDRIFT KF	KF	70.202	48
985466424	660	120	HAMMERFEST EIENDOM KF	KF	70.202	2
985568243	660	265	ASKØY KOMMUNALE BOLIGFORETAK KF	KF	70.202	2
985608180	660	120	MOLDE UTLEIEBOLIGER KF	KF	70.202	4
985610797	660	265	VIKNA KOMMUNALE BOLIGUTLEIE KF	KF	70.202	1
985987246	660	120	OMSORGSBYGG OSLO KF	KF	70.202	102
986074988	660	222	ÅLESUND KOMMUNALE EIENDOM KF	KF	70.202	18
986309675	660	420	FINNMARK BOLIGFORVALTNING FKF	FKF	70.202	1
986327770	660	120	LEVANGER BOLIGFORVALTNING KF	KF	70.202	
989261932	660	265	KRISTIANSAND BOLIGSELSKAP KF	KF	70.202	17
991368620	660	390	MALVIK EIENDOM KF	KF	75.140	63
I ALT				19		421

Enhetene varierer i størrelse fra relativt små enheter med 1-4 ansatte, til noe større enheter. Omsorgsbygg Oslo KF med sine 102 ansatte er den største enheten på listen, målt i antall ansatte.¹⁶ Drammen Drift KF er også en relativt stor enhet, med 72 ansatte.

Samtlige av enhetene er plassert med sektorkode 660 Kommunal forretningsdrift i BoF. Avviket i sektorkode er altså systematisk. De fleste enhetene er registrert med næringskode¹⁷ 70.202 *Utleie av egen fast eiendom ellers* i BoF. Drammen Eiendom KF og Malvik eiendom KF er registrert med næringskoden 75.140 *Hjelpetjenester for offentlig administrasjon*. En enhet, Drammen Drift KF har

¹⁶ Undervisningsbygg, Oslo KF, har imidlertid lik sektorkode i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og i BoF: Offentlig forvaltning.

¹⁷ SN2002.

næringskoden 45.230 *Bygging av veier, flyplasser og idrettsanlegg*, mens ytterligere én enhet har næringskoden 70.112 *Utvikling og salg av egen fast eiendom ellers*.

Arbeidsgruppen vil påpeke at kombinasjonen sektorkode 660 og en næringskode knyttet til offentlig forvaltning (her 75.140) i utgangspunktet er en ”ulovlig” kombinasjon, jmfør avsnitt 2.2.

Fra avsnitt 5.1 har vi at det også er ulik praksis i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og BoF når det gjelder sektorplassering av enheter innen forvaltning av statlig eiendom. ***Forvaltning av offentlig eiendom peker seg ut som et område der prinsippene for sektorplassering er utydelige eller vanskelige å tolke i praksis. I kapittel 6 ser vi mer på denne problemstillingen.***

Vann, avløp, renovasjon (VAR)

Enheter som med virksomhet knyttet til vannforsyning, renovasjon og avløp peker seg ut med avvik i sektorplasseringen. I alt gjelder dette 28 enheter med nær 900 registrerte ansatte i BoF. Samtlige av enhetene på listen over avvik er registrert med sektorkode 660 kommunal forretningsdrift i BoF. Av disse er minst 4 rene vannverk, mens noen er kombinert vann og avløp. De aller fleste av disse enhetene er interkommunale samarbeid (IKS), mens de resterende er kommunale foretak. Registrerte næringskoder er 41.000 *Oppsamling, rensing og distribusjon av vann*, 90.01 *Oppsamling og behandling av avløpsvann*, 90.02 *Innsamling og håndtering av annet avfall*.

Tabell 5.2.3 Enheter med sektor 550 i regnskapsstatistikk, og en annen sektorkode i BoF. Gjelder enheter med organisasjonsform KF, FKF, og IKS. Vann, avløp og renovasjon (VAR)

ORGNR	Sektor		NAVN	ORG form	SN 2002	Ansatte
	BoF	Funksjon				
871035032	660	180	IVAR IKS	IKS	41.000	119
974636972	660	340	ASKER OG BÆRUM VANNVERK IKS	IKS	41.000	6
986377395	660	355	NARVIK VAR KF	KF	41.000	35
987328096	660	354	BERGEN VANN KF	KF	41.000	93
971034637	660	120	GLITREVANNVERKET IKS	IKS	41.000	12
942110375	660	120	TØNSBERGFJORDENS AVLØPSUTVALG IKS	IKS	90.010	12
956351111	660	355	VALDRES KOMMUNALE RENOVASJON IKS	IKS	90.020	35
957387969	660	355	MIDTRE NAMDAL AVFALLSSELSKAP IKS	IKS	90.020	20
959272204	660	357	MOVAR IKS	IKS	90.020	116
958284837	660	357	SUNNHORDLAND INTERKOM. MILJØVERK IKS	IKS	90.020	17
966144297	660	357	GJØVIK, LAND OG TOTEN AVFALLSEL IKS	IKS	90.020	20
971042656	660	355	ROMSDALSHALVØYA RENOVASJON IKS	IKS	90.020	17
971140496	660	355	HELGELAND AVFALLSFØREDLING IKS	IKS	90.020	13
971143436	660	355	NORDMØRE INTERKOMMUNALE RENOVASJ	IKS	90.020	3
971217391	660	355	INNHERRED RENOVASJON IKS	IKS	90.020	23
971521570	660	120	NORDRE FOLLO RENSEANLEGG IKS	IKS	90.010	10
975824845	660	355	SØNDRE HELGELAND MILJØVERK	IKS	90.020	31
977041341	660	120	SØR-ØSTERDAL INTERKOMMUNALE RENOV	IKS	90.020	11
977079403	660	355	VEST FINNMARK AVFALLSSELSKAP IKS	IKS	90.020	18
977500303	660	354	INDRE AGDER OG TELEM AVFALLSEL IKS	IKS	90.020	25
979361475	660	357	HÆGEBOSTAD OG ÅSERAL RENOV IKS	IKS	90.020	3
979719345	660	355	DALANE MILJØVERK IKS	IKS	90.020	13
979952171	660	340	FREDRIKSTAD VANN AVLØP OG RENO KF	KF	40.300	68
980018725	660	357	RENOVEST IKS	IKS	90.020	4
984459947	660	357	RENOVASJONSSSELSKAPET FOR DR REG IKS	IKS	90.020	17
988575941	660	355	SETESDAL MILJØ & GJENVINNING IKS	IKS	90.020	8
989111736	660	180	RENOVASJONEN IKS	IKS	90.020	101
990695997	660	353	MOLDE VANN OG AVLØP KF	KF	41.000	43
I ALT				28		893

Plassering av enheter innen VAR-sektoren som markedsrettet eller ikke-markedsrettet (forvaltning) er også et område som peker seg ut for diskusjon av prinsipper for sektorplassering. I kapittel 6 ser vi mer på denne problemstillingen.

Havner, parkering og kollektivtransport

Det er enkelte **havner** som inngår i listen over foretak innen (kommune)forvaltningen fra KOSTRA, men som ikke gjør det i BoF. I forhold til drift av havner har prinsippene tidligere blitt sett på som mer klare: Havner skulle egentlig hatt markedsrettet funksjon og *ikke* inngått i forvaltningen i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser). Grunnen til at de likevel har kommet med kan være at foretakene har rapportert feil funksjon, og at en mekanisk konvertering av funksjon videre i KOSTRA-systemet har ført til at feilen ikke har blitt rettet opp. Dette stiller spørsmålet om de kontrollene som foretas i KOSTRA-systemet er gode nok.

Tabell 5.2.4 Enheter med sektor 550 i regnskapsstatistikk, og en annen sektorkode i BoF. Gjelder enheter med organisasjonsform KF, FKF, og IKS. Havnevesen

ORGNR	Sektor		NAVN	ORG form	SN 2002	Ansatte
	BoF	Funksjon				
985594406	660	285	ALSTAHaug HAVNEVESEN KF	KF	63.221	6
989049267	660	120	MOLDE OG ROMSDAL HAVN IKS	IKS	63.221	9
989798731	660	360	HOLMSBU HAVN KF	KF	63.221	
945510552	660	325	TRONDHEIMSFJORDEN INTERK HAVN IKS	IKS	63.221	46
963706820	660	285	KARMSUND INTERKOMMUNALE HAVNEVES IKS	IKS	63.221	19
970548513	660	360	MANDAL HAVNEVESEN KF	KF	63.221	1
970937099	660	325	BORG HAVN IKS	IKS	63.221	23
I ALT				7		104

Arbeidsgruppen vil imidlertid stille spørsmål ved om prisnippene om at en enhet som i hovedsak driver drift av havner nødvendigvis er markedsrettet. Hvis enhetene er egne institusjonelle enheter og offentlige, er det da slik at de

- tilbyr produktene i et marked, der det er konkurranse?
- etter økonomisk signifikante priser?
- og har minimum 50 prosent inndekning av kostnadene sett over tid? (Jamfør avsnitt 2.3 vil nye retningslinjer i ENS kanskje går i retning av å kreve 100 prosent dekning av driftskostnadene inkludert renter over tid – 5 eller 10 år – for at de skal kunne regnes som markedsrettet.)

Arbeidsgruppen er slett ikke sikker på om disse kriteriene for om en enhet skal regnes som markedsrettet eller ikke gjelder alle kommunale havner. Arbeidsgruppen har likevel ikke endelig konkludert i forhold om disse virksomhetene på avviklisten hører hjemme i forvaltningen eller i offentlig forretningsdrift. **Arbeidsgruppen foreslår at dette er en sak som kan/bør vurderes av sektorforumet for sektorplassering i BoF (se avsnitt 4.5.2). Alternativt (i påvente av eller i mangel på et opprettet sektorforum) foreslår arbeidsgruppen at representanter for regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser - seksjon 950) ser nærmere på saken og tar stilling til sektorplasseringen for de enkelte enheter i samarbeid med representanter fra BoF (Seksjon for bedriftsregister).**

I tillegg er det avdekket en del enheter knyttet til parkering eller kollektivtransport som også har ulik sektorkode:

Tabell 5.2.5 Enheter med sektor 550 i regnskapsstatistikk, og en annen sektorkode i BoF. Gjelder enheter med organisasjonsform KF, FKF, og IKS. Parkering, kollektivtrafikk

ORGNR	Sektor		NAVN	ORG form	SN 2002	Ansatte
	BoF	Funksjon				
974780488	660	333	BERGEN PARKERING KF	KF	63.212	75
974782766	660	333	STAVANGER PARKERINGSSKAP KF	KF	63.212	28
981522427	660	730	HEDMARK TRAFIKK FKF	FKF	63.219	15
984087691	660	420	ROGALAND KOLLEKTIVTRAFIKK FKF	FKF	63.219	26
984362013	660	333	TROMSØ PARKERING KF	KF	63.212	15
985431175	660	730	AKERSHUS KOLLEKTIV TERMINALER FKF	FKF	63.211	42
985806608	660	333	TRONDHEIM PARKERING KF	KF	63.212	62
988999326	660	120	SANDNES PARKERING KF	KF	63.212	7
990482624	660	333	DRAMMEN PARKERING KF	KF	63.212	18
I ALT				9		288

Når det gjelder parkering, virker det mest rimelig å anta at dette skal være markedsrettet virksomhet. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke vurdert dette nøye.

Annet

Tabell 5.2.6 viser øvrige avvik i sektorplasseringen mellom regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning og BoF og enheter med organisasjonsform KF, FKF og IKS. I listen fremkommer det enheter med næringskode knyttet til renovasjon (*90.01 Oppsamling og behandling av avløpsvann og 90.02 Innsamling og håndtering av annet avfall*), så det mulig vår liste over enheter innen VAR (tabell 5.2.3) skulle vært lengre. Ellers fremkommer mange ulike typer enheter med et stort spenn innenfor ulike typer kommunal eller fylkeskommunal tjenesteyting.

Tabell 5.2.6. Enheter med sektor 550 i regnskapsstatistikk, og en annen sektorkode i BoF. Gjelder enheter med organisasjonsform KF, FKF, og IKS. Andre avvik

ORGNR	Sektor		NAVN	ORG form	SN 2002	Ansatte
	BoF	Funksjon				
884046912	660	120	BALSFJORD KOMMUNAL TEKNIKK KF	KF	90.020	4
947293265	660	354	HIAS IKS	IKS	90.020	73
959019126	660	357	HÅLOGALAND RESSURSELSELSKAP IKS	IKS	90.020	25
971040610	660	357	ØVRE ROMERIKE AVF SELSKAP (ØRAS) IKS	IKS	90.020	14
971484330	660	120	GLÅMDAL KRISESENTER IKS	IKS	85.319	9
981656172	510	790	UNGDOMMENS KULTURMØNSTRING FKF SØR-T	FKF	92.320	3
982896657	660	710	BORRE HAVARIVERNSKOLE VESTFOLD FKF	FKF	80.220	28
982956315	660	325	HOLTÅLEN NÆRINGSUTVIKLING KF	KF	75.130	2
975936333	660	120	HAMOS FORVALTNING IKS	IKS	90.020	12
976085817	660	715	BARENTSSEKRETARIATET IKS	IKS	74.879	11
984044607	660	385	KUNSTNERBYEN ÅSGÅRDSTRAND KF	KF	70.202	.
984068085	660	354	VOLDA OG ØRSTA REINHALDSVERK IKS	IKS	90.020	13
984776322	660	325	SIRDALSVEKST KF	KF	75.130	.
985457174	510	665	TANNHELSETJENESTEN I BUSKERUD FKF	FKF	85.130	189
985458693	660	385	CAMPUS FOSEN KF	KF	74.202	1
986366830	660	350	SØRUM KOMMUNALTEKNIKK KF	KF	90.010	21
986366857	660	120	BINGSFOSSHALLEN I SØRUM KF	KF	70.202	3
986382496	510	665	TANNHELSE ROGALAND FKF	FKF	85.130	287
987570970	660	120	SØRE SUNNMØRE REINHALDSVERK IKS	IKS	90.020	33
987701390	660	285	DRIFTSASSISTANSEN I HORDALAND IKS	IKS	90.010	1
987709871	550	320	PARK OG IDRETT OSLO KF	KF	01.410	212
989032143	660	273	LINK ARBEID SKIEN KF	KF	85.334	0
989164961	740	570	OPPLÆRINGSKONTORET FOR OFFENTLIG	FLI	91.110	3
989410881	660	385	BØMLO KULTURHUS KF	KF	55.301	.
989887823	660	385	NYTT KONSERTHUS I STAVANGER IKS	IKS	74.202	.
990022216	660	380	OSBADET KF	KF	92.610	17
990144575	660	385	OPPDAL KULTURHUS KF	KF	92.320	39
990522839	660	380	SKIEN FRITIDSPARK KF	KF	92.610	0
990661375	660	253	DRAMMEN KJØKKEN KF	KF	55.520	63
990717834	660	375	VERDENSARVS FOR BERGK ALTA MUSE IKS	IKS	92.521	12
990742847	660	325	MOSJØEN OG OMEGN NÆRINGSELSELSKAP	KF	75.130	2
991108009	660	325	SMØLA NÆRINGSENTER KF	KF	75.140	3
991212094	660	380	HAVHESTEN FLORA KOMMUNE KF	KF	92.610	3
991422560	660	380	SØRMARKA FLERBRUKSHALL IKS	IKS	92.610	.
991729364	660	325	MIDTRE GAULDAL NÆRINGSELSELSKAP KF	KF	70.202	.
I ALT				35		1083

Listen viser 3 enheter med sektor 510 Fylkeskommuner i BoF og med sektor 550 Kommuner i KOSTRA som ut fra navnsettingen og organisasjonsform er fylkeskommunale foretak. Her er det sektorplasseringen i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser) som virker urimelig. Dette sier kanskje igjen noe om at kontrollene i KOSTRA-systemet ikke er gode nok?

Ellers er det vanskelig å si noe mer om rimeligheten av sektorplasseringen av de øvrige enhetene, uten en detaljert gjennomgang av hver enkelt enhet. Dette har arbeidsgruppen ikke hatt kapasitet til. *Arbeidsgruppen foreslår dermed at representanter for regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser - seksjon 950) ser nærmere på listen og tar stilling til sektorplasseringen for de enkelte enheter i samarbeid med representanter fra BoF (Seksjon for bedriftsregister). Eventuelt er også dette en sak som kan/bør vurderes av sektorforumet for sektorplassering i BoF (se avsnitt 4.5.2).*

6 Problemstillinger knyttet til sektor- og næringskoding for enheter innen offentlig forvaltning

6.1 Innledning

I arbeidet med å kvalitetssikre sektor- og næringsplassering av virksomheter innenfor offentlig forvaltning har arbeidsgruppen vært opptatt av følgende problemstillinger:

- Inkonsistens (avvik) i sektor- og næringskode mellom regnskapsstatistikken og bedriftsregisteret (BoF) – avdekket i kapittel 5.
- Ulovlige kombinasjoner av nærings- og sektortilhørighet – i samarbeid med Proteam-prosjektet *Oppdatering av institusjonell sektorgruppering*.

På denne bakgrunn har vi sett på ulike prinsipielle problemstillinger.

6.2 Offentlig eiendomsforvaltning

6.2.1 Generelt om eiendomsforvaltning

Jamfør konklusjonene fra kapittel 5.2 har vi at enheter engasjert i forvaltning av kommunal eiendom er en type enheter som har fått ulik sektorkode i statistikk for offentlig forvaltning og BoF. Forvaltning av offentlig eiendom er et område som peker seg ut som et område der prinsippene for sektorplassering er utydelige eller vanskelige å tolke i praksis.

En tidligere opprettet arbeidsgruppe som skulle se på prinsipper for sektorkoding knyttet til offentlig sektor i BoF (Haglund, Anders, Hedum, Andres, Scherven, Thea, og Sørensen, Knut (2005); *Offentlig sektor og BoF*, Notater 2005/42, Statistisk sentralbyrå) har også tatt for seg eiendomsdrift som et problemområde. Under arbeidet med denne gruppen ble det også skrevet et eget notat om dette: ”*Offentlig eiendomsdrift – institusjonell sektor*” (tks, 12. november 2004, fra seksjon 280). Notatet tar for seg de prinsipielle retningslinjene for sektorplassering i ENS 1995 (ofte vist til som *beslutningstreet i ESA*), og diskuterer sektorplassering i forhold til dette. Vi gir her en kort oppsummering, for en mer fullstendig redegjørelse vises det til det bakenforliggende notatet:

- *Er enheten offentlig kontrollert?* Svaret på dette spørsmålet er ja for de enhetene som diskuteres i forhold til denne problemstillingen.
- *Er enheten en egen institusjonell enhet?* I de tilfellene der forvaltningen av offentlig eiendom er skilt ut som egne enheter (offentlige foretak, selskap, mv), er de egne institusjonelle enheter. Hvis de er en del av forvaltningen, vil den offentlige eiendomsforvaltningen uansett være en del av offentlig (statlig eller kommunal) forvaltning. Den videre problemstillingen dreier som om de foretakene som kan regnes som egne institusjonelle enheter. For disse må man også stille følgende spørsmålet:
- *Driver enheten markedsrettet produksjon?* Svaret på dette spørsmålet er ikke helt opplagt. Man må se på om enheten tar signifikante priser for sin produksjon, men også om enheten opererer i et reelt marked. Notatet konkluderer med at signifikante priser ikke er en relevant faktor når en enhet kun produserer for et internt marked (for forvaltningen) og at enheter som kun produserer for et internt marked bør tilfalle forvaltningen.

Notatet peker på at enheter som uten tvil er egne institusjonelle enheter (IKS eller AS), må vurderes på lik linje med kvasiforetakene (ORGL, KF, KB, FKF). Per i dag tilfaller alle AS foretakssektoren (både når det gjelder regnskapsstatistikk for offentlig sektor og i BoF). I praksis vil det likevel være et problem (ressursmessig) å skulle plukke ut alle AS for å vurdere om de egentlig bør tilhøre forvaltningen eller ikke.

Arbeidsgruppen som helhet konkluderer (i Notater 2005/42, s11) med at offentlig eiendomsdrift havner i

- **foretakssektoren** hvis driften er helt eller delvis rettet mot utleie av eiendom til andre enn egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter.
- **foretakssektoren** ved utleie av eiendom til egne ansatte eller sosialklienter
- **forvaltningssektoren ved utleie av eiendom¹⁸ til egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter.**

En mer utfyllende konklusjon er gitt i avsnitt 3.6.6, side 18, i samme notat.

6.2.2 Statsbygg og Forsvarsbygg

Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler.

I 1993 ble Statens bygge- og eiendomsdirektorat omorganisert som en markedsrettet forvaltningsbedrift med særregnskap som inngår i statsregnskapet. Som konsekvens av denne omorganiseringen i av statens eiendomsforvaltning ble også statsbygg flyttet ut av forvaltningen i offentlige finanser og nasjonalregnskapet og innlemmet i statens forretningsdrift. Senere, 1. juli 2000, ble selskapet delt og de markedsrettede eiendommene ble flyttet over i eget aksjeselskap Entra eiendom as. Denne rendyrkingen av markedsrettet virksomhet i statlig eiendomsforvaltning innebar at Statsbygg sto igjen som en tilbyder av kontorbygg/eiendomsmasse til virksomheter innenfor forvaltningen (departementer, direktorater, universiteter mv) og i større grad enn tidligere har karakter av å være en hjelpevirksomhet til forvaltningen.

Denne siste omorganiseringen av Statsbygg har igjen aktualisert spørsmålet om virksomhetens sektorplassering i offentlige finanser og nasjonalregnskapet.

Plasseringen av Statsbygg og Forsvarsbygg som forvaltning eller utenfor forvaltningen har tidligere vært diskutert på møter mellom Seksjon for nasjonalregnskap og Seksjon for offentlige finanser. ***På et møte i 2006¹⁹ ble det enighet om at Statsbygg, samt Forsvarsbygg, bør flyttes inn i forvaltningen, men at grunnet praktiske problemer (revisjonspraksis i nasjonalregnskapet) gjorde at man utsatte dette.***

Nå står nasjonalregnskapet foran en ny hovedrevisjon, og man har mulighet til å foreta endringen i samband med denne revisjonen.

Generelt bør følgende prinsipper ivaretas ved valg av institusjonell sektor:

- Lønn og sysselsetting skal legges til i den sektoren som velges. Det samme gjelder hvis det er behov for å øke investeringene.
- Offentlig konsum er riktig og bør ikke endres.
- Alle produktene i nasjonalregnskapet må balansere også etter ev. justeringer.

En annen utfordring som tidligere har vært diskutert, er husleietransaksjonene som ved en integrering av Statsbygg og Forsvarsbygg i forvaltningen bør betraktes som interne overføringer. Dette krever i utgangspunktet at kundene må identifiseres på kapittelnivå i statsregnskapet.

¹⁸ I notatet, s11, står det *boligeiendom*, men referenten mener her at det vel egentlig skal stå *eiendom* (se samme notat side 18).

¹⁹ Referat fra møte 17.08.2006 om føring av Statsbygg og Forsvarsbygg i nasjonalregnskapet. (omj,18.08.2006)

6.2.3 Utskilling av kommunal virksomhet som AS – eksempel REAS

Kommunal forvaltning skiller i noen grad ut forvaltningen av kommunal eiendom, organisert som et AS. Et hjemlig²⁰ eksempel er REAS, Røyken kommunes eiendomsselskap.

Virksomhet organisert som et AS rapporterer generelt ikke til KOSTRA og blir holdt utenfor regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning fordi virksomhet innenfor AS anses som markedsrettet. Jamfør kapittel 4 har vi at det samme er tilfelle med BoF. All virksomhet organisert som AS holdes utenfor offentlig forvaltning i BoF. Her er behandlingen i BoF og regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning konsistent. Men sett i henhold til prinsippene for avgresning av offentlig forvaltning i ESA, er behandlingen strengt tatt opplagt?

La oss se litt på Røyken Eiendom AS (REAS) som et eksempel:

Røyken Eiendom AS (REAS) ble etablert 22.06.2000 i forbindelse med utfisjnering av eiendomsmassen fra Røyken Energiverk AS. Fisjonen ble gjennomført med regnskaps- og skattemessig kontinuitet fra 01.01.2000.

Fra 1. januar 2008 ble Røyken Eiendom delt i to selskaper, et forvaltningsselskap som fortsatt heter Røyken eiendom AS og et driftsselskap som har fått navnet Røyken Drift AS.

Røyken Eiendom AS er et heleid aksjeselskap av Røyken kommune og hadde i 2004 en omsetning på 85 MNOK og er et eiendomsselskap med 6 ansatte.

I henhold til hjemmesidene til REAS på internett: <http://www.reas.no/> eier og drifter Røyken Eiendom AS i dag 31 bygg fordelt på 78 000 m². Røyken Eiendom skal forvalte og leie ut eiendom hovedsakelig til Røyken kommune (de fleste er skolebygg), men også til annen næringsvirksomhet. REAS har ansvaret for drift og vedlikehold av egne bygg og også noen andre som forvaltes for kommunen. Selskapet skal i tillegg *drive utvikling av næringseiendom i kommunen og fortsatt ha byggherreansvar for nybygg til Røyken kommune*. Selskapet utfører en del forvaltningsoppgaver for Røyken kommune.

Røyken Eiendom AS har kjøpt 400 da næringsarealer på Follestad av Røyken kommune. Etter planen skal eiendommene bli utviklet og solgt, eventuelt leid ut, til næringsvirksomhet som er interessert i å etablere seg i Røyken kommune.

Røyken Drift AS skal etter avtale, og på bestilling, utføre driftsoppgaver for eiendomsvirksomheter og tjenester for brukerne i byggene. Selskapets tjenester omfatter både kommunal og privat eiendomsvirksomhet. Røyken Drift AS tilbyr vaktmester- og renholdstjenester, samt drift og vedlikehold av bygninger og grøntanlegg.

Røyken Eiendom og Røyken kommune vil være Røyken Drifts største kunder, men det heter seg at *”selskapet utfører gjerne oppdrag både for privat og for annen virksomhet”*.

Arbeidsgruppens vurdering: Selv om Røyken Eiendom har som mandat også å betjene kunder som ikke er egen kommuneforvaltning ellers kommunes virksomheter, er i all hovedsak kundemassen egen kommune eller egen kommunes virksomheter. Kundene har heller ingen mulighet til å påvirke prisen eller velge en annen produsent av tjenesten. ***Arbeidsgruppen ser ingen prinsipiell forskjell på dette selskapet og på øvrige enheter som forvalter kommunal eiendom (organisert som KF, FKF eller IKS) og som er behandlet i ovenstående avsnitter.***

Arbeidsgruppen mener at i prinsippet bør derfor REAS og tilsvarende virksomheter også behandles som offentlig forvaltning, selv om de er organisert som AS.

²⁰ Leder av arbeidsgruppen er bosatt i Røyken kommune.

I praksis er det imidlertid vanskelig å sile ut de selskapene som det er aktuelt å vurdere som offentlig forvaltning, ut fra en meget stor populasjon av AS i BoF. På denne bakgrunn kjenner arbeidsgruppen heller ikke til omfanget av offentlige selskaper skilt ut og organisert som AS som burde vært klassifisert som offentlig forvaltning. I prinsippet kan jo dette også gjelde annen virksomhet enn eiendomsforvaltning. Arbeidsgruppen foreslår at det foreslåtte forumet for sektorplassering i BoF ser nærmere på problemstillingen.

6.2.4 Arbeidsgruppens anbefalinger for enheter som forvalter offentlig eiendom

Den nåværende arbeidsgruppen for offentlig sektor i BoF har konkludert med at vi støtter den tidligere arbeidsgruppens forslag (konklusjoner) angående forvaltning av offentlig eiendom.

Konklusjonen om at offentlig eiendomsdrift havner i forvaltningssektoren ved utleie av eiendom til egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter, innebærer at mange store enheter som forvalter offentlig eiendom bør plasseres som forvaltning: Fra ovenstående avsnitt har vi at mange av de enhetene som forvalter offentlig eiendom, og der det er diskusjon om sektortilknytning nettopp driver med utleie til egne eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter. Dette gjelder *Statsbygg, Forsvarsbygg, Undervisningsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Drammen Eiendom KB - ORGL*) og andre mindre lignende enheter innen kommunene

Problemstillingen ble også tatt opp og diskutert på et felles møte med prosjektgruppen for oppdatering av institusjonell sektorkoding²¹. Denne gruppen ga på dette møtet også sin støtte til denne konklusjonen.

Når det gjelder mindre enheter som forvalter offentlig eiendom og som er opprettet som AS er gruppen av den oppfatning at også disse i prinsippet bør behandles som forvaltning om de i hovedsak driver med utleie til egne/andre forvaltningsorganer. Per i dag er behandlingen av disse enhetene i Bof og i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning konsistent: Alle AS blir holdt utenfor forvaltningen. Men hvis man skal være prinsippfast, og i tillegg ønsker sammenlignbarhet kommunene i mellom, kan det være et formål å gruppere også disse inn i offentlig forvaltning. Likevel er det en tilkjennegivelse av at dette vil være vanskelig å følge opp i praksis, gitt at det ikke blir gitt flere ressurser til å følge opp løpende plassering av enheter i BoF og ulike statistikker.

6.3 Vannverk, avløp og renovasjon (VAR)

6.3.1 Generelt om problemstillingen

Per i dag er offentlig virksomhet som er skilt ut som egne institusjonelle enheter innen VAR-sektoren beholdt som offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser).

Det finnes imidlertid enheter innen renovasjon som ikke er offentlige og markedsrettede, disse er en del av foretakssektoren.

²¹ Se avsnitt 1.4.1.

6.3.2 Dagens praksis i nasjonalregnskapet

Nasjonalregnskapet følger regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning ved at offentlige enheter tilknyttet vann, avløp og renovasjon er inkludert i kommunal forvaltning. Imidlertid regnes denne virksomheten likevel som markedsrettet. I oppstillinger der det skilles mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet virksomhet blir denne virksomheten, i motsetning til resten av forvaltningen, dermed inkludert i markedsrettet virksomhet.

Nedenfor gis en oversikt over produksjon i VAR-næringene i endelig nasjonalregnskap for regnskapsåret 2006. Oppstillingen viser det mest detaljerte nivået i nasjonalregnskapet, med detaljerte næringer og produkter. Vi ser at for den kommunale næringen 25410 *Oppsamling, rensing og distribusjon av vann (vannforsyning)* er ført 3,7 milliarder kroner i gebyrinntekter knyttet til husholdningenes betaling for vannforsyning. I tillegg er det ført noe produksjon for egne investeringsarbeider (som vil ha sitt motstykke i investeringer på anvendelsessiden) og en relativt, i denne sammenheng, ubetydelig inntekt relatert til husleie. Relevante produkter innen renovasjon og avløp produseres i næringene 25900 *Kloakk og renovasjonsvirksomhet* og 23900 *Kloakk og renovasjonsvirksomhet*, der begge disse næringene regnes som markedsrettede, men der næringen med prefiks 25 dekker enheter innenfor kommunal forvaltning og næringen med prefiks 23 dekker enheter innen foretakssektoren.

Næringen 23900 produserer produkter som leveres til produktinnsats i næringslivet, privat konsum og offentlig konsum. Næring 25900 produserer gebyrprodukter, som leveres til produktinnsats i næringslivet og til privat konsum, og dessuten noe egne investeringsarbeider. Denne næringen leverer dermed ingenting til offentlig konsum. Det offentlige konsumet i regnskapet er konsum av produktene som produseres i næringen 23900 (dvs. at dette er direkte produktkjøp fra private enheter som leveres direkte til brukerne).

Oversikt over samlet produksjon fordelt på ulike produkter i VAR-næringene. Endelig nasjonalregnskap (NR-REA) 2006. Millioner kroner, løpende priser. Produksjon angitt i basisverdi

Næring 25410 Oppsamling, rensing og distribusjon av vann (vannforsyning)

000389	Egne investeringsarbeider i kommuneforvaltningen	194
410090	Vannforsyning, kommunalt gebyr	3756
702091	Boligtjenester, husleie, kommunalt gebyr	7
	Samlet produksjon i næring 25410	3957

Næring 25900 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet

000389	Egne investeringsarbeider i kommuneforvaltningen	203
702091	Boligtjenester, husleie, kommunalt gebyr	17
900091	Kloakktømming, kommunalt gebyr	4779
900092	Søppeltømming, kommunalt gebyr	3588
	Samlet produksjon i næring 25900	8587

Næring 23900 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet

000350	Handelsvarer (salg-forbruk), avanse	107
000371	Godtgjørelse for leiearbeid (ekskl. trykking og skipsbygging)	3
211260	Avfall av papir og papp	328
241660	Avfall og skrap av plast	464
252428	Andre varer av plast	187
261310	Husholdningsartikler av glass	183
371010	Gjenvinning av metallholdig avfall og skrap	4
372010	Gjenvinning av ikke-metallholdig avfall og skrap	435

510900	Provisjoner, kommisjoner	1
702012	Forretningsbygg, husleie	3
748410	Leie av lisenser, patenter, royalties mv	128
900010	Kloakktømming	298
900020	Søppeltømming, mv	9192
	Samlet produksjon i næring 23900	11333

Et relevant spørsmål, i samband med arbeidsgruppens arbeid er: Hvis det vurderes slik at disse enhetene driver markedsrettet virksomhet, hvorfor er så de aktuelle enhetene ikke klassifisert som kommunal forretningsdrift i stedet for kommunal forvaltning, i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og i nasjonalregnskapet? Årsaken til behandlingen i nasjonalregnskapet er historisk, i den forstand at da avgjørelsen om denne behandlingen i nasjonalregnskapet ble tatt var det ikke mulig å skille ut de enhetene som ble vurdert å drive med markedsrettet virksomhet fra grunnlagsstatistikken.

Problemet i dag, som vist i avsnitt 5.2.3, er at enheter med virksomhet innen VAR er klassifisert som offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (i alle fall de deler av virksomheten i enhetene med formålskoder relatert til offentlig forvaltning), mens enhetene i sin helhet er klassifisert i sektor 660 i BoF. Dette betyr at disse enhetene også vil være inkludert i strukturstatistikk som bygger på BoF, for foretaksdelen av denne næringen og ergo i nasjonalregnskapstallene for næring 23900. Vi har høyst sannsynlig dermed en dobbelttelling av deler av virksomheten innen renovasjon og avløp i nasjonalregnskapet.

Uansett dobbelttelling, eller ikke dobbelttelling, virker det å *ikke* kode om enheter til foretakssektoren dersom man mener de hovedsakelig driver markedsrettet, og i stedet beholde de som markedsrettede enheter innen forvaltning, forvirrende. Praksis for andre typer offentlig virksomhet, og ifølge internasjonale anbefalinger, er jo at hvis en enhet i hovedsak er vurdert å drive markedsrettet så blir den klassifisert som en institusjonell enhet i foretakssektoren. Dette gjøres for andre typer offentlige enheter som driver markedsrettet.

Dagens praksis i nasjonalregnskapet med å beholde virksomhet i VAR-sektoren i kommunal forvaltning og likevel regne den som markedsrettet, var nok fornuftig historisk ut fra det datagrunnlaget som var tilgjengelig da beslutningen om behandlingen i nasjonalregnskapet ble tatt. Men i dag har vi muligheter til å endre behandlingen i nasjonalregnskapet i forbindelse med hovedrevisjonen. Ergo kan man for de enhetene som er antatt i hovedsak å drive markedsrettet, ta konsekvensen av dette å flytte de til foretakssektoren både i regnskapsstatistikken og i nasjonalregnskapet.

Men er det opplagt at den virksomheten de driver med er markedsrettet?

Argumenter for at dette kanskje ikke er markedsrettet virksomhet, og skal beholdes som forvaltning:

- Tjenestene er lovpålagte, kommunene kan sette ut virksomheten til private, men må sørge for at kommunens innbyggere mottar tjenestene.
- Husholdningene kan ikke velge om de vil motta tjenestene eller ikke. Betalingen for tjenesten er "tvungen". De kan normalt heller ikke påvirke prisen ved endringer i sitt forbruk²².
- Deler av virksomheten innen VAR vil uansett være inkludert i kommunal forvaltning. Dette gjelder spesielt en del vannverk, som fortsatt eies og drives av kommunene direkte. I forhold til sammenligning av den virksomheten som kommunene driver, kommunene i mellom, vil det være en fordel å inkludere sammenlignbar offentlig virksomhet som kommunene driver i forvaltningen for alle kommuner.

²² Deler av beløpet kan være avhengig av hvor mye som konsumeres. For eksempel har mange husholdninger i mange kommuner installert vannmålere, der gebyret som husholdningen betaler er inndelt etter nivåer av forbruk.

- Nye internasjonale retningslinjer som er under utvikling i forbindelse med arbeidet med revidert ESA (se avsnitt 2.3.2) kan dra i retning av at mer virksomhet som tidligere ble vurdert som markedsrettet i fremtiden kanskje vil bli vurdert som offentlig forvaltning.
- Anleggsmessig realkapital, knyttet til virksomhet innen VAR, eies som hovedregel av kommuner/fylkeskommuner. Dette gjelder spesielt vannverk. Disse eiendelene inngår dermed i balansen i kommuneforvaltningen. For å oppnå konsistens mellom oppstillinger av regnskap og balanse for kommuneforvaltningen, bør derfor de enhetene som står for den tilhørende driften inngå i kommuneforvaltningen.

Argumenter for at virksomheten skal vurderes som markedsrettet:

- Tjenester innen vannforsyning, renovasjon og avløp skal finansieres gjennom brukerbetaling (gebyrer). Enhetene som tilbyr tjenester innen VAR-sektoren skal altså som hovedregel fastsette inntekter som skal dekke kostnadene ved driften.
- Kommunene har anledning til å sette bort produksjonen av tjenester tilknyttet vannforsyning, renovasjon og avløp til enheter som driver markedsrettet og ikke er offentlige (på anbud etc.). Enheter som ”vinner” et anbud (offentlige eller ikke offentlige) tilbyr i så fall disse tjenestene i konkurranse med andre enheter.

6.3.3 Arbeidsgruppens forslag

Jamfør ovenstående avsnitt er det argumenter både for og i mot at offentlige, egne institusjonelle enheter som i hovedsak produserer tjenester relatert til vannforsyning, renovasjon og avløp bør inngå i forvaltningen. Arbeidsgruppen vurderer spesielt argumentet om at dette er tjenester som husholdningene ikke frivillig kan velge bort – betalingen er tvungen som viktig. ***Ved en samlet vurdering av argumentene for og mot konkluderer arbeidsgruppen for offentlig sektor i BoF med at enheter innen VAR-sektoren (som hovedregel) bør behandles som en del av forvaltningen og at dette følges opp i BoF.***

Problemstillingen knyttet til sektorkoding av enheter innen VAR-sektoren ble også tatt opp og diskutert på fellesmøtet mellom denne arbeidsgruppen og Prosjektgruppen for oppdatering av institusjonell sektorgruppering.²³ Prosjektgruppen for oppdatering av institusjonell sektorgruppering hadde på møtet ingen innvendinger til denne konklusjonen.

6.4 Jernbaneverket

6.4.1 Kort om Jernbaneverket og tidligere diskusjoner

Jamfør avsnitt 5.1, har vi at en større enhet relatert til statsforvaltningen som viser avvik i sektorplassering er ***Jernbaneverket***.

Jernbaneverket (JBV) ble opprettet i 1996 som et ledd i omorganiseringen av forvaltningen av jernbanen i Norge. NSB opprettet som et særlovsselskap (senere AS) og Jernbaneverket som forvaltningsorgan. Jernbaneverket er underlagt Samferdselsdepartementet med ansvar for norsk jernbanes infrastruktur (skinner, signaler, sporvekslere osv), en del stasjonsbygninger og drift av jernbaneanleggene for øvrig. JBV har ansvar for infrastrukturen uavhengig av hvem som er operatør av togene. Jernbaneverket forvalter all offentlig jernbaneinfrastruktur på vegne av staten. Pr 2007 hadde JBV om lag 3000 ansatte (iflg BoF). I BoF ligger JBV under statsforvaltningen og de sysselsatte fordeles på næring 45.230 (banedivisjonen med om lag 1700 ansatte) og transportnæringen 63.219.

²³ Se avsnitt 1.4.

Før omorganiseringen av jernbanen i Norge inngikk driften av jernbanenettet i en samlet virksomhet med driften av jernbanen, og den ble i nasjonalregnskapet i sin helhet betraktet som markedsrettet. I forbindelse med omorganiseringen ble det bestemt at driften av jernbanenettet, i begynnelsen kalt "kjørevegen", fortsatt skulle anses som en markedsrettet virksomhet. Dette ble gjort for å unngå flyttinger i forhold til markedsrettet/ikke-markedsrettet og dermed få sammenhengende tidsserier. Virksomheten tilknyttet "Kjørevegen" fikk imidlertid endret næringskode til 23631 Tjenester tilknyttet transport i stedet for 23601 Jernbanetransport. I nasjonalregnskapet er Jernbaneverket fortsatt inkludert i næring 26631 (tjenester tilknyttet transport) i dag.

I praksis betyr dette at Jernbaneverkets driftsutgifter i statsregnskapet i sin helhet behandles som kjøp av vedlikeholdstjenester fra markedsrettet sektor, det føres ingen lønnskostnader her. Denne føringsmåten gir ikke dobbelttelling, og bruttoprodukt og offentlig konsum blir riktig i NR.

Produksjon og sysselsetting i Jernbaneverket er i dag derfor heller *ikke* inkludert i forvaltningen i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. I BoF derimot, er Jernbaneverket inkludert som statlig forvaltning.

Tilfellet Jernbaneverket har vært diskutert mellom Seksjon for nasjonalregnskap (tidligere 210) og Seksjon for offentlige finanser (tidligere 205) tidligere. I forbindelse med opprettelsen av StatRes, ble sektorplasseringen av Jernbaneverket diskutert på nytt (Utkast til Notat, kbh, fro 26. november 2007). Fra dette notatet er det listet opp følgende argumenter for og i mot at Jernbaneverket skal være forretningsdrift:

6.4.2 Argumenter for at JBV skal være forretningsdrift

JBV er en autonom enhet når det gjelder ressursforvaltning. Driftsbevilgningen fra Samferdselsdepartementet kommer på driftspost og er ikke fordelt på lønn, kjøp av varer og tjenester etc. JBV betjener flere kunder, ved å tilrettelegge for gods- og persontransport drevet av både private og statlige selskaper. I henhold til årsmelding for 2005 var det 11 selskaper som hadde tillatelse til å trafikkere hele eller deler av det statlige jernbanenettet. Totalt 484 mill er inntekstført som salgs- og leieinntekter i samme år. Det er ikke spesifisert hvem som har betalt inn, men den største enkeltposten er inntekter fra energi og nettleie på 219 mill. Kjøreveisavgift på Gardermobanen og det øvrige jernbanenettet utgjør i underkant av 110 mill.

6.4.3 Argumenter mot at JBV skal være forretningsdrift

Som bruttobudsjetterende statlig forvaltningsorgan, direkte underlagt Samferdselsdepartementet, er JBV kontrollert av staten. Regnskapet inngår som en integrert del av statsregnskapet, og JBV har ikke noe ansvarlig styre med fullmakt til å foreslå disponering av resultatet.. Det forhold at JBV er i all hovedsak skattefinansiert er også et sterkt argument for å flytte JBV til forvaltningssektoren. JBV's regnskap for 2005 viser at 2,7 mrd av totalt 3,2 mrd i inntekter kommer direkte fra bevilgning over statsbudsjettet. Resterende andel er salgs- og leieinntekter. Pensjonskostnadene til de ansatte dekkes iht. sentral ordning i staten på samme måte som for andre virksomheter som regnes som sentralforvaltningen. Dvs. at JBV ikke betaler pensjonspremie direkte til Statens pensjonskasse. De ansatte i JBV kan altså betraktes som offentlige tjenestemenn.

I BoF er JBV er plassert i statsforvaltningen.

6.4.4 Arbeidsgruppens anbefaling vedrørende Jernbaneverket

Jernbaneverket er med sine om lag 3000 ansatte en relativt stor enhet, og en eventuell flytting av enheten fra forretningsdrift til forvaltning i nasjonalregnskapet vil ha synlig konsekvenser også for makrotall i nasjonalregnskapet (omfordeling mellom forvaltning og markedsrettet virksomhet). En eventuell flytting fra et år til et annet ville gi en ikke-reell påvirkning på endring i vekstratene i forhold til året før for offentlig forvaltning (vekst) og markedsrettet virksomhet (reduksjon). Nå står nasjonalregnskapet foran en ny hovedrevisjon, og man har muligheter til å revidere tallserier.

Fra ovenstående argumenter for og mot at Jernbaneverket (JVB) skal være forretningsdrift ser vi at driften i hovedsak finansieres over Statsbudsjettet. (2,7 av i alt 3,2 mrd kroner i 2005 – hvilket betyr at over 80 prosent av driften er skattefinansiert, og under 20 prosent av driften finansiert ved hjelp av driftsinntekter.) Arbeidsgruppen ser dette som et viktig argument mot at enheten skal kunne regnes som markedsrettet. **Basert på en samlet vurdering, mener denne arbeidsgruppen for offentlig forvaltning i BoF at det rimelig å følge BoFs sektorplassering av Jernbaneverket, dvs som offentlig forvaltning. Dette betyr revisjon i statistikken for offentlige finanser og nasjonalregnskapet, og denne revisjonen bør foretas nå i samband med hovedrevisjonen.**

6.5 Andre problemstillinger

6.5.1 ”Ulovlige” kombinasjoner av nærings- og sektorkoder for offentlig forvaltning

I forbindelse med det samtidig pågående prosjektet *Oppdatering av institusjonell sektorkoding* ble det utarbeidet en liste som viser inkonsistens mellom næringskoding og sektorkoding for offentlige enheter i BoF.²⁴ Arbeidsgruppen for offentlig forvaltning i BoF har fått en kopi av denne listen. Listen viser enheter som har fått offentlig forvaltning som næringskode, men som likevel er plassert med sektorkode i foretakssektoren (altså utenfor forvaltningen). Jmfør avsnitt 2.2 i dette notatet er dette en kombinasjon i prinsippet ikke skal forekomme.

Med på denne listen er det blant annet mange enheter som driver forvaltning av offentlig eiendom. Se behandling av spørsmålet knyttet til sektorplassering av offentlig eiendomsforvaltning i avsnitt 6.2.

Merk at problemstillingen ”ulovlig” kombinasjon av nærings- og sektorkode også tidligere er tatt opp av den tidligere arbeidsgruppen for offentlig forvaltning i BoF.

6.5.2 Statens pensjonskasse (innland og utland)

Prosjektgruppen *Oppdatering av institusjonell sektorkoding* tok opp spørsmålet om sektorplassering av Statens Pensjonskasse - utland. Det vises her til referat fra møte i arbeidsgruppen fra 1. april 2009 og referat fra fellesmøte 12. mai.

Arbeidsgruppen for offentlig forvaltning i BoF anbefaler at fondet behandles som nå: Eierskapet inkluderes i statlig forvaltning, men forvalterjobben (produksjon, produktinnsats og sysselsetting/lønnskostnader knyttet til forvaltning av fondet) føres på den aktuelle institusjonelle sektorkoden som tilhører den virksomheten som forvalter fondet (per i dag altså Norges Bank – og da institusjonell sektor finansielle foretak).

²⁴ Liste fra Francis Kwamena Acquah, Seksjon for offentlige finanser, over enheter i BoF med næringskode offentlig forvaltning og institusjonell sektorkode 635 Statsforetak, 660 Kommunal forretningsdrift, eller 680 Selvstendige kommuneforetak.

Det pekes på at Statens Pensjonsfond – innland bør behandles tilsvarende.

6.5.3 Andre prinsipielle problemstillinger knyttet til sektorkoding for offentlig forvaltning reist av en tidligere arbeidsgruppe

Jamfør avsnitt 1.4.1 og 6.2.1, mv, har også en tidligere arbeidsgruppe (Haglund, Hedum, Scherven, og Sørensen, 2005) sett nærmere på utfordringer og problemstillinger knyttet til sektorplassering av enheter i offentlig sektor. *Denne* arbeidsgruppen peker på konklusjonene for virksomheter som av arbeidsgruppen fra 2004-2005 er identifisert som virksomhet i gråsonen mellom offentlig og privat virksomhet.

I tillegg til eiendomsforvaltning, se avsnitt 6.2.1, gjelder dette:

- offentlige tjenstepensjonsordninger,
- privateide skoler og barnehager,
- samt privateide høyere utdanningsinstitusjoner og folkehøyskoler,
- og privateide helseinstitusjoner.

Med unntak av problemstillingene knyttet til offentlig eiendomsforvaltning og Statens Pensjonskasse, jamfør avsnitt over, har denne arbeidsgruppen for offentlig forvaltning ikke sett noen grunn til å gå gjennom disse problemstillingene på nytt Dette skyldes dels at mandatområdet til den tidligere arbeidsgruppen favnet videre enn for denne arbeidsgruppen: Problemstillingene den tidligere arbeidsgruppen tok for seg gjelder skillet mellom offentlig sektor og ikke offentlig sektor, og da for eksempel skillet mellom offentlig forretningsdrift og ideelle organisasjoner. Dette faller utenfor mandatområdet til *denne* arbeidsgruppen som er knyttet til avgresningen av offentlig *forvaltning*. En annen grunn til at vi ikke har vurdert problemstillingene op nytt er at problemstillingene er grundig vurdert allerede.

7 Oppsummering

Informasjon om variable, som antall sysselsatte, for offentlig sektor basert på Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) har vist seg å ikke stemme overens med nasjonalregnskapets tall for sammenlignbare variable for offentlig forvaltning. En viktig årsak til avviket er at nasjonalregnskapets tall for offentlig forvaltning bygger på regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser).

Når det gjelder statlig forvaltning bygger regnskapsstatistikken på Statsregnskap, samt innhentet særregnskap for enkelte enheter som er definert inn under statlig forvaltning. Når det gjelder kommuneforvaltningen bygger regnskapsstatistikken på kommuneregnskap hentet inn gjennom KOSTRA-rapporteringen, samt rapportering av regnskap for enheter som er skilt ut fra kommuneregnskapene men som er definert som en del av kommuneforvaltningen.

På bakgrunn av de observerte avvikene ble denne arbeidsgruppe for offentlig forvaltning i BoF satt ned i november 2008.

Arbeidsgruppens mandat har vært:

- *Klargjøre reglene for koding av enheter som skal inngå i sektoren offentlig forvaltning i BoF.*
- *Foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av enhetene som ligger i BoF i dag avgrenset til enheter innen offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (som utarbeides av Seksjon for offentlige finanser)*
- *Foreta en vurdering av dagens ansvarsdeling og rutiner for oppdatering og kvalitetssikring av sektorkoden i BoF, avgrenset til offentlig forvaltning.*

Formålet med arbeidsgruppen var i første rekke å få ryddet opp i enhetene som ligger i BoF per i dag (vårhalvåret 2009), for å oppnå konsistens mellom enheter definert som offentlig forvaltning i regnskap for offentlig forvaltning og enheter definert som offentlig forvaltning i BoF. I føringene til arbeidsgruppen er det videre spesifisert: *"Gruppen kan/må imidlertid peke på prinsipielle uklarheter og/eller praksis underveis.*

De prinsipielle retningslinjene knyttet til koding av enheter i BoF, bygger på ENS 1995. De samme prinsippene ligger også til grunn for regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og nasjonalregnskap. Arbeidsgruppens rapport gjengir derfor de aktuelle prinsippene i ENS 1995 knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning som nasjonalregnskapet og Statistisk sentralbyrå bygger på. Dagens retningslinjer er imidlertid under revisjon, dette blir også kommentert. Nye retningslinjer fra Eurostat når det gjelder skillet mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet virksomhet for offentlige enheter er enda ikke avklart, og dette skillet er vesentlig i forhold til avgrensning av offentlig forvaltning. Så langt vi har kunnet vurdere, vil eventuelle nye retningslinjer ikke påvirke de prinsipielle vurderinger som arbeidsgruppen har foretatt.

Arbeidsgruppen har videre sett på **praktiske regler og rutiner** for oppdatering av sektor- og næringskoder for enheter i offentlig forvaltning i BoF. Denne rapporten inneholder en oppsummering av dagens rutiner og regler. Arbeidsgruppen ser at løpende ansvaret knyttet til sektorkoding, spesielt for enheter med en klar prinsipiell avgrensning mellom offentlig forvaltning og offentlig forretningsdrift, ikke blir godt nok ivaretatt i dag. En samtidig pågående prosjektgruppe med prosjektnavnet: *Oppdatering av institusjonell sektorkoding*²⁵ har lansert et forslag om etablering av et sektorforum for institusjonell sektorkoding. **Forslaget om å etablere et løpende sektorforum støttes av denne arbeidsgruppen for offentlig sektor i BoF.**

Arbeidsgruppen for offentlig forvaltning vil legge til at det vil være en fordel om en slik arbeidsgruppe også tar for seg kombinasjonen sektor- og næringsplassering, slik at det oppnås konsistens mellom sektorkode og næringskode for ulike enheter.

²⁵ Se Acquah, Fosse, Rønning og Sollien (2009).

For å kunne foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av enhetene som ligger i BoF i dag i forhold til enheter i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning kreves muligheter for å sammenligne enheter i registeret og regnskapsstatistikken. Arbeidsgruppen har brukt en del tid på å sette seg inn datagrunnlaget for regnskapsstatistikken for å studere muligheten for å foreta sammenligninger.

Arbeidsgruppen fant at det ikke var så enkelt, uten videre, å kunne foreta en sammenligning av de enkelte enhetene i BoF opp mot enheter i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. ***Vi har derfor funnet et behov for å dokumentere regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning, med vekt på hvilke enheter som inngår, og sammenheng mellom det innkomne datagrunnlaget og dataene som publiseres i nasjonalregnskapet.*** Den dokumentasjonen arbeidsgruppen har foretatt inngår som en del av denne rapporten.

En av utfordringene ved å sammenligne av populasjonen i regnskap og register er at rapporteringsnivået til regnskapsstatistikken ikke nødvendigvis sammenfaller med enhetsnivået i BoF. Når det gjelder ***statsforvaltningen*** er det særlig omfanget av regnskapsentraler blant virksomheter som rapporterer til statsregnskapet som gjør dette problematisk og legger begrensninger på å foreta maskinelle koblinger mellom populasjon i regnskap og register. Med utgangspunkt i et situasjonsuttak for BoF i 2008 for statsforvaltningen (sektor 110) på foretaksnivå koblet opp mot en oversikt de enhetene som inngår i regnskapsstatistikken for statlig forvaltning, har arbeidsgruppen så langt det er mulig forsøkt å kartlegge hvordan populasjonen i statsforvaltningen i BoF dekkes av innsamlede regnskaper til regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning (offentlige finanser). Merk at på bakgrunn av usikkerheten knyttet til hvilke enheter med tilhørende organisasjonsnummer som inngår i regnskapet fra rapportørene i statsregnskapet er det ***en viss usikkerhet knyttet til resultatet av denne sammenligningen.***

Den sammenligningen som er foretatt for statsforvaltningen viser få avvik i sektorplassering mellom regnskap og register, men med ett viktig unntak – Jernbaneverket. Denne institusjonen tilhører statsforvaltningen i BoF, men ligger kodet som statlig forretningsdrift i regnskapsstatistikken.

Når det gjelder næringsinndelingen innenfor statsforvaltningen er det funnet noen flere avvik. Målt i antall sysselsatte i 2007 utgjør avvikene i regnskap og register om lag 3400 personer. De viktigste enhetene der avvik er registrert er Kystverket og Prostiene/bispedømmene. Til sammen utgjør dette ca 3000 ansatte.

Når det gjelder ***kommuneforvaltningen***, har vi at rapportørene til KOSTRA (dvs de enkelte kommuner) også rapporterer samlet for flere underliggende kommunale enheter. Kommunene rapporterer regnskap på kommunenivå til KOSTRA fordelt på konto og *funksjon*. Disse regnskapene vil inkludere virksomheter som hører inn under kommune-/fylkeskassen. Det er dette som publiseres i kommune/fylkesarket i KOSTRA. I denne innrapporteringen følger det ingen oversikt over hvilke organisasjonsnummerbedrift eller organisasjonsnummerforetak (ORGL) som inngår i det innrapporterte regnskapet fra en bestemt KOSTRA-kommune. ***Dette gjør at det for kommunal forvaltning ikke er mulig fullt ut å identifisere og sammenligne detaljerte enheter mellom regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og BoF.***

Arbeidsgruppen påpeker også at dersom det i fremtiden er ønskelig med et en-til-en forhold mellom enhetene innen offentlig forvaltning i BoF og enhetene i regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning, herav kommunal forvaltning, ville dette kreve en omlegging av KOSTRA-rapporteringen i den forstand at rapportørene må legge inn noe mer informasjon om de enhetene de rapporterer for. En slik omlegging er nok mulig, men det vil kreve en kostnad i form av økt timeverksinnsats for rapportørene, samt ressurser knyttet til omleggingen på mottakssiden i Statistisk sentralbyrå. Arbeidsgruppen anser dette som en lite realistisk mulighet.

Kort oppsummert har arbeidsgruppen avdekket tre ulike mulige eller faktiske former for avvik av enheter som inngår i kommuneforvaltningen i henholdsvis regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (og nasjonalregnskapet) og BoF:

- Markedsrettede funksjoner trekkes ut av kommuneregnskapene og fylkeskommune-regnskapene og holdes utenfor forvaltningen i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning. Siden dette nødvendigvis ikke tilsvarer hele enheter, men kun deler av et regnskap for en enhet (kommune/fylke) blir ikke tilsvarende deler av kommunene/fylkene holdt utenfor i BoF.
- Populasjonen av KF, FKF og IKS i KOSTRA (og regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning) dekker om lag 70 prosent av populasjonen i BoF. Arbeidsgruppen har ikke undersøkt om hvorvidt noen av de KF, FKF eller IKS som *ikke* inngår i KOSTRA, har blitt klassifisert som offentlig forvaltning i BoF. I så fall kan dette være en kilde til avvik. Dette er en problemstilling som burde vært undersøkt nærmere og diskutert videre, men som arbeidsgruppen nå ikke har hatt ressurser til å gå inn på.
- Arbeidsgruppen har sammenlignet sektorklassifisering av populasjonen med enheter organisert som IKS, KF og FKF med ORG.NUMMER fra KOSTRA (gjelder 320 enheter) med tilsvarende enheter i BoF. ***Sammenligningen som ble foretatt viste at i alt 98 enheter med organisasjonsform KF, FKF og IKS og med sektorkode 550 i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning, har en annen sektorkode i BoF.*** Totalt har disse enhetene 2789 registrerte ansatte i BoF. Merk at de identifiserte avvikene utgjør en svært liten andel av kommunal forvaltning sett under ett. Listen med avvik inneholder mange foretak innen ***eiendomsforvaltning***. Et annet område som peker seg ut med forskjeller i sektorplassering er enheter innen ***VAR-sektoren (renovasjon, vannverk, mv.)*** Videre er det 7 enheter som gjelder ***havnevesen***, og 9 enheter som er knyttet til enten ***parkering eller kollektivtransport***.

De prinsipielle problemstillingene som arbeidsgruppen har sett nærmere på, er først og fremst knyttet til de avvikene som er identifisert. I tillegg har ulovlige kombinasjoner av nærings- og sektortilhørighet – i samarbeid med Proteam-prosjektet *Oppdatering av institusjonell sektorgruppering* vært et utgangspunkt.

I forhold til ***drift av havner*** har prinsippene tidligere blitt sett på som klare: Havner skulle egentlig hatt markedsrettet funksjon og *ikke* inngått i forvaltningen i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser). Grunnen til at de likevel har kommet med kan være at foretakene har rapportert feil funksjon, og at en mekanisk konvertering av funksjon videre i KOSTRA-systemet har ført til at feilen ikke har blitt rettet opp. Dette stiller spørsmålet om de kontrollene som foretas i KOSTRA-systemet er gode nok.

Arbeidsgruppen vil imidlertid stille spørsmål ved om prinsippene om at en enhet som i hovedsak har aktivitet knyttet til drift av havner nødvendigvis er markedsrettet. Arbeidsgruppen er slett ikke sikker på om kriteriene for når en enhet skal regnes som markedsrettet er oppfylt for alle kommunale havner. ***Arbeidsgruppen foreslår at dette er en sak som kan/bør vurderes av sektorforumet for sektorplassering i BoF (se avsnitt 4.5.2). Alternativt (i påvente av eller i mangel på et opprettet sektorforum) foreslår arbeidsgruppen at representanter for regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser - seksjon 950) ser nærmere på saken og tar stilling til sektorplasseringen for de enkelte enheter i samarbeid med representanter fra BoF (Seksjon for bedriftsregister).***

En tidligere opprettet arbeidsgruppe som skulle se på prinsipper for sektorkoding knyttet til offentlig sektor i BoF (Haglund, Anders, Hedum, Andres, Scherven, Thea, og Sørensen, Knut (2005); *Offentlig sektor og BoF*, Notater 2005/42, Statistisk sentralbyrå) har også tatt for seg sektorplassering knyttet til offentlig ***eiendomsdrift*** som et prinsipielt problemområde. ***Arbeidsgruppen konkluderer med at offentlig eiendomsdrift havner i***

- ***foretakssektoren*** hvis driften er helt eller delvis rettet mot utleie av eiendom til andre enn egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter.
- ***foretakssektoren*** ved utleie av eiendom til egne ansatte eller sosialklienter
- ***forvaltningssektoren ved utleie av eiendom²⁶ til egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter.***

Den nåværende arbeidsgruppen for offentlig sektor i BoF støtter den tidligere arbeidsgruppens forslag (konklusjoner) angående forvaltning av offentlig eiendom.

Konklusjonen om at offentlig eiendomsdrift havner i forvaltningssektoren ved utleie av eiendom til egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter, innebærer at mange store enheter som forvalter offentlig eiendom bør plasseres som forvaltning: Dette gjelder Statsbygg, Forsvarsbygg, Undervisningsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Drammen Eiendom KB - ORGL) og andre mindre lignende enheter innen kommunene. Denne arbeidsgruppen har også sett særskilt på Statsbygg og Forsvarsbygg uten at dette har endret konklusjonen.

Når det gjelder mindre enheter som forvalter offentlig eiendom og som er opprettet som AS er gruppen av den oppfatning at også disse i prinsippet bør behandles som forvaltning om de i hovedsak driver med utleie til egne/andre forvaltningsorganer. Som et eksempel har gruppen sett på Røyken Eiendom AS (REAS).

Når det gjelder **kommunale eller fylkeskommunale virksomheter innen vannverk, renovasjon og avløp (VAR)** er det argumenter både for og i mot at offentlige, egne institusjonelle enheter som i hovedsak produserer tjenester relatert til vannforsyning, renovasjon og avløp bør inngå i forvaltningen. Arbeidsgruppen vurderer spesielt argumentet om at dette er tjenester som husholdningene ikke frivillig kan velge bort – betalingen er tvungen - som viktig. **Ved en samlet vurdering av argumentene for og mot konkluderer arbeidsgruppen med at enheter innen VAR-sektoren (som hovedregel) bør behandles som en del av forvaltningen og at dette følges opp i BoF.**

Når det gjelder spørsmålet om **Jernbaneverket (JVB)**, skal være forretningsdrift eller forvaltning, ser arbeidsgruppen det forhold at driften i hovedsak finansieres over Statsbudsjettet (over 80 prosent i 2005) som et viktig argument mot at enheten skal kunne regnes som markedsrettet. **Basert på en samlet vurdering, mener denne arbeidsgruppen at det er rimelig å følge BoFs sektorplassering av Jernbaneverket, dvs som offentlig forvaltning. Dette betyr en revisjon i statistikken for offentlige finanser og nasjonalregnskapet, og denne revisjonen bør foretas nå i samband med hovedrevisjonen.**

I samarbeid med det samtidig pågående prosjektet *Oppdatering av institusjonell sektorkoding* har arbeidsgruppen også sett på et par andre problemstillinger:

- **Inkonsistens mellom næringskoding og sektorkoding for offentlige enheter i BoF.** En liste utarbeidet av prosjektgruppen viser enheter i BoF som har fått tildelt offentlig forvaltning som næringskode, men som likevel er plassert med sektorkode i foretakssektoren (altså utenfor forvaltningen). Dette er en kombinasjon so i prinsippet ikke skal forekomme. Med på denne listen er det blant annet mange enheter som driver forvaltning av offentlig eiendom (se behandling av offentlig eiendomsforvaltning over). Merk for øvrig at problemstillingen ”ulovlig” kombinasjon av nærings- og sektorkode også tidligere er tatt opp av den tidligere arbeidsgruppen for offentlig forvaltning i BoF.
- Statens Pensjonskasse - utland. **Arbeidsgruppen for offentlig forvaltning i BoF anbefaler at fondet behandles som nå: Eierskapet inkluderes i statlig forvaltning, men forvalterjobben (produksjon, produktinnsats og sysselsetting/lønnskostnader knyttet til forvaltning av fondet) føres på den aktuelle institusjonelle sektorkoden som tilhører den virksomheten som forvalter fondet** (per i dag altså Norges Bank – og da institusjonell sektor finansielle foretak). Det pekes på at Statens Pensjonsfond – innland bør behandles tilsvarende.

Referanser

Acquah, Francis Kwamena, Fosse, Roger, Rønning, Torbjørn og Sollien, Sindre (2009): Oppdatering av institusjonell sektorgruppering, Interne dokumenter 2009/12, Statistisk sentralbyrå

Borgås, Frode, Dam, Karolina Wojdak, Ekornhol, Bjørg, Viloría, Rosa Icela (2007): *Dataflyt – Nasjonalregnskapet og statsforvaltningen*, Interne dokumenter 2007/23, Statistisk sentralbyrå

Eurostat (2008): Revision of ESA: Chapter 20 Government accounts (utkast – til kommentar fra medlemslandene)

Eurostat (2009): Eurostat C1/ESA Review Group/693: ESA Revision. Issues paper on the market-non-market distinction. Item 5 on the agenda on the Meeting of the ESA 95 Review Group, Luxembourg, 10-11-12 June 2009

Fløttum, Erling Joar (1998): *Grupperinger av institusjonelle sektorer i offisiell statistikk. 3. utkast* (ejf / inssekt3 / 11.2.98)

Haglund, Anders, Hedum, Andreas, Scherven, Thea og Sørensen, Knut Ø. (2005): *Offentlig sektor og BoF*, Notater 2005/42, Statistisk sentralbyrå

Hansson, Ann-Kristin (2007): *Bedrifts- og foretaksregisteret: Regler og rutiner for ajourhold av BoF*, Notater 2007/2, Statistisk sentralbyrå

Hansson, Ann-Kristin (2009): *Bedrifts- og foretaksregisteret: Regler og rutiner for ajourhold av BoF*, Notater 2009/20, Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (1999a): *Det europeiske nasjonalregnskapssystem ENS 1995*, Norges offisielle statistikk C522, Oslo-Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå (1999b): *Temahefte. Prinsipper og definisjoner i kredittmarksstatistikken, Bank- og kredittstatistikk. Aktuelle tall 10/1999*, Oslo-Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå (2007): *Offentlig sektors finanser 1995-2005*, Statistiske analyser 91, Oslo-Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå (2008): *Standard for næringsgruppering*, Norges offisielle statistikk D383, Oslo-Kongsvinger

Vedlegg A. Funksjonsinndeling i KOSTRA

A.1 Funksjonsinndeling for regnskapsåret 2008, kommunene

100 Politisk styring	325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet
110 Kontroll og revisjon	329 Landbruksforvaltning og landbasert næringsutvikling
120 Administrasjon	330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	333 Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold
130 Administrasjonslokaler	334 Kommunale veier, miljø og trafikk sikkerhetstiltak
170 Årets premieavvik	335 Rekreasjon i tettsted
171 Amortisering av tidligere års premieavvik	338 Forebygging av branner og andre ulykker
180 Diverse fellesutgifter	339 Beredskap mot branner og andre ulykker
190 Interne serviceenheter	340 Produksjon av vann
201 Førskole	345 Distribusjon av vann
202 Grunnskole	350 Avløpsrensing
211 Styrket tilbud til førskolebarn	353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann
213 Voksenopplæring	354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l.
214 Spesialskoler	355 Innsamling av husholdningsavfall
215 Skolefritidstilbud	357 Gjenvinning og sluttbehandling av husholdningsavfall
221 Førskolelokaler og skyss	360 Naturforvaltning og friluftsliv
222 Skolelokaler	365 Kulturminnevern
223 Skoleskyss	370 Bibliotek
231 Aktivitetstilbud barn og unge	373 Kino
232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste	375 Muséer
233 Annet forebyggende helsearbeid	377 Kunstformidling
234 Aktivisering og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede	380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
241 Diagnose, behandling, re-/habilitering	381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
242 Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid	383 Musikk- og kulturskoler
243 Tilbud til personer med rusproblemer	385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg
244 Barneverntjeneste	386 Kommunale kulturbygg
251 Barneverntiltak i familien	390 Den norske kirke
252 Barneverntiltak utenfor familien	392 Andre religiøse formål
253 Pleie, omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon	393 Kirkegårder, gravlunder og krematorier
254 Kjernetjenester knyttet til pleie, omsorg, hjelp til hjemmeboende	800 Skatt på inntekt og formue
261 Institusjonslokaler	840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
265 Kommunalt disponerte boliger	850 Generelt statstilskudd vedrørende flyktninger mv.
273 Kommunale sysselsettingstiltak	860 Motpost avskrivninger
276 Kvalifiseringsordningen	870 Renter/utbytte og lån
275 Introduksjonsordningen	880 Interne finansieringstransaksjoner
281 Økonomisk sosialhjelp	899 Årets regnskapsmessige merforbruk/mindreforbruk
283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig	Enkelte funksjoner (800, 840 og 860) er kun gyldige i driftsregnskap
285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	
290 Interkommunale samarbeid (§27- samarbeid)	
301 Plansaksbehandling	
302 Bygge- og delesaksbehandling og seksjonering	
303 Kart og oppmåling	
315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak	
320 Kommunal næringsvirksomhet	

A.2. Funksjonsinndeling for regnskapsåret 2008, fylkeskommunene

400 Politisk styring	
410 Kontroll og revisjon	
420 Administrasjon	
421 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	660 Tannhelsetjeneste - Fellesfunksjoner
430 Administrasjonslokaler	665 Tannhelsetjeneste - Pasientbehandling
440 Personal- og rekrutteringspolitiske tiltak	700 Tilrettelegging og støttefunksjoner for næringslivet
450 Interne servicefunksjoner	705 Finansieringsbistand overfor næringslivet
460 Tjenester utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde	710 Fylkeskommunal næringsvirksomhet
465 Interfylkeskommunale samarbeid (§ 27-samarbeid)	715 Lokal og regional utvikling
470 Årets premieavvik	716 Friluftsliv og miljø
471 Amortisering av tidligere års premieavvik	720 Fylkesveier - nyanlegg, drift og vedlikehold
480 Diverse fellesutgifter	721 Fylkesveier - miljø- og trafikksikkerhetstiltak
490 Interne serviceenheter	730 Bilruter
510 Skolelokaler og internater	731 Fylkesveiferjer
515 Skoleforvaltning	732 Båtruter
520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør	733 Transport (ordninger) for funksjonshemmede
521 Studiespesialisering	734 Sporveier og forstadsbaner
522 Bygg- og anleggsteknikk	
523 Elektrofag	740 Bibliotek
524 Design og håndverk	750 Kulturminnevern
525 Restaurant- og matfag	760 Museer
526 Helse- og sosialfag	771 Kunstformidling
527 Idrettsfag	772 Kunstproduksjon
528 Teknikk og industriell produksjon	775 Idrett
529 Musikk, dans og drama	790 Andre kulturaktiviteter
530 Medier og kommunikasjon	800 Skatt på inntekt og formue
531 Naturbruk	840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
532 Service og samferdsel	850 Generelle statstilskudd vedrørende flyktninger mv.
538 Allmennfaglige studieretninger (gammel ordning)	860 Motpost avskrivninger
539 Yrkesfaglige studieretninger (gammel ordning)	870 Renter/utbytte og lån
554 Fagskoler	880 Interne finansieringstransaksjoner
559 Landslinjer	899 Årets regnskapsmessige merforbruk/mindreforbruk
560 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	
570 Fagopplæring i arbeidslivet	
581 Voksenopplæring etter opplæringsloven	
590 Andre undervisningsformål	

Vedlegg B. Norske kommentarer til utkast til kapittel 20, revidert ESA

Norge ga ingen generelle kommentarer til utkastet til kapittel 20, men noen enkelte detaljerte kommentar ble gitt:

Kommentarer til del I:

Para no 40: *FISIM adjustments will be imputed for general government in national accounts, but not necessarily appear in the GFS presentation. Statistics Norway consider a presentation of GFS consistent with IMF GFS2001.*

Para no 60: *The last sentence: "Whereas in concept..." should be rewritten and clarified*

Kommentarer til del II:

Para no 122: *We suggest the last sentence: "It is the criterion..." to be rewritten and to clarify the substance.*

Para no 167: *According to this paragraph public hospitals should be classified in the social security sub-sector. This is not the case for all countries, and thus the word "should" in the third sentence could be replaced with for instance "could".*

Kommentarer til del III:

Para no 109: *A split between budgetary and extra budgetary central govt might be useful for analytical purposes, but Statistics Norway assume there will be no changes in table 2 and 25 due to this paragraph.*

Para no 172: *Based on our available sources - a gross recording of tax credits will be difficult to achieve.*