



Revisjoner i offentlige finanser

Hovedrevisjonen 2024

Frode Borgås

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2026/19

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 25. mars 2026

ISBN 978-82-587-2090-1 (elektronisk)

ISSN 2535-7271 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

I 2024 og 2025 gjennomførte Statistisk sentralbyrå en hovedrevisjon av nasjonalregnskapene. En rekke statikker som utarbeides etter prinsippene for nasjonalregnskap var en del av dette arbeidet. Dette notatet omtaler revisjonen av *offentlig forvaltnings inntekter og utgifter* – en statistikk som viser utviklingen i inntekter og utgifter for stats- og kommuneforvaltningen i Norge.

Notatet tar for seg vesentlige endringer som er gjort i hovedrevisjonen og forklarer årsakene til dem. På noen områder vises det til andre og mer detaljerte dokumentasjonsnotater. Målgruppe for notatet er brukere av statistikken som har behov for inngående innsikt i vurderingene som er gjort.

Statistisk sentralbyrå, 03.03.2026

Lasse Sandberg

Innhold

Forord	3
1. Innledning	5
1.1. Bakgrunn for hovedrevisjonen og notatets innhold	5
1.2. Forkortelser og ordforklaringer	6
2. Omklassifiseringer relatert til PQR-næringene	7
2.1. Gjennomgang av statens tilskudd til PQR-næringene	9
2.2. Gjennomgang av kommuneforvaltningens tilskudd til PQR-næringene.....	11
3. Gjennomgang av pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser	13
3.1. Statlige helseforetak	13
3.2. Statlige forvaltningsorganer	19
3.3. Andre virksomheter i statsforvaltningen	21
3.4. Kommuneforvaltningen	21
3.5. Vurdering av behandlingen opp mot ESA 2010	27
4. Revisjon av formålsfordelingen av kommunale pleie- og omsorgstjenester	32
4.1. Bakgrunn for saken	32
4.2. Ny fordeling av utgiftene.....	33
4.3. Tilbakeregning	34
5. Revisjon av formålsfordelingen av NAVs driftsutgifter	41
5.1. Bakgrunn for saken	41
5.2. Mulige fordelinger av utgiftene.....	42
5.3. Tilbakeregninger	44
6. Inntekter fra utnyttelse av naturressurser	46
6.1. Mulige omklassifiseringer fra skatter til grunnrente.....	46
6.2. Auksjonsinntekter fra oppdrettstillatelser.....	47
7. Andre saker	50
7.1. Premier til banksikringsfond	50
7.2. Tilsynsavgift til Finanstilsynet	52
7.3. Tilskudd til NATO og FNs fredsbevarende operasjoner	52
7.4. Konverteringsstipendet.....	52
7.5. Stønader i naturalia til flyktninger og asylsøkere	52
7.6. Kjøp av sykehustjenester i utlandet	53
7.7. Netto renter i Statens pensjonsfond Norge	53
Referanser	54
Appendix A: Notat om omklassifiseringer til grunnrente	55

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for hovedrevisjonen og notatets innhold

Eurostat, EUs statistikkbyrå, anbefaler at EU-/EØS-landene gjennomfører hovedrevisjoner av nasjonalregnskapene hvert femte år. Revisjonene skal innarbeide ny eller oppdatert statistikk, samt forbedrede metoder. Statistisk sentralbyrå gjennomførte en slik revisjon av det norske nasjonalregnskapet i 2024 og 2025¹. Revisjonen berørte alle delene av nasjonalregnskapssystemet – inkludert statistikkene over stats- og kommuneforvaltningen inntekter/utgifter og fordringer/gjeld, som publiseres av Seksjon for offentlige finanser.

Blant de mest betydningsfulle endringene som ble gjennomført i hovedrevisjonen er:

- a) Innarbeide tall basert på ny definisjon av statistiske enheter i næringsstatistikken.
- b) Inkludere ny næringsstatistikk for næringshovedområdene undervisning (P), helse og omsorg (Q) og kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter (R).
- c) Oppdatere beregningene av husholdningenes konsum.
- d) Legge om beregningene av bygg- og anleggstjenester.
- e) Fornye beregninger, metoder og statistikkgrunnlag for finansielle foretak.
- f) Forbedre beregningen av pensjonsforsikring i ulike delregnskap.

Denne dokumentasjonen handler om revisjonen av statistikken offentlig forvaltnings inntekter og utgifter². For denne statistikken er det momentene b og f ovenfor som har størst betydning – og kapittel 2 og 3 beskriver disse sakene. I tillegg har Seksjon for offentlige finanser gjennomført enkelte revisjoner som overordnet sett har mindre betydning for de andre nasjonalregnskapsstatistikken, men som spiller en viktig rolle i statistikken over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Kapittel 4-7 handler om disse.

I revisjonen har det vært behov for å gjøre endringer i de tekniske systemene som brukes i statistikkproduksjonen, som SAS og Fame. Særlig i SAS er det gjort betydelige endringer. Mange eksisterende programmer og kataloger er modifisert, og noen nye er introdusert. Dette notatet handler ikke om disse endringene.

Notatet er først og fremst skrevet for et internt publikum og et fåtall ekspertbrukere. Det er derfor preget av nasjonalregnskapsmessig sjargong – og noen av faguttrykkene som benyttes er heller ikke forklart nærmere.

For dokumentasjon av revisjonene som er i foretatt nasjonalregnskapets realregnskap, det vil si den delen av nasjonalregnskapet som blant annet belyser produksjonsaktivitet, konsum og sysselsetting, vises det til Evensen (2025).

¹ Se også <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/artikler/nasjonalregnskapet-revideres-i-2024>

² <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlig-forvaltning/statistikk/offentlig-forvaltnings-inntekter-og-utgifter>

1.2. Forkortelser og ordforklaringer

Nedenfor følger en liste over noen av de forkortelser som er benyttet i notatet.

ABO:	Accumulated Benefit Obligation – en metode for beregning pensjonsforpliktelse basert på nåverdien av den pensjonsytelsen en arbeidstaker har opptjent til i dag, på grunnlag av dagens lønnsnivå og dagens opptjeningstid. Dette skiller ABO fra PBO, der beregningene også tar hensyn til lønnsvekst fram til pensjonering.
ESA 2010:	Den gjeldende europeiske nasjonalregnskapsstandarden (European System of Accounts).
HR2024:	Denne betegnelsen brukes i notatet om den aktuelle hovedrevisjonen, selv om arbeidet strakk seg langt utover kalenderåret 2024.
HR2019:	Hovedrevisjonen som fant sted i 2019.
PBO:	Projected Benefit Obligation – en mye brukt metode for beregninger av pensjonsforpliktelser i ordninger der ytelsen er lønnsbasert og som tar utgangspunkt i nåverdien av fremtidige pensjonsutbetalinger. Dette skiller PBO fra ABO, der beregningene ikke tar hensyn til lønnsvekst fram til pensjonering.

2. Omklassifiseringer relatert til PQR-næringene

I 2022-2023 ble det gjort nye vurderinger av sektorinndelingen innen næringshovedområdene P (undervisning), Q (helse- sosialtjenester) og R (kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter). Arbeidet er oppsummert i Notater 2023/36 av Bersaas og Evensen³. Det ble i den sammenheng ikke vedtatt endringer i stats- og kommuneforvaltningens avgrensing. Det var de øvrige sektorene, særlig foretakssektoren (markedsrettet sektor) og sektoren for ideelle organisasjoner (ikke-markedsrettet privat sektor), som ble berørt. Endringene har likevel betydning for statistikk om stats- og kommuneforvaltningens finanser, gjennom artsgrupperingen av utgiftene.

Staten og kommuneforvaltningen finansierer mye av produksjonen innen næringene PQR, også når den finner sted utenfor offentlig forvaltning. Dette skjer for eksempel gjennom betalinger til foretakssektoren i form av *subsidier* og *produktkjøp* (ofte benevnt sosiale naturaloverføringer) – eller som *overføringer til ideelle organisasjoner*. Disse transaksjonstypene skal spesifiseres på utgiftssiden til stats- og kommuneforvaltningen i statistikken. Når virksomheter flyttes mellom de mottakende sektorer må følgelig disse transaksjonene revideres slik at det blir samsvar mellom transaksjonstype og mottakende sektor.

Definisjoner av de tre nevnte transaksjonstypene, slik de formuleres i ESA 2010, vises i boksene nedenfor. For utdypende drøfting, se Notater 2023/36.

Subsidier i ESA 2010

4.30 Definisjon: Subsidier (D.3) er løpende, ikke-gjengjeldte betalinger fra offentlig forvaltning eller EUs institusjoner til innenlandske produsenter

Formålet med å yte subsidier kan være følgende:

- a) å påvirke produksjonsnivået,
- b) å påvirke prisene på produkter, eller
- c) å påvirke godtgjørelsen for produksjonsfaktorene.

Ikke-markedsprodusenter kan motta næringssubsidier bare dersom disse betales i henhold til alminnelige bestemmelser som gjelder for både markedsprodusenter og ikke-markedsprodusenter.

Produktsubsidier registreres ikke for ikke-markedsrettet produksjon (P.13).

4.32 Subsidier deles inn i:

- a) produktsubsidier (D.31):
 - 1) importsubsidier (D.311),
 - 2) andre produktsubsidier (D.319),
- b) næringssubsidier (D.39).

³ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/artikler/sektorinndeling-innen-naeringsomradene-p-q-og-r>

Produktkjøp i ESA 2010

4.109 (...) Definisjon: Sosiale naturaloverføringer — markedsrettet produksjon kjøpt av offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner (D.632) er enkeltstående varer og tjenester

a) i form av refusjon fra trygdeforvaltninger av godkjente utgifter som husholdningene har pådratt seg ved anskaffelse av bestemte varer og tjenester, eller

b) som leveres direkte til mottakerne av de markedsprodusenter som offentlig forvaltning kjøper varene og tjenestene fra.

Eventuelle innbetalinger fra husholdningene skal trekkes fra.

Når en husholdning kjøper en vare eller tjeneste som den senere helt eller delvis får refundert av trygdeforvaltningen, kan husholdningen anses for å handle på vegne av trygdeforvaltningen. Faktisk gir husholdningen en kortsiktig kreditt til trygdeforvaltningen, som innfris straks husholdningen mottar refusjonen.

Det utgiftsbeløp som refunderes, registreres som om det påløper trygdeforvaltningen direkte når husholdningen foretar kjøpet, mens den eneste utgiften som registreres for husholdningen, er den eventuelle differansen mellom den betalte kjøperprisen og det refunderte beløpet. Det refunderte utgiftsbeløpet anses derfor ikke som en løpende overføring i kontanter fra trygdeforvaltningen til husholdningene.

4.110 Eksempler på sosiale naturaloverføringer er lege- eller tannlegebehandling, kirurgi, sykehusopphold, briller og kontaktlinser, medisinske apparater og medisinsk utstyr og lignende varer eller tjenester som skal dekke visse sosiale risikoer eller behov.

Andre eksempler på stønader som ikke inngår i en trygde- og pensjonsordning, er sosiale boliger, bostøtte, barnehager, yrkesrettet opplæring, reduksjoner i transportpriser (forutsatt at de har et sosialt formål), og lignende varer og tjenester i forbindelse med sosiale risikoer og behov. (...)

Overføringer til ideelle organisasjoner i ESA 2010

4.125 Definisjon: Løpende overføringer til ideelle organisasjoner (D.751) omfatter alle frivillige bidrag (bortsett fra testamentariske gaver), medlemskontingenter og finansiell støtte som ideelle organisasjoner mottar fra husholdninger (herunder utenlandske husholdninger) og, i mindre omfang, fra andre enheter.

4.126 Løpende overføringer til ideelle organisasjoner omfatter følgende:

a) medlemskontingenter fra husholdninger til fagforeninger, politiske organisasjoner, idrettsorganisasjoner, kulturelle, religiøse og andre organisasjoner klassifisert i sektoren ideelle organisasjoner,

b) frivillige bidrag (bortsett fra testamentariske gaver) fra husholdninger, foretak og utlandet til ideelle organisasjoner, herunder overføringer i naturalier i form av mat, klær, tepper, medisiner osv. til veldedighetsorganisasjoner for fordeling til innenlandske eller utenlandske husholdninger. Denne behandlingen får anvendelse på konsumvarer, ettersom overføringer av store gaver (verdigenstander behandlet som ikke-finansielle eiendeler) registreres som andre kapitaloverføringer (D.99) (se nr. 4.165 bokstav e)). Gaver fra husholdninger bestående av uønskede eller brukte gjenstander registreres ikke som overføringer,

c) støtte og tilskudd fra offentlig forvaltning, unntatt overføringer som uttrykkelig er bestemt for finansiering av investeringsutgifter, som registreres som investeringstilskudd.

Løpende overføringer til ideelle organisasjoner omfatter ikke betalinger av medlemskontingenter eller -bidrag til allmennyttige organisasjoner rettet mot næringslivet, f.eks. handelskamre eller yrkessammenslutninger, som behandles som betaling for utførte tjenester.

2.1. Gjennomgang av statens tilskudd til PQR-næringer

Seksjon for offentlige finanser foretok en gjennomgang av de mest betydningsfulle tilskuddspostene i statens regnskaper og vurderte dem opp mot konklusjonene i Notater 2023/36. Gjennomgangen ble gjort i samarbeid med Seksjon for nasjonalregnskap og oppsummeres i konsentrert form i det følgende.

Tilskudd til skoler etter privatskoleloven (grunnskoler, videregående skoler)

Staten yter tilskudd til private skoler etter privatskoleloven. I 2023 summerte tilskuddene seg til nesten 7 milliarder kroner – se tabell 2.1. Alle disse tilskuddene var klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner* før HR2024.

Tabell 2.1 Statlige tilskudd til skoler etter privatskoleloven. Milliarder kroner

	2020	2021	2022	2023
Private grunnskoler	3,1	3,3	3,3	3,8
Private videregående skoler	1,7	1,8	1,8	2,0
Private skoler som gir yrkesrettet opplæring	0,2	0,2	0,1	0,2
Private skoler for funksjonshemmede elever	0,4	0,4	0,4	0,5
Andre skoler	0,1	0,2	0,2	0,2
Til sammen	5,5	5,9	5,8	6,7

Kilde: Statsregnskapet

I Notater 2023/36 konkluderes det med at privatskoler etter privatskoleloven skal klassifiseres som markedsprodusenter, altså i foretakssektoren.

For å få samsvar mellom utgiftstype og mottakende sektor må tilskuddene i statsregnskapet omkodes. Utgiftstypen *overføringer til ideelle organisasjoner* kan ikke benyttes dersom mottakerne er markedsprodusenter. Tilskuddene må derfor omkodes til *produktkjøp* eller *subsidier*. Undervisning er i ESA 2010 definert som et individuelt gode – og *subsidier* bør hovedsakelig benyttes dersom det dreier seg om kollektive goder. Det var derfor enighet om å omkode tilskuddene til *produktkjøp*.

Tilskudd til private folkehøyskoler

De private folkehøyskolene mottar om lag 1 milliard i statlige tilskudd per år. Disse tilskuddene var klassifisert som *subsidier* før HR2024. I Notater 2023/36 konkluderes det med at private folkehøyskoler som hovedregel skal klassifiseres som markedsprodusenter, altså i foretakssektoren (se kapittel 3.5.5). For å unngå ulogisk kombinasjon av transaksjon og formål/konsumgruppe ble det, på samme måte som for privatskoler, bestemt at tilskuddene skulle omkodes til *produktkjøp*.

Tilskudd til private høyskoler

Staten yter tilskudd til private høyskoler som tilfredsstiller universitets- og høyskolelovens vilkår for statstilskudd. Tilskuddene utgjør om lag 2 milliarder kroner i året – se tabell 2.1. Klassifiseringen i statistikken har de siste årene vært basert på artskonto i statsregnskapet. De tilskuddene som har artskonto 872 (tilskudd til ikke-finansielle foretak) har blitt klassifisert som *subsidier*, mens tilskuddene med artskonto 876 (tilskudd til ideelle organisasjoner) har blitt klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner*.

Tabell 2.2 Statlige tilskudd til private høyskoler. Milliarder kroner

	2020	2021	2022	2023
Artskonto 872 (tilskudd til ikke-finansielle foretak)	0,8	0,9	1,0	1,0
Artskonto 876 (tilskudd til ideelle organisasjoner)	0,9	1,0	1,1	1,2
Til sammen	1,7	1,9	2,1	2,2

Kilde: Statsregnskapet

I Notater 2023/36 anbefales det at private høyskoler der inntekter fra den statlige tilskuddsordningen representerer mindre enn 50 prosent av driftsinntektene, vurderes som markedsrettede – de resterende er ideelle organisasjoner.

I arbeidet med HR2024 ble det bestemt at de tilskuddene som tidligere ble klassifisert som *subsider*, skulle omkodes til *produktkjøp*. I tillegg ble halvparten av tilskuddene på artskonto 876 omkodet til *produktkjøp*. Dermed ender vi med en fordeling i HR2024 der om lag 3/4 av tilskuddene klassifiseres som *produktkjøp* – resten blir *overføringer til ideelle organisasjoner*.

Kjøp fra private barnevernsinstitusjoner

Den statlige barnevernstjenesten, BUFetat, kjøper plasser fra private barnevernsinstitusjoner for om lag 3 milliarder per år. Disse kjøpene ble i sin helhet klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner* før HR2024.

I Notater 2023/36 angis det at hovedregelen skal være at private barnevernsinstitusjoner regnes som markedsrettet virksomhet. Unntak kan gjøres for enheter med klar utbyttebegrensning, som klassifiseres som ideell organisasjon.

I arbeidet med HR2024 ble det besluttet å adoptere kategoriseringen som fagstatistikken om barnevernsinstitusjoner⁴ har. Denne statistikken deler de private institusjonene inn i ideelle og kommersielle enheter. Merk at det er Bufdir, ikke SSB, som står for vurderingen av om en enhet er ideell eller kommersiell. Vi hadde ingen grunn til å tro at denne vurderingen ikke er fullt ut god nok til å benyttes i nasjonalregnskapsstatistikkene. Fagstatistikken viser at nesten 2/3 av plassene staten kjøper fra private aktører, kjøpes fra de kommersielle – dette blir dermed andelen som klassifiseres som *produktkjøp*. Resten, drøyt 1/3, blir værende på *overføringer til ideelle organisasjoner*.

Kjøp fra private sykehus med oppdrags- og bestillerdokument

Dette dreier seg kjøp fra private sykehus regulert i svært langvarige og omfattende kontrakter. I praksis er det snakk om Diakonhjemmet Sykehus og Lovisenberg Diakonale Sykehus, samt 10 andre institusjoner som alle er nært tilknyttet det offentlige sykehusstilbudet. Kjøp fra disse institusjonene føres på konto 460 i helseforetakenes kontoplan.

I arbeidet med HR2024 ble det bestemt å gjøre noen endringer i klassifiseringen av de kjøpene som knyttes til funksjonene 630 (somatisk habilitering og rehabilitering) og 681 (tverrfaglig spesialisert rusbehandling).

Kjøp på funksjon 630 ble før HR2024 klassifisert som *produktkjøp*. Dette ble endret slik at 70 prosent er *produktkjøp* og 30 prosent er *overføringer til ideelle organisasjoner*.

Kjøp på funksjon 681 ble før HR2024 klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner*. Dette ble endret slik at 30 prosent er *produktkjøp* og 70 prosent er *overføringer til ideelle organisasjoner*.

Kjøp fra private avtalespesialister

Kjøp fra private avtalespesialister føres på konto 461 i helseforetakenes kontoplan.

Før HR2024 ble kjøp fra private avtalespesialister klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner* dersom de ble ført på funksjonene for psykiatri – øvrige funksjoner ble koplet mot markedsprodusenter. Dette ble endret slik at alt klassifiseres som *produktkjøp* etter revisjonen – uavhengig av funksjon.

⁴ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevernsinstitusjoner>

Kjøp fra øvrige private institusjoner

Dette dreier seg om kjøp som føres på konto 469, om lag 200-300 millioner per år. Her ble det bestemt å endre kjøpene på funksjon 620 fra *overføringer til ideelle organisasjoner* til *produktkjøp*. Kjøpene på øvrige funksjoner forblir uendret.

Kjøp fra (eller tilskudd til) private ifm. fritt behandlingsvalg

Kjøp fra private institusjoner i forbindelse med fritt behandlingsvalg føres på konto 464. Beløpene er ikke altfor store – langt under 1 milliard per år. Alt var tidligere klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner*.

I HR2024 ble det besluttet å behandle kjøpene ifm. fritt behandlingsvalg på funksjonene 630 og 681 på samme måte som kjøp fra private sykehus med oppdrags- og bestillerdokument (se avsnittet ovenfor). Øvrige funksjoner fordeles likt mellom *produktkjøp* og *overføringer til ideelle organisasjoner*.

Innleie av helsepersonell ved sykehusene

Innleie av behandlingsteam har økt i omfang i de statlige sykehusene og utgjorde nesten 2 milliarder kroner i 2022. Før HR2024 var disse utgiftene fordelt mellom *produktkjøp* og *overføringer til ideelle organisasjoner* (avhengig av funksjon). Dette var åpenbart galt⁵. Det innleide personellet bidrar til produksjon av statlige helsetjenester – de erstatter ikke den statlige produksjonen. Det var derfor enighet om å omkode disse utgiftene til *kjøp av varer og tjenester* (dvs. *produktinnsats* i nasjonalregnskapet) i sin helhet. Det skilles ikke mellom ulike funksjoner.

Tilskudd innen idrett og fritid

Det ble ikke foretatt revisjoner i de utgiftene knyttet til endret sektoravgrensing innen næringsområde R (kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter). Implisitt betyr det at vi mente at tilskuddene allerede i utgangspunktet var klassifisert riktig og at eventuelle sektorendringer bedret konsistensen. Det aller meste av statlige tilskudd til denne næringen klassifiseres som *overføringer til ideelle organisasjoner*. Dette synes rimelig. Dersom mottakerne faktisk er markedsprodusenter, er sannsynligvis omfanget av offentlige tilskudd til disse begrenset.

2.2. Gjennomgang av kommuneforvaltningens tilskudd til PQR-næringer**Tilskudd til private barnehager**

Om lag halvparten av alle barnehager er private. Disse mottar offentlige tilskudd. Det er svært store summer, cirka 26 milliarder kroner i 2023. Alt dette ble klassifisert som *produktkjøp* før HR2024.

I Notater 2023/36 konkluderes det med at alle private barnehager bør anses som markedsprodusenter, se kapittel 4.6.3. Det er dermed samsvar mellom utgiftstype og mottakende sektor. Ingen revisjon var nødvendig.

Kjøp fra private barnevernsinstitusjoner

Dette dreier seg om funksjon 252 (barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet) i KOSTRAS kontoplan. Før HR2024 ble KOSTRA-art 370 (kjøp fra private som erstatter kommunal egenproduksjon) klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner*. Dette ble endret slik at utgiftene fordeles 50/50 mellom *produktkjøp* og *overføringer til ideelle organisasjoner*. KOSTRA-art 470

⁵ Feilen hadde sannsynligvis sammenheng med at kontoen hadde et annet innhold for lenge siden. Selv om kontoen utgikk, ble den liggende i kodekatalogen. Når så kontoen ble tatt i bruk igjen, med et nytt innhold, ble ikke kodekatalogen oppdatert.

(overføringer til private uten motytelse) ble tidligere også klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner*. Denne er i sin helhet omklassifisert til *produktkjøp*.

Kodingen på funksjon 251 (barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet) er ikke endret i revisjonen.

Tilskudd til privatpraktiserende fastleger og fysioterapeuter

Dette gjelder funksjon 241 i KOSTRAs kontoplan. I Notater 2023/36 slås det fast at alle privatpraktiserende leger og fysioterapeuter kan anses som markedsprodusenter. På samme måte som for barnehager omtalt ovenfor forblir kjøp fra og tilskudd til private klassifisert som *produktkjøp* – som før hovedrevisjonen.

Kjøp fra private innen pleie- og omsorgstjenester

Her kan det skilles mellom funksjon 253 (institusjonsbaserte tjenester) og funksjon 254 (hjemmebaserte tjenester). Kjøp fra private (art 370) og tilskudd til private (art 470) på funksjon for institusjonsbaserte tjenester ble i sin helhet klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner* før HR2024. Det ble endret slik at 30 prosent av utgiftene kodes til *produktkjøp*. Resten blir værende som *overføringer til ideelle organisasjoner*, som før revisjonen. KOSTRA-artene 370 (store beløp) og 470 (små beløp) gis samme behandling.

Kjøp fra private (art 370) og tilskudd til private (art 470) på funksjonen for hjemmebaserte tjenester ble i sin helhet også klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner* før HR2024. Det ble endret slik at 20 prosent av utgiftene omkodes til *produktkjøp*. Resten blir værende som *overføringer til ideelle organisasjoner*, som før revisjonen. KOSTRA-artene 370 (store beløp) og 470 (små beløp) gis samme behandling.

Tilskudd til private i forbindelse med aktiviserings- og servicetjenester

Aktiviserings- og servicetjenester rettet mot eldre og funksjonshemmede dekkes av funksjon 234 i KOSTRAs kontoplan, og utgiftene er om lag 1 milliard per år. Kjøp fra private (art 370) og tilskudd til private (art 470) på denne funksjonen ble i sin helhet klassifisert som *overføringer til ideelle organisasjoner* før HR2024. Det ble endret slik at 20 prosent av utgiftene omkodes til *produktkjøp*. Resten blir værende som *overføringer til ideelle organisasjoner*, som før revisjonen. KOSTRA-artene 370 og 470 gis samme behandling.

Tilskudd til lærebedrifter

Tilskudd til lærebedrifter har lenge vært klassifisert som *subsider*. Seksjon for offentlige finanser synes dette er uheldig og fremmet forslag om å omkode tilskuddene til *produktkjøp*. Dette ble begrunnet med at slike tilskudd i realiteten ikke er ment å påvirke produksjonsnivået, prisene på produktene eller godtgjørelsen for produksjonsfaktorene i næringslivet, slik subsidier er ment å gjøre. Tilskuddene er isteden opplæringstjenester som produseres og leveres av næringslivet, men som betales av det offentlige. Yrkesrettet opplæring også er spesifikt nevnt som et eksempel på produktkjøp i 4.110 i ESA 2010. Kombinasjonen av formålet undervisning, som er et individuelt gode, og arten for subsidier er dessuten ulogisk og uønsket.

Forslaget ble likevel lagt til side. Først og fremst fordi det ville vært ressurskrevende å gjennomføre endringen (det ville for eksempel krevet betydelige endringer i produktkatalogene knyttet til opplæring i de ulike næringene som lærebedriftene opererer innenfor). Tilskuddene forblir derfor *subsider*, som før. Forslag om å endre klassifisering bør fremmes på nytt i neste revisjon.

Tilskudd innen idrett og fritid

Her gjelder samme som beskrevet for staten ovenfor. Det ble ikke gjort noen revisjoner.

3. Gjennomgang av pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser

Dette kapitlet er en oppsummering av hvordan pensjonskostnader føres i regnskapene til de virksomhetene som inngår i stats- og kommuneforvaltningen i statistikk om offentlige finanser. Videre redegjøres det for den bearbeidingen som foregår før regnskapstallene tas inn i statistikken.

Gjennomgangen var avgrenset til tjenestepensjoner. Det betyr at problemstillinger knyttet til arbeidsgiveravgiften og folketrygden ikke var en del av arbeidet.

Kapitlet er delt inn i fem deler:

- Statlige helseforetak (kapittel 3.1)
- Statlige forvaltningsorganer (kapittel 3.2)
- Andre virksomheter i statsforvaltningen (kapittel 3.3)
- Kommuneforvaltningen (kapittel 3.4)
- Vurdering av dagens behandling opp mot ESA (kapittel 3.5)

Delene 3.1-3.4 tar for seg ulike grupper av virksomheter i offentlig forvaltning. Hvert av disse starter med en gjennomgang av hvilke pensjonsordninger man finner i virksomhetene. Deretter kommer en del om reglene for føring av pensjon i regnskapene. Til slutt følger en del om hvordan regnskapene og pensjonskostnaden innarbeides i statistikk om offentlig finanser i dag. Seksjon for offentlige finansers egen vurdering av dagens praksis opp mot kravene i ESA 2010 omtales i 3.5. Denne siste delen inneholder også en liste over mulige forbedringer eller endringer i databearbeidingen.

3.1. Statlige helseforetak

Om populasjonen – helseforetak

De statlige sykehusene representerer drøyt 40 prosent av lønnsmassen/sysselsettingen i statsforvaltningen. Sykehussektoren er organisert i fire regionale helseforetak (RHF), som hver eier et antall helseforetak (HF). I tillegg finnes enkelte nasjonale felleseide helseforetak. Alle foretakene er egne juridiske enheter. I statistikksammenheng er alle helseforetakene klassifisert i statsforvaltningen. Unntakene er de fire statlige sykehusapotekene – som anses være markedsrettet og følgelig er klassifisert i foretakssektoren. Holdt opp mot de øvrige foretakene utgjør apotekene en svært liten andel av sykehussektoren – de står bare for om lag 1 prosent av sysselsettingen i sektoren.

Alle helseforetakene har ytelsesbaserte tjenestepensjonsordninger i KLP og SPK. I tillegg har helseforetak i Oslo-området ordninger i Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet (PKH) og Oslo Pensjonsforsikring (OPF)⁶.

Tabell 3.1 Antall personer i helseforetakenes pensjonsordninger per 31.12.2022

	Sør-Øst	Vest	Midt-Norge	Nord	Alle regioner
Aktive personer med i ordningen	75 095	28 288	22 023	17 220	142 626
Oppsatte personer i ordningen	138 453	41 225	25 369	26 677	231 724
Pensjonister med i ordningen	60 275	18 913	14 666	13 065	106 919
Til sammen	273 823	88 426	62 058	56 962	481 269

Kilde: Helseforetakenes årsregnskaper

Tabell 3.1 viser at det ved utgangen av 2022 var drøyt 480.000 personer med i helseforetakenes pensjonsordninger. Av disse var cirka 143.000 sysselsatt i helseforetakene i 2022. Om lag 232.000

⁶ I årsregnskapet står det «OPK», men forfatteren antar at det dreier seg om Oslo Pensjonsforsikring.

var sysselsatt i andre virksomheter, men hadde opptjent pensjoner i helseforetakene fra tidligere arbeidsforhold. Nesten 107.000 var pensjonister.

Tekst fra noteverket i helseforetakenes årsregnskaper

Helse Sør-Øst: Tariffestet tjenestepensjon for de ansatte er sikret i KLP, PKH, OPK og SPKs kollektive pensjonsordninger. Dette gjelder alders-, uføre-, etterlatte-, tidligpensjon, AFP og betinget tjenestepensjon.

Helse Vest: Foretaksgruppa har ytingsbasert tenestepensjonsordning i KLP og SPK. Tariffesta tenestepensjon for dei tilsette er sikra i pensjonsordninga. Dette gjeld alders-, uføre-, etterlatne-, tidleg pensjon, AFP og vilkårsbunden tenestepensjon.

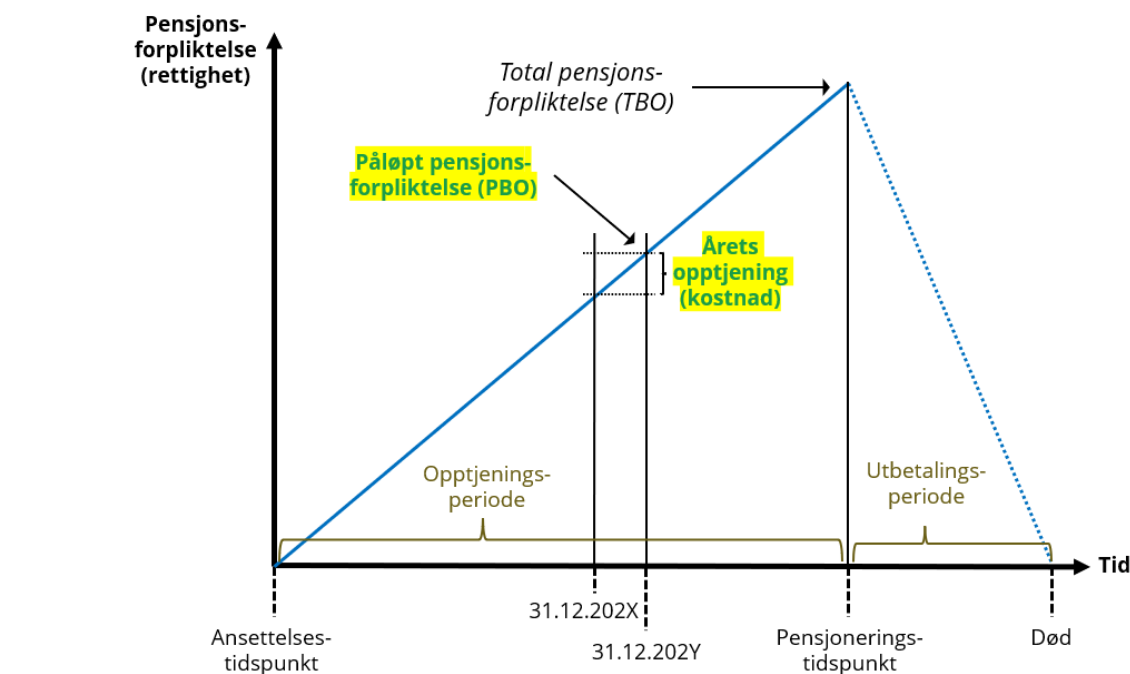
Helse Midt-Norge: Foretaksgruppen har en ytelsesbasert tjenestepensjonsordning i KLP og SPK. Tariffestet tjenestepensjon for de ansatte er sikret i KLPs kollektive pensjonsordninger. Dette gjelder alders-, uføre-, etterlatte-, tidligpensjon, AFP og betinget tjenestepensjon.

Helse Nord: Foretaket har en ytelsesbasert tjenestepensjonsordning i KLP/SPK. Tariffestet tjenestepensjon for de ansatte er sikret i KLPs kollektive pensjonsordninger. Dette gjelder alders-, uføre-, etterlatte-, tidligpensjon, AFP og betinget tjenestepensjon.

Prinsipp fastsatt i NRS 6 Pensjonskostnader

De statlige helseforetakene avlegger årsregnskap i samsvar med regnskapsloven og god regnskapsskikk. Regnskapsføring av pensjonskostnader foretas på basis av regnskapsstandarden om pensjonskostnader (NRS 6)⁷. Foretakenes brutto pensjonsforpliktelser beregnes som den diskonterte verdi av de fremtidige pensjonsytelser som anses påløpt på balansedagen. Dette gjelder både sikrede ordninger i KLP, PKH m.fl. – og ufonderte ordninger i SPK. Det forutsettes at arbeidstakerne opparbeider sine pensjonsrettigheter lineært over den yrkesaktive perioden – dette er illustrert i figur 3.1.

Figur 3.1 Illustrasjon av påløpt pensjonsforpliktelse og årets pensjonskostnad



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Pensjonsmidlene vurderes til virkelig verdi og trekkes fra i netto pensjonsforpliktelse i balansen. Eventuell overfinansiering balanseføres i den grad overfinansieringen kan utnyttes eller

⁷ <https://www.regnskapsstiftelsen.no/regnskap/regnskapsstandarder/nrs-6-pensjonskostnader/>

tilbakebetales. Den enkelte pensjonsordning vurderes for seg, men verdi av overfinansiering i en ordning og underfinansiering i andre ordninger nettopføres i balansen så lenge pensjonsmidlene kan overføres mellom ordningene. Netto pensjonsmidler presenteres som andre langsiktige fordringer, mens netto pensjonsforpliktelser presenteres som avsetning for forpliktelser.

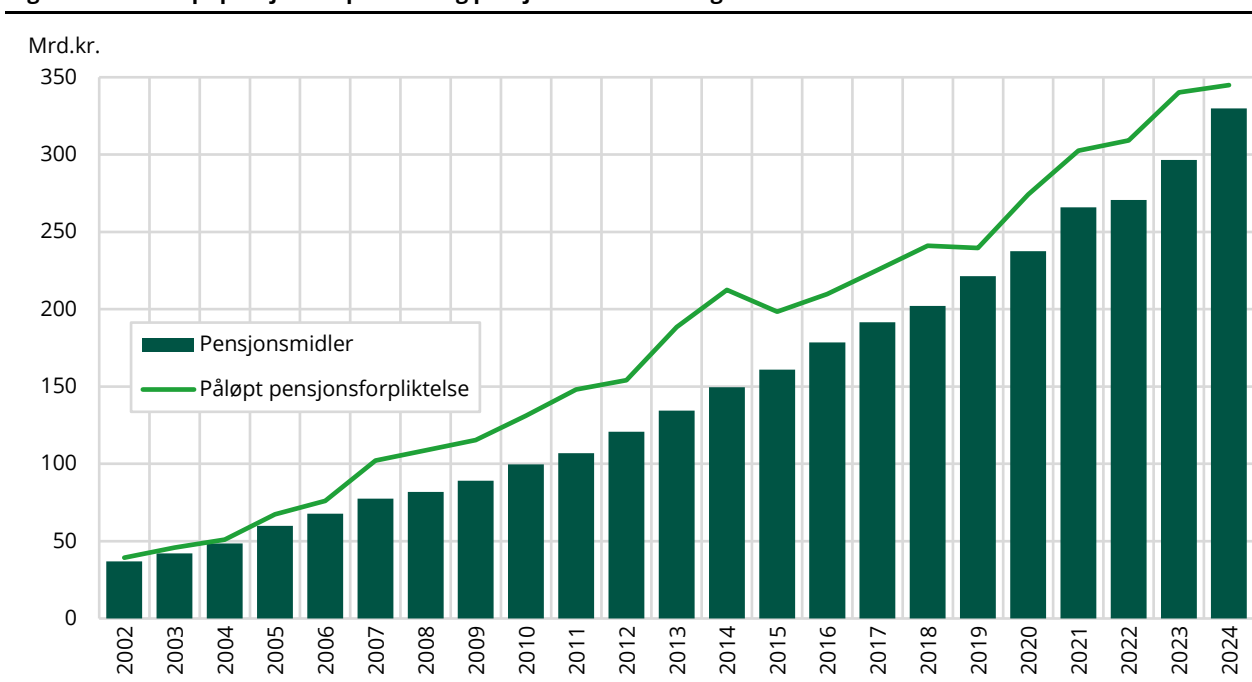
Tabell 3.2 Pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler i statlige helseforetak. Milliarder kroner

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Brutto påløpte pensjonsforpliktelser	239,5	274,2	302,5	309,1	340,2	344,9
- Pensjonsmidler	-221,3	-237,5	-265,9	-270,6	-296,5	-329,9
= Netto pensjonsforpliktelse	18,2	36,8	36,7	38,5	43,7	15,0
+ Arbeidsgiveravgift på netto pensjonsforpliktelse	2,4	4,6	4,7	4,9	5,6	2,1
+/- Ikke resultatført gevinst estimat- og planavvik inkl. arb.g.avg.	-27,6	-50,8	-56,5	-61,7	-76,6	-46,0
= Netto balanseførte forpliktelser inkl. arbeidsgiveravgift	-7,0	-9,4	-15,2	-18,3	-27,3	-28,8

Kilde: Helseforetakenes årsregnskaper

Endringer i pensjonsforpliktelsen og pensjonsmidlene som skyldes endringer i og avvik mot beregningsforutsetningene (estimatendringer), fordeles over antatt gjennomsnittlig gjenværende opptjeningstid for den del av avvikene som overstiger 10 prosent av det største av brutto pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler.

Figur 3.2 Påløpt pensjonsforpliktelse og pensjonsmidler i statlige helseforetak. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

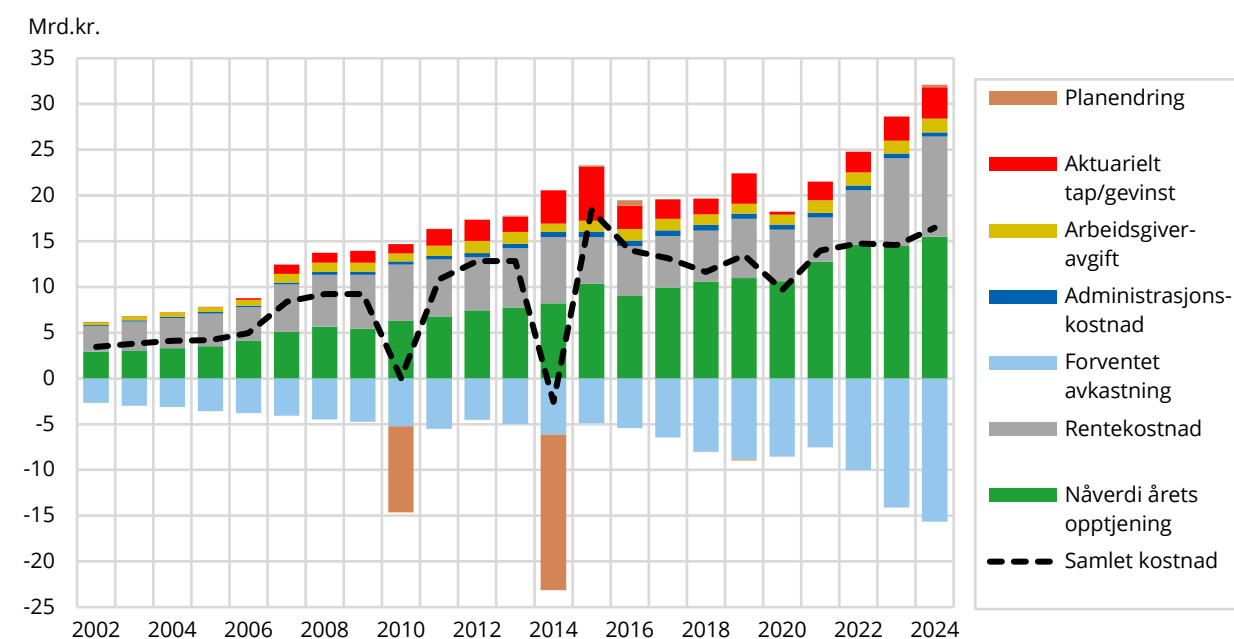
I helseforetakenes resultatoppstilling er det netto pensjonskostnad som belastes resultatet. Netto pensjonskostnad består av periodens pensjonsopptjening, rentekostnad på den beregnede pensjonsforpliktelsen, forventet avkastning av pensjonsmidlene, administrasjonskostnad (drift av ordningen), resultatført virkning av endringer i økonomiske og demografiske forutsetninger, samt resultatført virkning av endringer i pensjonsplaner.

Tabell 3.3 Pensjonskostnad i statlige helseforetak. Milliarder kroner

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nåverdi av opptjente pensjonsrettigheter i året	11,0	10,6	12,8	14,6	14,5	15,5
+ Rentekostnad på pensjonsforpliktelsen	6,4	5,6	4,8	6,0	9,6	11,0
= Årets brutto pensjonskostnad	17,4	16,3	17,6	20,6	24,1	26,4
- Forventet avkastning på pensjonsmidler	-8,9	-8,5	-7,6	-10,0	-14,1	-15,7
+ Administrasjonskostnad	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
= Netto pensjonskostnad inkl administrasjonskostnad	9,1	8,3	10,6	11,1	10,5	11,3
+ Arbeidsgiveravgift netto pensjonskostnad inkl adm.kost	1,1	1,1	1,4	1,4	1,4	1,5
+/- Resultatført aktuarielt tap/gevinst	2,9	0,2	1,7	1,9	2,3	3,0
+/- Resultatført arbeidsgiveravgift av aktuarielt tap/gevinst	0,4	0,1	0,3	0,3	0,4	0,5
+/- Resultatført planendring	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
= Årets netto pensjonskostnad	13,5	9,7	14,0	14,8	14,6	16,5

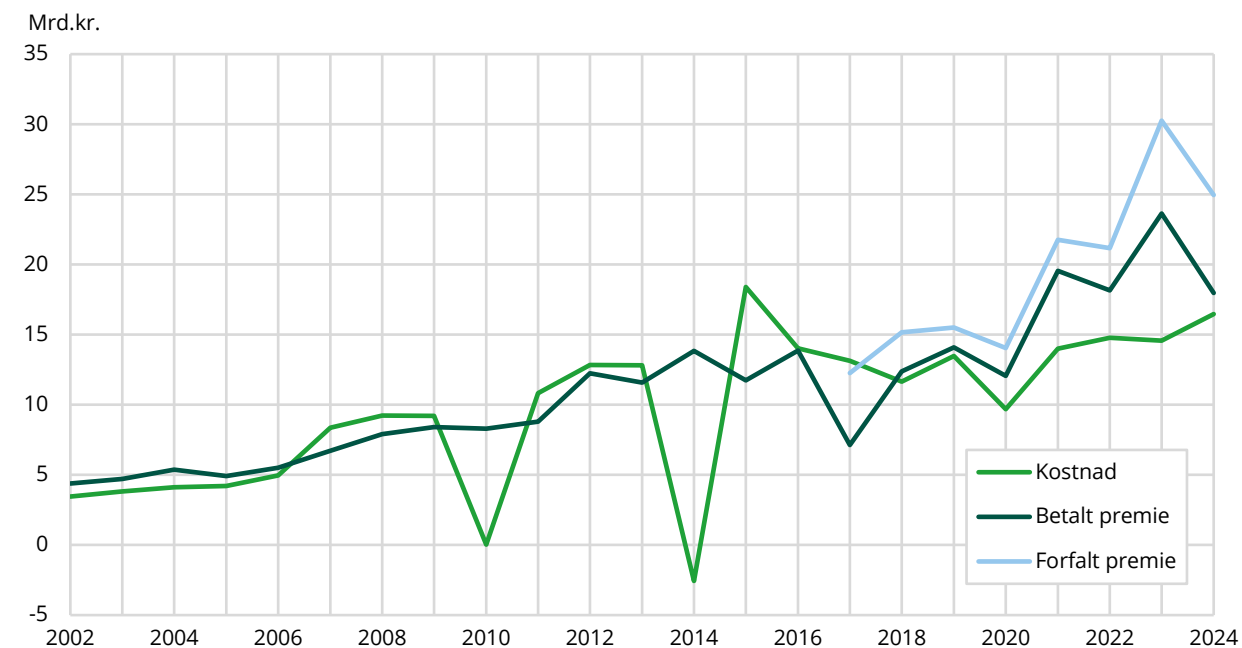
Kilde: Helseforetakenes årsregnskaper

Figur 3.3 viser pensjonskostnad, inkludert alle enkeltkomponenter, i helseforetakene for hele perioden etter statens overtakelse av driften 1.1.2002. Figuren viser at kostnaden (stiplet linje) økte fra 4 milliarder i 2002 til en topp på 18 milliarder i 2015. I perioden 2016-2023 varierte kostnadene mellom 10 og 15 milliarder. 2010 og 2014 skiller seg ut som to svært spesielle år med ekstraordinært lave pensjonskostnader. Endringer i pensjonsplaner med tilbakevirkende kraft kan iht. NRS nr. 6 innregnes i resultatregnskapet umiddelbart. Slike planendringer med betydelige kostnadmessige besparelser fant sted i både 2010 (0,75 prosentpoeng lavere årlig regulering av alderspensjoner under utbetaling og levealdersjustering for personer født før 1954) og i 2014 (nye regler for uførepensjon og levealdersjustering for personer født etter 1953). Disse besparelsene kom til fratrekk i helseforetakene pensjonskostnad.

Figur 3.3 Netto pensjonskostnad i helseforetakene samlet. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Pensjonskostnaden som har belastet resultatet kan holdes opp mot forfalt premie (også kalt brutto premie eller årets premie) og innbetalt premie (likviditetsmessig premie). At det er forskjell på forfalt premie og innbetalt premie skyldes at foretakene, etter bestemte regler, kan bruke de såkalte premiefondene til å dempe premiebetalingen – se informasjon om premiefond i boksen nedenfor.

Figur 3.4 Pensjonskostnad, betalt premie og forfalt premie for helseforetakene samlet. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 3.4 viser at også den betalte pensjonspremien har variert i perioden – særlig etter 2012. I 2017 betalt foretakene inn 7,1 milliarder i premie. I 2023 var beløpet hele 24 milliarder, mer enn tre ganger så høyt. Dette har blant annet sammenheng med bruk av premiefond til å dempe den likviditetsmessige premien. For eksempel benyttet helseforetakene 5,1 milliarder av sine premiefond til å dempe premiebetalingen i 2017. For perioden 2017-2024 under ett har foretakene benytte 30 milliarder av premiefondene til å dempe premiebetalingen.

Faktaboks om premiefond i tjenstepensjonsordninger

Premiefond i tjenstepensjonsordninger består av forskuddsbetalt innskudd fra foretaket som har opprettet ordningen, samt ev. tilordnede midler. Dette omfatter:

- alle tilskudd fra arbeidsgiver iht. skatteloven § 6-46 tredje ledd bokstav b
- avkastning på midlene i premiefondet
- ev. overskytende midler overført fra reguleringsfondet
- ev. overskytende midler overført fra pensjonsreguleringsfondet
- midler knyttet til pensjoner som ikke kommer til utbetaling
- for mye betalt innskudd for medlemmer som slutter i løpet av året
- pensjonsbeholdning for medlem som ved fratredelse fra foretaket har kortere tjenestetid enn 12 måneder.

Premiefondet i tjenstepensjonsordninger kan kun benyttes til dekning av:

- årets innskudd og premie og kostnader som skal dekkes av foretaket
- kostnader til utstedelse av pensjonsbevis ved omdanning eller oppretting av kombinerte ordninger, når administrasjonsreserven ikke er tilstrekkelig til å dekke disse
- overføring til pensjonsbeholdning når avkastningen på porteføljen er for lav til å dekke årets regulering av fondet eller pensjoner under utbetaling.

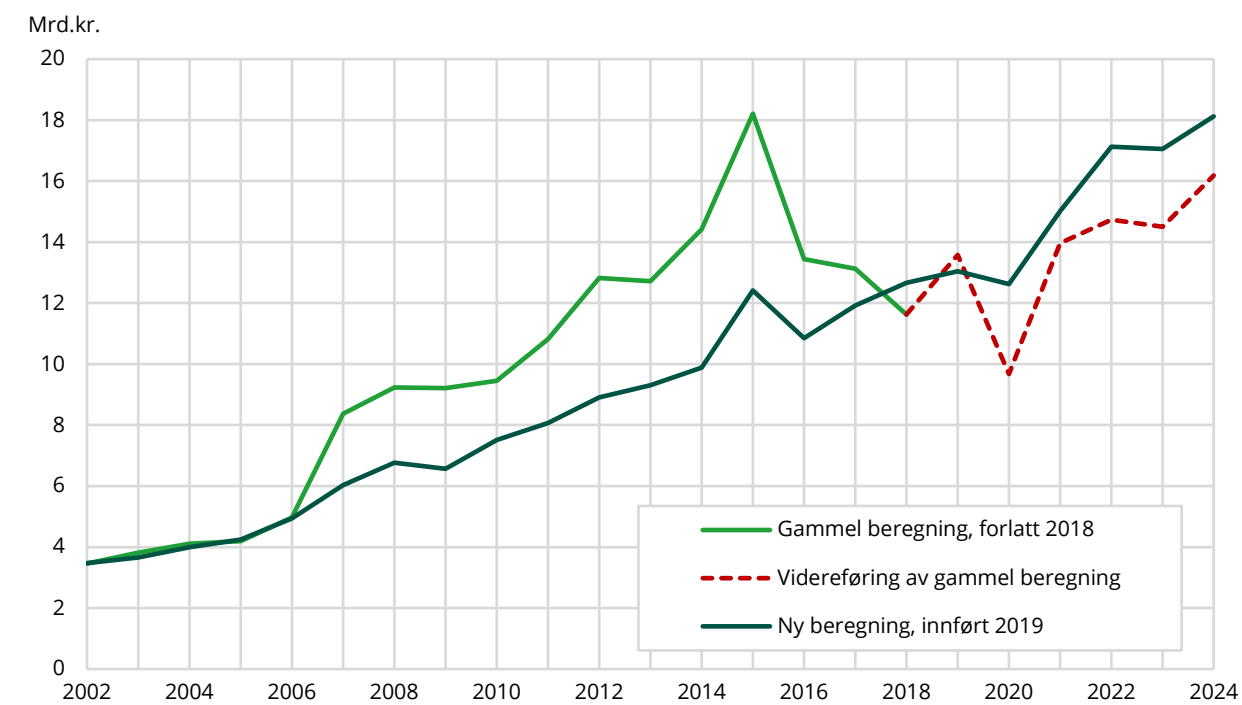
Kilde: Tangen 2022 (interne dokumenter 2022/6)

Før forrige hovedrevisjon (HR2019) ble pensjonskostnadene, slik de framkommer i helseforetakenes regnskaper, innarbeidet mer eller mindre direkte i statistikk om offentlige finanser og nasjonalregnskapet. Den eneste korrigeringen som ble gjort var at de enorme besparelsene (planendringene) som fant sted i 2010 og 2014 ble ført ut av det ikke-finansielle regnskapet. De ble med andre ord klassifisert i andre volumendringer direkte i balanseoppstillingen.

I forbindelse med HR2019 ble beregningen lagt om. Omleggingen innebar at rentekostnad på pensjonsforpliktelsen, avkastning på pensjonsmidlene og resultatført aktuarielt tap/gevinst⁸ også ble tatt ut av pensjonskostnadene. Tanken bak dette var å komme tettere opp mot retningslinjene i ESA 2010 ved å beregne pensjonskostnadene kun på basis av det enkelte års opptjening som følge av sysselsetting, samt administrasjonskostnad. I tillegg var hensikten å få et jevnere forløp på pensjonskostnadene, som fram til da hadde variert mye fra år til år.

Figur 3.5 viser at delmålet om å få et jevnere forløp for pensjonskostnadene ble oppnådd. Figuren viser videre at pensjonskostnadene, og dermed også lønnskostnadene, ble kraftig nedjustert for perioden 2006-2017. Samtidig har pensjonskostnadene blitt høyere i perioden 2018-2024 enn det de ville vært om beregningen den gang ikke hadde blitt lagt om.

Figur 3.5 Pensjonskostnader i helseforetakene før og etter hovedrevisjonen 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁸ Aktuarielle tap/gevinster kan oppstå som følge av endringer i økonomiske og demografiske forutsetninger i pensjonsberegningene, eller fordi de faktiske erfaringene avviker fra de opprinnelige forutsetningene som ble lagt til grunn.

3.2. Statlige forvaltningsorganer

Om populasjonen – statlige forvaltningsorganer

Statlige forvaltningsorganer, herunder alle departementer, direktorater og tilsyn, er en del av staten i juridisk forstand. Denne gruppen av virksomheter består av ordinære statlige forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte virksomheter) og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter).

Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller de to variantene av virksomheter. De fleste statlige virksomheter er bruttobudsjetterte, noe som betyr at Stortinget vedtar rammer for både for utgifter og inntekter. Disse virksomhetene rapporterer til statsregnskapet på kapittel/post og artskonto etter standard kontoplan for statlige virksomheter⁹, samt følger statsbudsjettets hovedprinsipper og Økonomiregelverkets bestemmelser om styring og regnskapsføring.

For de nettobudsjetterte virksomhetene bevilger Stortinget en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter. De fleste nettobudsjetterte virksomheter hører inn under Kunnskapsdepartementet (blant annet høyskoler og universiteter) og kjennetegnes ved at de også har eksterne inntekter utover den statlige bevilgningen. I statsregnskapet framkommer kun overføringen fra overordnet departement (netto utgiftsramme), men virksomhetene innrapporterer også fullstendig drifts- og balanseregnskap etter standard kontoplan.

De ansatte i brutto- og nettobudsjetterte statlige virksomheter er medlemmer i SPK og har ytelsesordninger. Det er i praksis ingen andre pensjonskasser/pensjonsinnretninger involvert.

Bruttobudsjetterte virksomheter

Et flertall av de bruttobudsjetterte virksomhetene fører sitt virksomhetsregnskap etter kontantprinsippet. Det betyr at inntekter og utgifter tas med i regnskapet det året de blir innbetalt/utbetalt. Stadig flere bruttobudsjetterte virksomheter fører imidlertid sitt virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet¹⁰. Alle bruttobudsjetterte virksomheter rapporterer sine inntekter og utgifter til statsregnskapet basert på kontantprinsippet – også de som fører virksomhetsregnskapet etter et annet prinsipp. Det er statsregnskapet som ligger til grunn for offentlige finansers statistikk.

De siste årene har det vært flere omlegginger av de bruttobudsjetterte virksomhetenes tilknytning til SPK i budsjettmessig forstand. Fram til 2017 var de fleste virksomhetene såkalt ikke-premiebetalende¹¹. Det betyr at de ikke dekket premien til SPK over sitt eget driftsbudsjett. Isteden ble det bevilget en samlet overføring fra statskassen til SPK som i prinsippet skulle dekke innbetalingen på vegne av ikke-premiebetalende virksomheter.

Fra 2017 ble budsjettopplegget lagt om. Alle bruttobudsjetterte virksomheter ble nå premiebetalende. Arbeidsgiverdelen av premien ble i første omgang satt sjablonmessig, til 12 prosent av lønnsgrunnlaget – pluss to prosent medlemsandel. SPKs premiemodell har så gradvis blitt modernisert¹². I 2022 betalte alle virksomhetene en premie til SPK som er virksomhetsspesifikk og hendelsesbasert. At premien er virksomhetsspesifikk, betyr at den beregnes ut fra den enkelte virksomhets forhold, ikke for grupper av virksomheter samlet. At den er hendelsesbasert, betyr at den tar hensyn til de faktiske hendelser i medlemsbestanden i virksomheten, slik at premiereserven

⁹ <https://dfo.no/fagomrader/statlig-regnskap/standard-kontoplan-statlige-virksomheter>

¹⁰ I løpet av 2026 blir det obligatorisk for alle statlige virksomheter å utarbeide regnskap etter periodiseringsprinsippet.

¹¹ Noen få bruttobudsjetterte virksomheter, for eksempel NAV og de statlige barnevernsinstitusjonene, betalte SPK-premien over eget budsjett.

¹² <https://www.spk.no/virksomhet/Regnskapsberegninger-og-analyser/om-premie-og-modernisert-premiemodell/>

(nåverdien av alle opptjente forventede fremtidige pensjonsutbetalinger) er ajour i forhold til medlemmets opptjening. Medlemsandelen på to prosent av lønnsgrunnlaget er uendret.

Regler for regnskapsføring av pensjonspremie for statlige virksomheter er beskrevet i rundskriv R-118 fra Finansdepartementet¹³.

Nettobudsjetterte virksomheter

Nettobudsjetterte virksomheter fører sine regnskaper etter periodiseringsprinsippet. De er pålagt å følge de statlige regnskapsstandardene (SRS) i sin regnskapsføring. Disse ligner mye på de standardene som private virksomheter bruker, men har noen tilpasninger på grunn av offentlig forvaltnings særegenhet. For pensjon er det lagt en forenklet regnskapsmessig tilnærming til grunn. Det vises her til SRS nr. 25 Ytelser til ansatte¹⁴. Denne standarden bestemmer at virksomhetene ikke skal balanseføre pensjonsforpliktelser for ordninger til SPK. Videre skal arbeidsgiverandelen av pensjonspremien resultatføres som pensjonskostnad. I regnskapene til nettobudsjetterte virksomheter er pensjon med andre ord kostnadsført som om pensjonsordningen i SPK var basert på en innskuddsplan.

Som det framgår av de foregående avsnittene føres altså pensjonspremien/pensjonskostnad på samme måte i regnskapene til bruttobudsjetterte virksomheter (etter at de ble premiebetalende) og nettobudsjetterte virksomheter, til tross for at de ellers benytter to ulike regnskapsprinsipper.

Dagens behandling i offentlige finanser

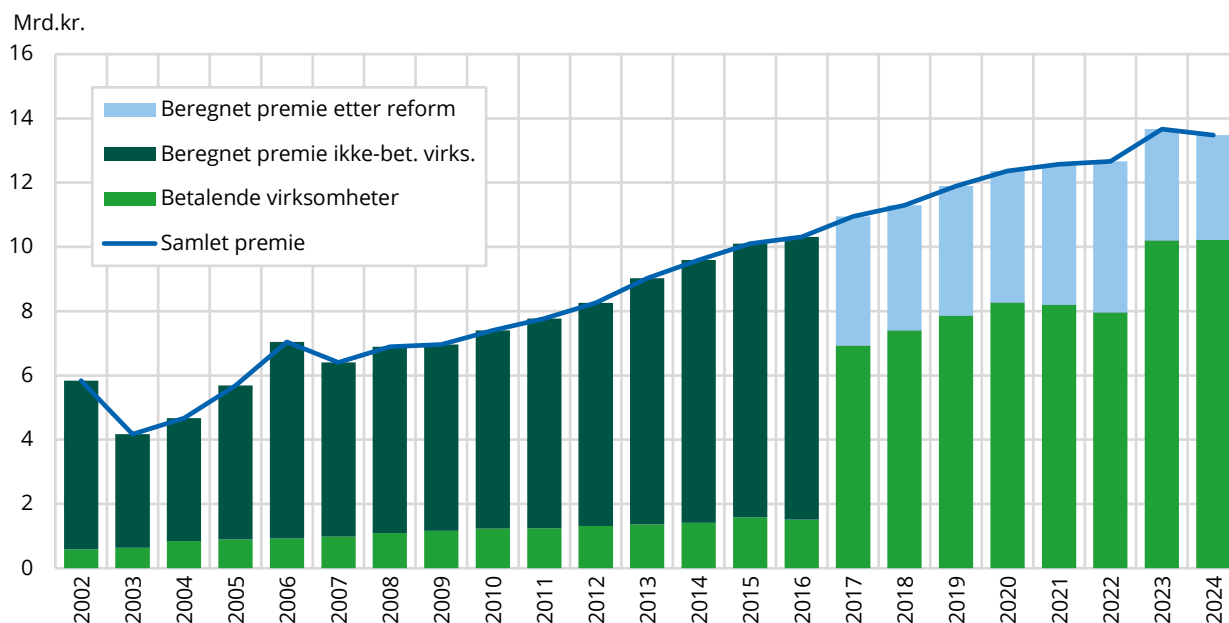
For nettobudsjetterte virksomheter er det den regnskapsførte premien som benyttes som pensjonskostnad i offentlige finanser. Som beskrevet ovenfor, er der dermed slik at pensjon i nettobudsjetterte virksomheter i offentlige finanser blir kostnadsført som om pensjonsordningen i SPK var basert på en innskuddsplan.

For bruttobudsjetterte virksomheter er det annerledes. Opprinnelig var praksisen i offentlige finanser at statens tilskudd til SPK (for å dekke det løpende underskuddet) ble regnet som pensjonskostnad for de ikke-premiebetalende virksomhetene. Dette gav helt urimelige utslag, med sterkt varierende kostnad fra år til år. Ofte kunne dette skyldes endringer i premien for de betalende virksomhetene (økt premie fra betalende virksomheter -> redusert underskudd og dermed reduserte tilskudd fra staten -> lavere pensjonskostnad i ikke-betalende virksomheter).

I hovedrevisjonen 2014 ble opplegget endret. Man gikk da over til å beregne pensjonskostnaden ved hjelp av en sjablonmessig sats som ble multiplisert med lønnsgrunnlaget i de ikke-premiebetalende virksomhetene. Satsen som ble bestemt etter dialog med SPK, var på om lag 14 prosent av lønnsgrunnlaget, pluss 2 prosent medlemsbidrag. Pensjonskostnadene ble tilbakeregnet på denne måten til 2007. Dette ga en jevnere utvikling i pensjonskostnadene til ikke-premiebetalende virksomheter, slik figur 3.6 viser.

¹³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_118_2021.pdf

¹⁴ <https://dfo.no/fagomrader/statlig-regnskap/last-ned-gjeldende-standarder>

Figur 3.6 SPK-premie i statlige virksomheter. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.3. Andre virksomheter i statsforvaltningen

Om populasjonen – andre virksomheter i statsforvaltningen

Ved de foregående tre hovedrevisjonene har sektoren statsforvaltningen blitt utvidet med relativt mange enheter som har en noe «løsere» tilknytning til staten enn både brutto- og nettobudsjetterte virksomheter og helseforetakene. Disse er typisk statlige eide foretak (AS og SF), samt stiftelser opprettet eller kontrollert av staten.

Både ytelsespensjoner og innskuddspensjoner

Blant de «andre virksomhetene» finner vi et vesentlig innslag av innskuddspensjoner. For eksempel er det over 7.000 ansatte med innskuddspensjoner bare i NRK AS, Bane NOR SF (inkl. Spordrift AS) og Nye Veier AS. Pensjonene er sikret blant annet i DNB og Storebrand. Det er sannsynligvis også en rekke virksomheter som har en blanding av ytelsesordninger og innskuddsordninger. For eksempel Den norske opera og ballett AS, der dansere har ytelsespensjoner og musikere og teknisk personale har innskuddspensjoner.

Andre virksomheter i statsforvaltningen omtales ikke nærmere i dette notatet.

3.4. Kommuneforvaltningen

Om populasjonen – kommuneforvaltningen

Tjenestepensjonene for de ansatte i kommunene, fylkeskommunene, samt kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, er ytelsesbaserte. Pensjonene er sikret gjennom fondsopplegg i KLP, kommunale pensjonskasser eller i livsforsikringsselskaper. Et vesentlig unntak er pensjonen for lærere i grunnskolen og videregående opplæring som, i motsetning til andre kommunalt ansatte, er medlemmer i SPK¹⁵.

¹⁵ <https://www.spk.no/virksomhet/Regnskapsberegninger-og-analyser/fakturering-av-pensjonspremie-for-kommuner/>

På samme måte som i statsforvaltningen er omfanget av kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapsstatistikkene utvidet de seinere årene. Det har skjedd ved at en del kommunalt eide aksjeselskaper og kommunalt kontrollerte stiftelser er innlemmet i sektoren. I enkelte av disse virksomhetene kan det være innslag av innskuddspensjoner. Sammenlignet med enhetene nevnt i forrige avsnitt utgjør aksjeselskapene og stiftelsene en svært marginal del av kommuneforvaltningen. De omtales derfor ikke nærmere i dette notatet.

Kommuneloven, regnskapsforskriften og GKRS

Kommuner og fylkeskommuner bygger sine regnskaper på bestemmelser i kommuneloven¹⁶ og tilhørende forskrift¹⁷. Ytterligere presiseringer er gitt av Kommunaldepartementet i veileder til forskriften¹⁸ og av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) i form av en rekke standarder og notater¹⁹. For innsikt i regnskapsføringen av pensjon vises det til standard lærebøker i kommunal regnskapsføring²⁰.

På begynnelsen av 2000-tallet var det en betydelig omlegging av reglene for føring av pensjon i kommuneregnskapene. Fram til 2002 var det den betalte pensjonspremien som inngikk i kommuneregnskapene. Dette var en nettostørrelse – det vil si at (deler av) finansavkastningen på fondsmidlene var kommet til fratrekk i kostnaden. Store svingninger i premieinnbetalingene – og følgelig også i driftsresultatene – gjennom 1990-årene, blant annet på grunn av variasjoner i årlige finansinntekter, skapte budsjettmessige problemer for kommunesektoren. For å unngå slike svingninger ble regnskapsreglene endret fra 2002.

Pensjonsforpliktelse og pensjonsmidler

De nye reglene som ble innført i 2002 bygger på Norsk Regnskapsstandard nr. 6 om pensjoner, men med enkelte tilpasninger. Reglene bestemmer at det skal beregnes en pensjonsforpliktelse som på et gitt tidspunkt vil være den forholdsmessige andel av nåverdien av fremtidige pensjonsutbetalinger som er opptjent av de ansatte på dette tidspunktet – brutto påløpt pensjonsforpliktelse. Det er det forventede nivået på pensjonen det året den ansatte forventes å bli pensjonist som danner utgangspunktet for beregningen. Beregningen baseres på antakelser om fremtidig lønnsvekst og reguleringer av fremtidige pensjonsutbetalinger. I henhold til regnskapsstandarden skal den regnskapsmessige oppbyggingen av forpliktelsen skje lineært over forventet ansettelsesperiode. Den påløpte pensjonsforpliktelsen føres opp som langsiktig gjeld i balanseoppstillingen.

Siden kommunale pensjonsordninger er finansiert gjennom et fondsopplegg, føres verdien av pensjonsmidlene opp som finansielle eiendeler i balanseoppstillingen. Alle midler som er avsatt til dekning av pensjonsforpliktelser tas med, inkludert det såkalte premiefondet²¹. Balanseføringen av pensjonsmidler og brutto pensjonsforpliktelse i kommuneregnskapet skjer altså brutto i motsetning til regnskapsføring etter NRS 6, som skjer netto.

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

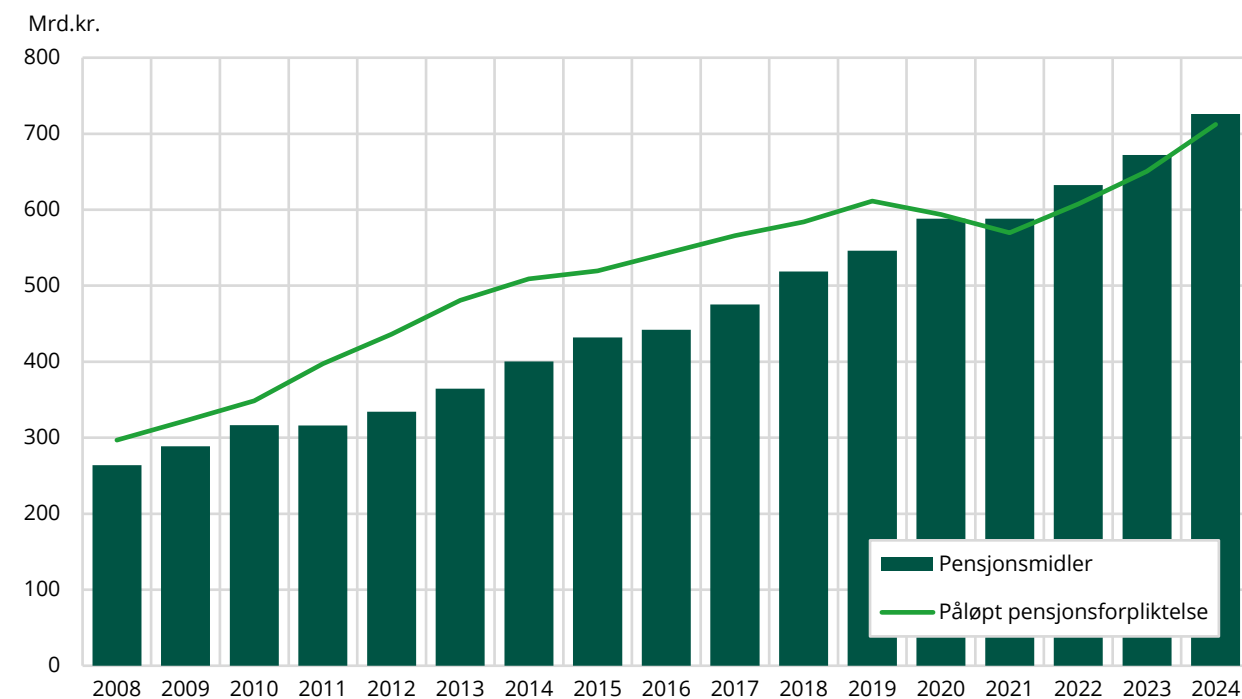
¹⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-07-714>

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-budsjett--og-regnskapsforskriften/id2678297/>

¹⁹ <https://www.gkrs.no/rammeverk-for-kommuneregnskapet/>

²⁰ For eksempel Kommuneregnskapet av Øyvind Sunde (2020).

²¹ Egenkapital i KLP og egne pensjonskasser inngår imidlertid ikke i pensjonsmidlene i kommuneregnskapet. Innskudd av egenkapital føres i kommunenes balanse for seg, som *andeler* under finansielle anleggsmidler.

Figur 3.7 Påløpt pensjonsforpliktelse og pensjonsmidler i kommuneregnskapene. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Pensjonskostnad

Når det gjelder driftsregnskapet, innebærer gjeldende regler at det i utgangspunktet er en beregnet størrelse kalt netto pensjonskostnad som skal inngå i lønnskostnadene og dermed belastes resultatet. Netto pensjonskostnad framkommer som summen av årets pensjonsopptjening og rentekostnad på pensjonsforpliktelsen – fratrasket forventet avkastning på pensjonsmidlene.

Tabell 3.4 Beregning av netto pensjonskostnad i kommuneregnskapene

	Nåverdi av opptjente pensjonsrettigheter
+	Rentekostnad på pensjonsforpliktelsen
=	Brutto pensjonskostnad
-	Forventet avkastning på pensjonsmidlene
=	Netto pensjonskostnad

Kilde: Kommuneregnskapet av Øyvind Sunde

Beregningene av netto pensjonskostnad (og pensjonsforpliktelse) er basert på en rekke økonomiske, demografiske og statistiske forutsetninger. Gitt stabilitet i disse forutsetningene, skal netto pensjonskostnad dermed gi uttrykk for et såkalt «jevnt nivå» på kommunenes årlige kostnad knyttet til pensjoner. Både kostnaden og forpliktelsen er følsom for forutsetningene. I det enkelte år vil forutsetningene endres, og virkeligheten kan avvike fra det som er lagt til grunn i beregningene. Så selv om beregningen av netto pensjonskostnad skal angi et jevnt nivå for årlige pensjonskostnader, vil dette kun gjelde dersom alle forutsetningene utvikler seg som forventet, og det som regel ikke være tilfelle. Det jevne nivået vil derfor likevel kunne endres betydelig fra periode til periode.

Netto pensjonskostnad innarbeides i kommuneregnskapet ved hjelp av det såkalte premieavviket. Sunde (2020) beskriver sammenhengene slik: «Mens beregninger av netto pensjonskostnad er basert på prinsipper fastlagt i en regnskapsstandard, og som skal forsøke å gi en fornuftig og jevn fordeling av pensjonskostnaden over tid, er beregningen av hvor mye som innbetales i premie det enkelte år, basert på helt andre modeller og har et helt annet formål. Årets beregnede pensjonskostnad og faktisk innbetalte pensjonspremie kan derfor være vesentlig forskjellig i enkelte år. Netto pensjonskostnad gir uttrykk for det «jevne nivået» på pensjonskostnadene. Det er dette nivået som i utgangspunktet skal belaste

kommuneregnskapet. Imidlertid utgiftsføres årets pensjonspremie. I tillegg bokføres forskjellen mellom årets premie og årets beregnede pensjonskostnad. Summen av disse to posteringene blir følgelig lik årets beregnede pensjonskostnad i regnskapet. Dersom innbetalt pensjonspremie er høyere enn netto pensjonskostnad, skal differansen inntektsføres i regnskapet og balanseføres mot kortsiktige fordringer. Tilsvarende skal en lavere innbetalt pensjonspremie i forhold til netto pensjonskostnad utgiftsføres i regnskapet med motpost kortsiktig gjeld. Det ser derfor i utgangspunktet ut som om kommuneregnskapet blir belastet med netto pensjonskostnad.»

Tabell 3.5 Beregning av årets netto pensjonskostnad i kommuneregnskapene

	Årets pensjonspremie
+/-	Årets premieavvik (dvs. forskjellen mellom årets premie og årets beregnede pensjonskostnad)
=	Årets netto pensjonskostnad

Kilde: Kommuneregnskapet av Øyvind Sunde

Det som er spesielt for regnskapsføring av pensjon i kommuneregnskapene er at avviket mellom kostnaden og premien skal reverseres, såkalt amortisering. Dette kan gjøres på to måter. Enten kan premieavviket amortiseres året etter at det har oppstått – gjennom å fjerne fordringen/gjelden i sin helhet, samtidig som en tilhørende inntekt/utgift posteres i driftsregnskapet. Dermed blir pensjonskostnad og premie like store de to årene sett under ett. Alternativt kan premieavviket reverseres med like beløp over antatt gjenværende gjennomsnittlig opptjeningstid²².

Samlet pensjonskostnad som belastes kommuneregnskapet vil altså være summen av årets netto pensjonskostnad og amortisering av tidligere års premieavvik. I tillegg kommer administrasjonskostnaden (vederlaget til pensjonsleverandøren).

Tabell 3.6 Beregning av samlet pensjonskostnad i kommuneregnskapene

	Årets netto pensjonskostnad
+	Amortisering av tidligere års premieavvik
+	Administrasjonskostnad
=	Samlet pensjonskostnad

Kilde: Kommuneregnskapet av Øyvind Sunde

²² Antatt gjenværende opptjeningstid har siden 2014 vært satt til 7 år. I 2002-2010 var den satt til 15 år og i 2011-2013 var den 10 år.

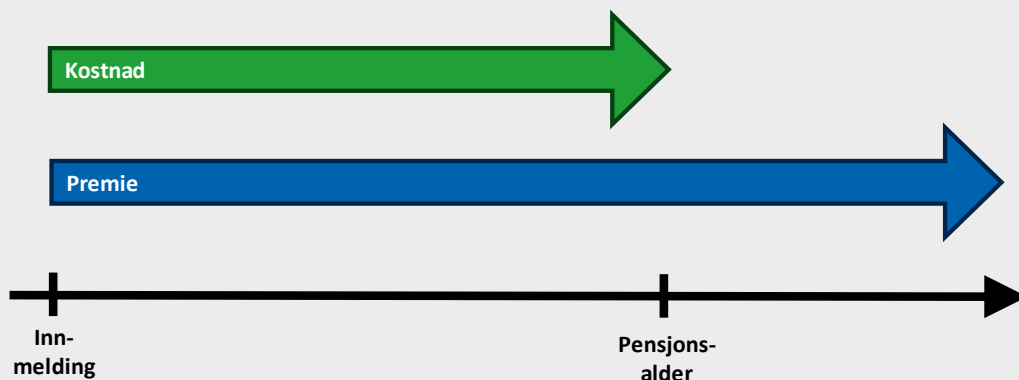
Noen sentrale forskjeller mellom pensjonspremie og pensjonskostnad i kommuneregnskapet

Det er flere grunner til at den årlige likviditetsmessige innbetalingen ikke er lik den årlige regnskapsmessige pensjonskostnaden. Både ved beregning av premie til innbetaling og pensjonskostnad må det legges til grunn forutsetninger om framtidig utvikling. Regelverkene for henholdsvis pensjonspremier og pensjonskostnader gir ulike føringer for hvilke forutsetninger som skal legges til grunn ved beregningene.

En sentral forskjell ligger i at premieberegningen er basert på et krav om forsikringsmessig dekning av opptjente ytelser på balansedagen. Det vil si at det til enhver tid skal være tilstrekkelige midler i pensjonsordningen til å kunne innfri pensjonsforpliktelsene som medlemmene fram til nå har tjent opp rett til. Ved beregning av pensjonspremien, som altså skal sikre at kommunens pensjonsforpliktelse er tilstrekkelig fondert, brukes derfor de ansattes lønn på beregningstidspunktet. Beregningen av pensjonskostnadene er derimot, for dagens offentlige tjenstepensjon, basert på forventet lønn på pensjoneringstidspunktet (sluttlønn). Dette bygger blant annet på at den årlige regnskapsmessige pensjonskostnaden skal utledes av hva pensjonsforpliktelsen vil være dersom den ansatte står i stillingen helt fram til pensjonering.

En tredje viktig forskjell ligger i at beregningen av pensjonskostnadene bygger på forutsetninger om blant annet lønnsvekst og avkastning på pensjonsmidlene som er relativt stabile fra år til år, i motsetning til pensjonspremiene som i større grad avhenger av årlige svingninger i lønnsvekst og avkastning. Dette innebærer at pensjonspremiene svinger mer enn pensjonskostnadene fra år til år.

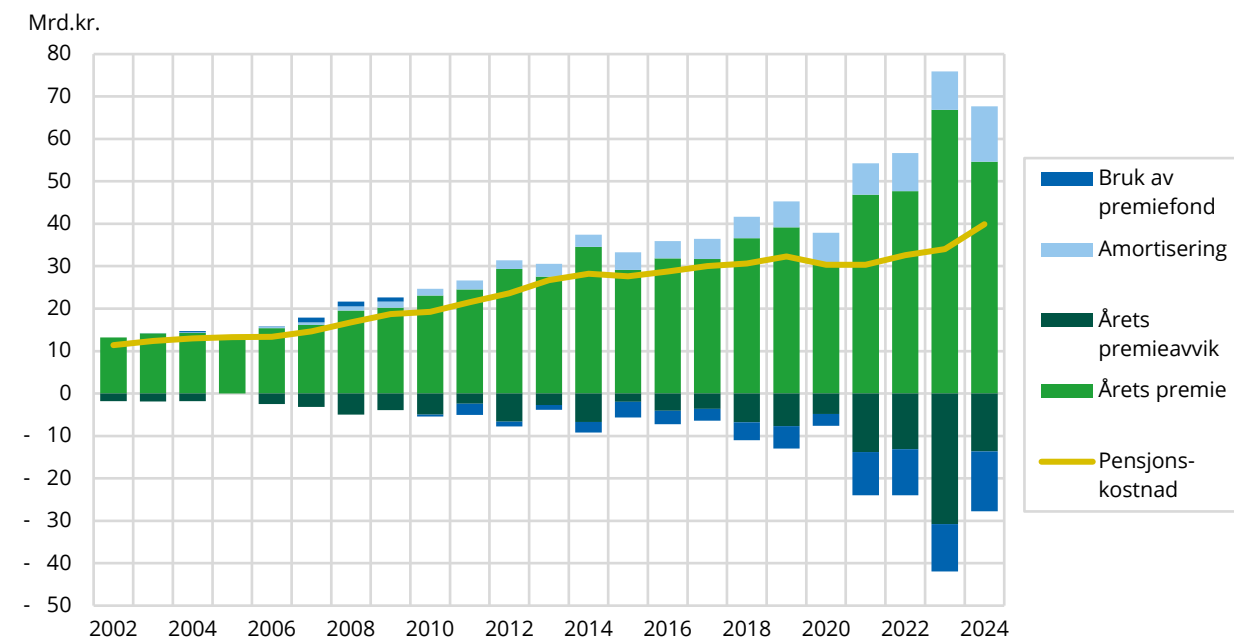
Ut fra gitte forutsetninger kan premieforløpet og kostnadsforløpet over opptjenings- og utbetalingsperioden stilisert illustreres som i figuren nedenfor.



Kilde: Kapittel 3.2 i rapport fra arbeidsgruppe som studerte kommunesektorens pensjonskostnader²³

Ved regnskapsavslutningen, som regel i februar året etter regnskapsåret, er netto pensjonskostnad (og pensjonsforpliktelse/pensjonsmidler) beregnet på grunnlag av opplysninger fra aktuar høsten i forveien. De endelige størrelser, for eksempel fullstendige data for nyansatte, faktisk lønnsutvikling og faktisk avkastning på fondsmidlene, er ikke kjent. Først etter regnskapsavslutningen kan det gjøres oppdateringer med de faktiske tall per utgangen av regnskapsåret. Regnskapsføringen skjer med andre ord på bakgrunn av estimater. De estimatavvikene som da oppstår holdes utenfor driftsregnskapet, og korreksjonene posteres direkte mot de respektive beholdningene i balansen. På en måte er håndteringen av premieavviket det som erstatter resultatføring av estimatavvik (ref. NRS nr. 6 og omtale av helseforetakene i 3.1) i kommuneregnskapet.

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pensjonskostnader-i-kommunesektoren/id2637711/>

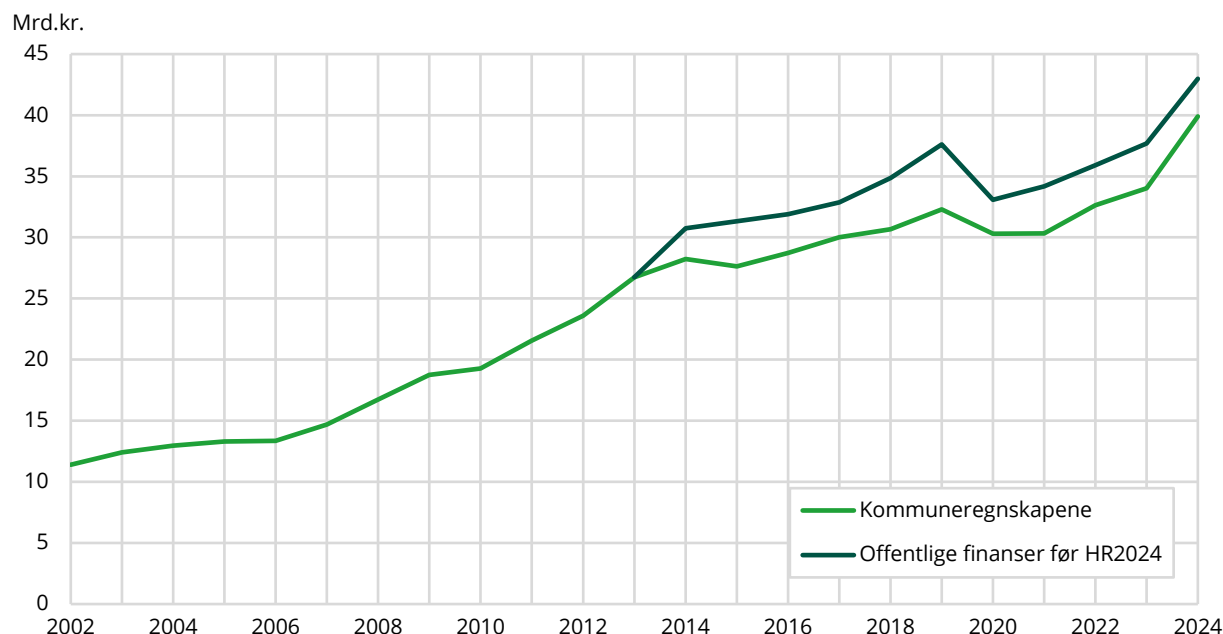
Figur 3.8 Pensjonskostnader i kommuneregnskapene samlet. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Behandling i offentlige finanser før HR2024

I offentlige finanser har tanken, helt siden de nye reglene for pensjonsføring i kommuneregnskapene ble introdusert i 2002, vært å bruke «den jevne» pensjonskostnaden i statistikken (ref. den gule linjen i figur 3.8). Målet har vært å ha så godt samsvar som mulig mellom statistikken og kilderegnskapene. Dette var ikke basert på en grundig vurdering av kommuneregnskapet opp mot daværende nasjonalregnskapsstandard, ESA 1995, men en beslutning som fulgte en innarbeidet tradisjon om å la kildedata/registerdata i størst mulig grad flyte rett inn i statistikkene.

Til tross for tradisjonen om å bruke kommuneregnskapet direkte i statistikken, ble det fra 2014 gjort en korrigering av pensjonskostnadene i statistikken. Intensjonen var at uttak av premiefond for å dempe premien, et uttak som kan variere mye fra år til år, ikke skulle påvirke pensjonskostnad og lønnskostnad. Uttaket fra premiefondene ble derfor inntektsført, som en formuesinntekt, istedenfor å komme til fratrekk i pensjonskostnaden. Fra og med 2014 var derfor pensjonskostnadene høyere i offentlige finanser enn i kommuneregnskapene. Forskjellen var 3-4 milliarder per år. Siden uttakene fra premiefondene ble ført som en formuesinntekt, har det ikke hatt noen påvirkning på nettofinansinvesteringene.

Figur 3.9 Pensjonskostnader i kommuneforvaltningen. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Korreksjonen som ble gjort førte til at pensjonskostnadene ikke ble representert korrekt i statistikken. Man står ikke tilbake med jevn og påløpt pensjonskostnad om posteringen for bruk av premiefond fjernes. Dette er fordi det er summen av årets premie, bruk av premiefond, årets premieavvik og amortisering som gir uttrykk for den jevne kostnaden. Bruk av premiefond slår rett inn i årets premieavvik, og kan ikke ses på isolert. I arbeidet med HR2024 ble pensjonskostnadene, og dermed også samlede lønnskostnader, i offentlige finanser revidert slik at de er konsistente med kommuneregnskapene. Revisjonen ble ført tilbake til 2014.

3.5. Vurdering av behandlingen opp mot ESA 2010

Etter Seksjon for offentlige finansers vurdering, er behandlingen av de fonderte ytelsespensjonene i statistikk over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, ikke veldig avvikende fra slik den bør være om ESA 2010 legges til grunn. Alt i alt kan bearbeidingen av regnskapene raffineres noe, men i grove trekk er mye gjort riktig allerede i dag, slik vi ser det.

Helseforetakene versus ESA

For helseforetakenes del er det relevant å innarbeide transaksjoner og beholdninger knyttet til pensjon på basis av tallene i helseforetakenes egne regnskaper. Å ta utgangspunkt i data som innrapporteres i PORT²⁴ og FORT²⁵, eventuelt med tilpasninger, vil være problematisk. Dette begrunnes blant annet ved å vise til kapittel 2.2.2 i Technical compilation guide for pension data in national accounts²⁶, som gjengis i sin helhet (med forfatterens uthevinger) i boksen nedenfor.

²⁴ Systemet for innrapportering av data fra pensjonskasser (<https://www.ssb.no/innrapportering/port>)

²⁵ Systemet for innrapportering av data fra forsikringsselskaper (<https://www.ssb.no/innrapportering/fort>).

²⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-20-008>

Kapittel 2.2.2 i Pension Guide

Defined benefit pension schemes often apply a formula to the member's salary - whether it be the final salary, an average of a period of years, or lifetime earnings - to determine the level of pension. The final pensions paid are affected by the average growth of members' salaries, notably through promotions and career progression. It is, therefore, appropriate to consider what assumptions are made for the future development of wages. The assumed long-term development of wages should correspond with the observed discount rate. Both variables are, in the long-term, interdependent.

The accounting profession uses two actuarial methods to measure the impact of wage increases. The accrued benefit obligation (ABO) records only the benefits actually accrued to date. It represents the amount an employee could walk away with if he left the firm tomorrow, and may be the basis for assessing a person's net worth in the case of a divorce settlement, for example.

A projected benefit obligation (PBO) is a more prudent measure of what the eventual level of entitlement is likely to be. For an individual, the PBO makes assumptions about how many future promotions the person is likely to receive and calculates his final salary accordingly. Then, if that individual has in fact only worked 20 out of an expected 40 years, it halves the final salary and calculates pension entitlement for the individual as if this were his current salary. Where an individual's ABO increases in steps as he is promoted, the PBO increases steadily over time. For the individual, PBO is always higher than ABO until the moment of retirement when the ABO catches up with the PBO.

The impact of wage increases needs to be reflected in transactions, because awarding a wage increase is a conscious economic decision taken by the employer. Moreover, in concept the ABO and PBO approaches lead, in the long run, to the same transactions being recorded, even if the timing of those transactions differs depending on the demographics of the scheme.

Changes to assumptions of future wage changes, which are generally made every few years in response to a general review of pension modelling assumptions or due to a major restructuring of the workforce, are recorded as other flows (revaluations).

A number of possible variants in the application of the ABO and PBO methods are observed in practice depending on how price and wage effects are treated.

One important factor is the treatment of indexation arrangements on pensions, where the pension to be paid will increase in line with nominal wage growth after retirement. Given the importance of wage effects, it is recommended that the choice of an ABO or PBO approach be based on the underlying benefit formula in the pension scheme. **Where this formula includes implicitly or explicitly a factor for wage increases (before or after retirement) then a PBO approach is followed.** Where such a factor is not present, an ABO approach is used.

Boksen over viser at PBO-metoden bør foretrekkes framfor ABO når det gjelder pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader i helseforetakene – blant annet fordi pensjonen er basert på karriereutviklet lønn og fordi reguleringen av ytelsen, både før og etter pensjonstidspunktet, er sentral. Hensikten med NRS 6 er, slik vi tolker det, å legge til rette for at beregnes gjøres nettopp slik Pension Guide anbefaler. I boksen nedenfor vises et utvalg avsnitt fra NRS 6 som underbygger dette (igjen med forfatterens uthevinger).

Utdrag fra NRS nr. 6

(1) Denne standarden omhandler regnskapsmessig behandling av pensjonskostnader. Som motytelse for sin arbeidsinnsats mottar de ansatte en avtalt godtgjørelse som består av lønn og andre ytelser, herunder rett til fremtidig pensjon. For foretaket påløper derfor pensjonskostnadene samtidig med lønnskostnadene. **Formålet med denne standarden er å bidra til at pensjonskostnadene blir innregnet når de påløper, herunder at de blir fordelt systematisk og fornuftig over opptjeningsperioden.**

(29) Periodisering av pensjonskostnader i ytelsesplaner er komplisert fordi det er betydelig avstand i tid mellom opptjening og utbetaling av pensjonsytelsene. Det er derfor vanskelig både å bestemme omfanget av de fremtidige ytelser og hvorledes kostnadene skal fordeles over opptjeningsperioden.

(30) Utgangspunktet for å fastsette periodens brutto pensjonskostnad vil være den samlede estimerte og diskonterte pensjonsforpliktelse ved begynnelsen og slutten av perioden.

(31) Pensjonsforpliktelsen som beregnes i nominell størrelse, vil i første rekke avhenge av den nominelle sluttlønnen som pensjonsytelsene normalt utmåles i forhold til og eventuelle reguleringsbestemmelser og praksis som påvirker de faktiske pensjonsutbetalingene, f.eks. inflasjonsjustering. Den andre hovedfaktoren for å fastsette pensjonsforpliktelsen vil være opptjeningsgraden.

(32) Standarden er basert på en aktuarmessig beregningsmetode hvor pensjonsforpliktelsen måles som den diskonterte verdi (nåverdien) av de estimerte fremtidige pensjonsytelser som regnskapsmessig må anses opptjent frem til balansedagen. **Det er pensjonsplanens opptjeningsformel som skal legges til grunn ved allokering av pensjonskostnadene til de forskjellige regnskapsperioder.** Ved vesentlig opptjening mot slutten av opptjeningsperioden skal en lineær metode brukes som allokeringsmetode i stedet for pensjonsplanens opptjeningsformel. Det legges da til grunn at arbeidstakerne opparbeider pensjonsretter jevnt over opptjeningsperioden.

Av ovennevnte følger at pensjonskostnad (og pensjonsforpliktelse) slik de framkommer i helseforetakenes regnskaper bør benyttes i nasjonalregnskapet.

For å få en tidsserie for helseforetakenes pensjonspremie i nasjonalregnskapsstatistikken som reflekterer den opptjeningen som skjer kun som følge av sysselsetting i den enkelte periode, bør altså ikke årlig premie iht. PORT/FORT legges til grunn. Dette har særlig sammenheng med reguleringspremien. I foretakenes ordninger må premiereserven økes umiddelbart i takt med de økte pensjonsforpliktelser når lønn og/eller G endres. Dette finansieres med en egen reguleringspremie. Reguleringspremien skal dekke opptjente rettigheter etter regulering fratrasket opptjente rettigheter før regulering og blir dermed beregnet som en engangspremie. Siden all opptjening fram til reguleringstidspunktet må justeres opp, kan beløpet bli betydelig. En høy reguleringspremie vil altså relatere seg til opptjening mange år bakover i tid – ikke bare til opptjening det året reguleringspremien beregnes for.

Statlige forvaltningsorganer versus ESA

For statlige forvaltningsorganer, som kun betaler premier til SPK, har vi i dag ikke tilgang på tall i de statlige regnskapene som gjør det mulig å føre pensjonskostnader basert på aktuariske prinsipper, slik ESA 2010 legger opp til. Bruttobudsjetterte virksomheter fører SPK-premien etter kontantprinsippet og nettobudsjetterte fører SPK-premien som om ordningen var basert på en innskuddsplan. Av historiske grunner legger offentlige finanser til grunn at påløpt pensjonskostnad er en del høyere enn den premien vi finner i regnskapet, slik det er beskrevet i del 3.3.

Kommuneforvaltningen versus ESA

Vurderingene og konklusjonene vi har gjort for helseforetakene ovenfor vil i vesentlig grad også kunne gjøres gjeldende for kommuneforvaltningen, slik vi ser det. Man kan kanskje innvende at kommuneregnskapenes opplegg med kostnadsberegning basert på estimer og påfølgende amortisering av premieavvik er en metodikk som skiller seg fra ESAs oppskrift. Dog gir også denne en jevn utvikling i pensjonskostnaden, noe som passer godt med intensjonen i et periodiseringsprinsipp.

En annen innvendig kan være at avkastning på pensjonsmidlene og rentekostnad på pensjonsforpliktelsen inngår i beregningen av pensjonskostnaden i kommuneregnskapene. De to elementene vil imidlertid være beløpsmessig om lag like store, slik at innvirkningen (netto) på pensjonskostnad ikke blir totalt ødeleggende. Vi ser derfor ikke dette som en vesentlig ulempe – og kan heller ikke se at vi ved å bruke en annen kilde vil få et bedre resultat.

Avveiningen mellom PBO og ABO gjelder på tilsvarende vis for kommuneforvaltningen som for helseforetakene. Rapporten om kommunesektorens pensjonskostnader i lys av tjenstepensjonsreformen²⁷ omtaler denne forskjellen:

En sentral forskjell mellom den balanseførte forpliktelsen og den forsikringsmessige forpliktelsen (premiereserven) er at verdien av framtidig forventet lønnsvekst (helt fram til antatt pensjoneringsstidspunkt) "glattes" over forventet opptjeningsperiode ved beregning av den balanseførte forpliktelsen. Premiereserven/forsikringskravet må derimot beregnes ut fra årets lønnsvekst (nivå) – som om framtidig pensjonsytelse vil bli fastsatt ut fra dagens nivå på lønnen.

På samme måte som for helseforetakene vil det ikke være hensiktsmessig å bruke forfalt premie som grunnlag for arbeidsgivers pensjonskostnad. Vi viser her til innlegg fra KLP på det åpne TBU-seminaret i desember 2019 om pensjonsreformens betydning for kommunene – der det blant annet ble presisert at årlig premie ikke er det samme som årlig pensjonsopptjening²⁸.

Mulige forbedringer i statistikken

Nedenfor beskrives kort noen forslag til forbedringer eller endringer som kanskje bør utredes videre, som en del av arbeidet i neste hovedrevisjon.

Omkode arbeidsgiveravgift på pensjonspremien i helseregnskaper

Slik det er i dag føres arbeidsgiveravgift på pensjonspremien som en del av pensjonskostnaden i helseforetakenes regnskaper. Den blir derfor også en del av pensjonskostnaden i offentlige finanser – ikke arbeidsgiveravgift. Merk at en slik omklassifisering ikke har noen betydning for lønnskostnader samlet. I kommuneregnskapene føres all arbeidsgiveravgift som arbeidsgiveravgift i dag – her trenger vi altså ikke foreta en slik rettelse.

Skille premier til fonderte ordninger fra premie til SPK

For både helseforetakene og kommuneforvaltningen kan pensjonskostnaden splittes i to deler. Én del som gjelder premier til KLP, PKH og andre fonderte ordninger og én del som gjelder premier til SPK. Dette vil gjøre det lettere å avstemme offentlige finanser med de andre nasjonalregnskapsstatistikkene.

Utfordringen ligger i at det ikke finnes informasjon i regnskapene som gjør det mulig å foreta en slik splitting på en nøyaktig måte. Splitten må derfor baseres på antakelser. For eksempel andel av de ansatte som har stillinger/yrker som gir medlemskap i SPK (sykepleiere i helseforetakene og lærere i kommuneforvaltningen).

²⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pensjonskostnader-i-kommunesektoren/id2637711/>

²⁸ Se lysark nummer 5 i presentasjonen:

https://www.regjeringen.no/contentassets/36d3b1b6fc254839bb97bb49e284b45f/erik_falk_endret-offentlig-tjenestepensjon--hvordan-vil-det-pavirke-kostnadsbildet.pdf

Skille premier til innskuddsordninger fra premier til ytelsesordninger

Enkelte offentlige virksomheter har helt eller delvis innskuddspensjoner for sine ansatte. Bør premier til innskuddsordningene skilles fra premier til ytelsesordninger?

Beregne opptjening i SPK med Mosart

Det kunne startes et arbeid med mål om å bruke data fra Mosart-modellen²⁹ inn i offentlige finanser og de andre nasjonalregnskapsstatistikkene. Det er i første rekke bare SPK-pensjonene dette er aktuelt for – ikke for pensjoner i helseforetak eller kommuneforvaltningen.

²⁹ <https://www.ssb.no/forskning/befolkning-og-offentlig-okonomi/demografi-utdanning-arbeidsmarked-og-trygd-mosart>

4. Revisjon av formålsfordelingen av kommunale pleie- og omsorgstjenester

4.1. Bakgrunn for saken

Ved etableringen av KOSTRA på begynnelsen av 2000-tallet ble det gjort en vurdering av formålstilknytningen til de funksjonene i KOSTRA-kontoplanen som til sammen utgjør tjenesteområdet pleie og omsorg av eldre og funksjonshemmede. Hver av funksjonen ble tilordnet en formålskode, som siden har forblitt uendret fram til HR2024, se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Funksjoner for pleie- og omsorgstjenester i KOSTRA og formålscoder

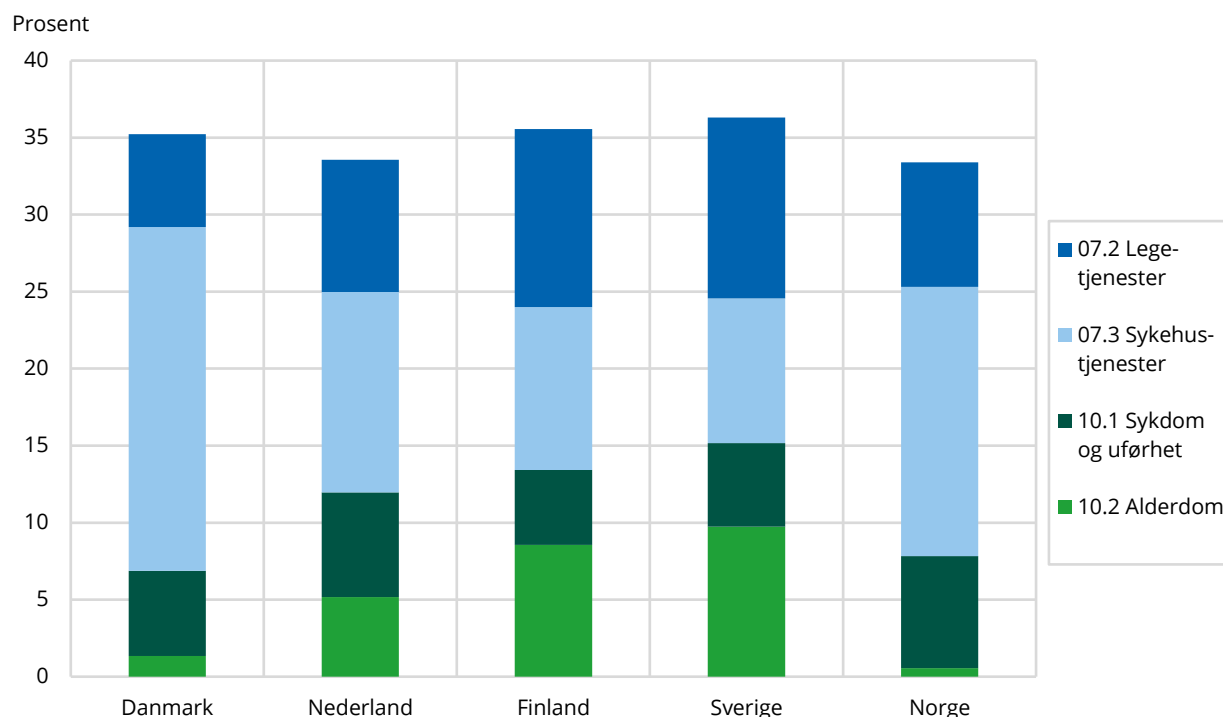
Funksjon	Navn og beskrivelse ³⁰	Formålscode før HR2024
234	Aktiviserings- og servicetjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelser mv.: Eldresentre og dagsentre for hjemmeboende, transporttjenester, støttekontakt, mat til hjemmeboende, mv.	10.20 – Alderdom
253	Helse- og omsorgstjenester i institusjon: Direkte brukerrettede oppgaver i forbindelse med helse- og omsorgstjenester i institusjon – inkludert dag- og nattopphold, samt tidsbegrenset opphold.	07.34 – Rehabilitering og opptreningstjenester
254 ³¹	Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende: Praktisk bistand og opplæring, brukerstyrt personlig assistanse, avlastning utenfor institusjon, helsetjenester i hjemmet, herunder sykepleie (hjemmesykepleie) og psykisk helsetjeneste, mv.	10.12 – Uførhet
261	Institusjonslokaler: Utgifter til drift og vedlikehold av institusjoner (hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven) med tilhørende tekniske anlegg. Investeringer i og påkostning av institusjonslokaler.	07.34 – Rehabilitering og opptrening

Kilde: KOSTRA og Statistisk sentralbyrå

I tråd med vanlig kodepraksis ble ingen av funksjonene splittet på flere formål. Alle utgiftene knyttet til den enkelte funksjon ble klassifisert til det ene formålet man fant mest relevant. Dette har vært enkelt å forvalte, men resultatene var åpenbart tvilsomme. Utgiftene til formålene *sykdom og uførhet* (der uførhet inngår) og *sykehustjenester* (der rehabilitering og opptreningstjenester inngår) ble høye, mens utgiftene til *alderdom* ble svært lave. Her har Norge skilt seg ut i sammenligninger med andre land, slik figur 4.1 viser.

³⁰ Beskrivelsene har nok endret seg noe over tid, men substansen har i realiteten vært nokså uendret.

³¹ Fra 2024 er funksjonen for hjemmetjenester splittet i to: 257, som dekker personellbase knyttet til bofellesskap og samlokaliserte omsorgsboliger, og 258, som dekker ambulerende virksomhet mv.

Figur 4.1 Offentlig konsum på utvalgte formål. I prosent av samlet konsum. 2023

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Eurostat

I Esspros³² innarbeides det en fordeling av utgifter til pleie og omsorg på omtrent tilsvarende måte som i statistikken for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Denne fordelingen har også ligget fast i årevis, men er helt annerledes. I tillegg til at formålsfordelingen før HR2024 undervurderte utgifter til *alderdom*, har det altså vært inkonsistenser mot beslektet statistikk. På bakgrunn av dette ble det gjort en ny vurdering i forbindelse med HR2024.

4.2. Ny fordeling av utgiftene

Vanligvis ønsker vi ikke å splitte utgiftene på én og samme KOSTRA-funksjon på flere formål – i hvert fall ikke dersom vi ikke kan lage en fordeling som lar seg oppdatere med jevne mellomrom. I tilfellet med utgifter til pleie og omsorg så vi det nødvendig å gjøre et unntak fra dette prinsippet, på samme måte som for driftsutgiftene i NAV (se kapittel 5).

Det vi bestemte oss for å gjøre var å fastsette én formålsfordeling for hver av de fire KOSTRA-funksjonene. Dette ble gjort ved hjelp av våre egne antagelser. Vi falt ned på fordelingen i tabell 4.2 nedenfor.

Tabell 4.2 Ny formålsfordeling av pleie- og omsorgsutgifter

Funksjon	07.34 – Rehabilitering og opptreningstjenester	10.12 – Uførhet	10.20 – Alderdom
234 – Aktiviserings- og servicetjenester til eldre og funksjonshemmede	0 %	35 %	65 %
253 – Helse- og omsorgstjenester i institusjon	25 %	20 %	55 %
254 – Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	20 %	35 %	45 %
261 – Institusjonslokaler	25 %	20 %	55 %

Kilde: Egne beregninger

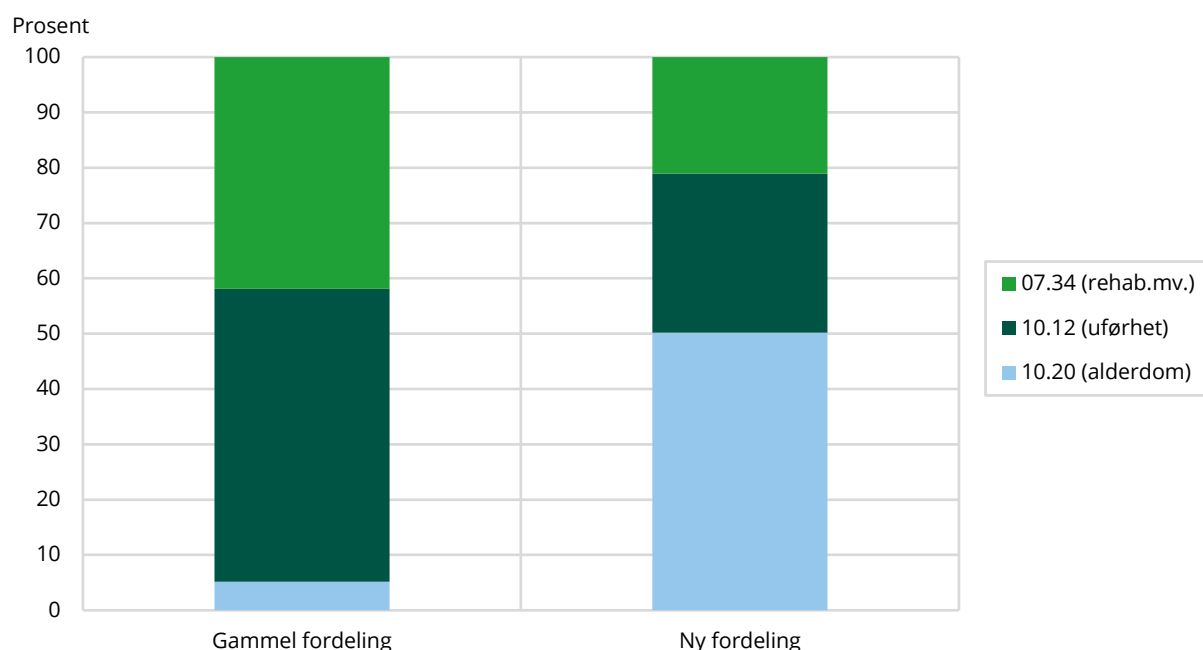
³² The European system of integrated social protection statistics – en statistikk som belyser sosialomsorg i europeiske land.

Her er poenget at utgiftene på funksjon 234 ikke kan sies å være helserelaterte – dermed er disse i sin helhet fordelt mellom *uførhet* og *alderdom*. At mer er klassifisert til sistnevnte begrunnes med at vi antar at det er flere eldre enn yngre personer som mottar tjenestene på funksjon 234.

Funksjonene 253 og 254 har blitt fordelt på alle tre formålene. Også her er mer klassifisert som *alderdom* enn *uførhet* begrunnet med at flere eldre enn yngre mottar tjenestene. Vi antok at dette gjelder mest for de som bor i institusjon og i litt mindre grad for hjemmeboende – derfor er skjevfordelingen noe mindre på funksjon 254.

Funksjon 261 er klassifisert på samme måte som 253. Mesteparten av utgiftene på denne funksjonen er investeringsutgifter, ikke lønn og driftsutgifter.

Figur 4.2 Utgifter til pleie og omsorg etter formål. I prosent av totale pleie- og omsorgsutgifter. 2022



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Resultatet av den nye fordelingen vises i figur 4.2, der vi ser at langt mer av utgiftene nå er klassifisert til formålet *alderdom*. Tilsvarende er utgiftene både til *sykehus tjenester* (dvs. rehabilitering og opptreningstjenester) og *uførhet* redusert. Med referanse til figur 4.1 ovenfor vil den nye fordelingen bidra til at de formålsfordelte utgiftene vil likne mer på tallene for Sverige, Finland og Nederland enn tidligere.

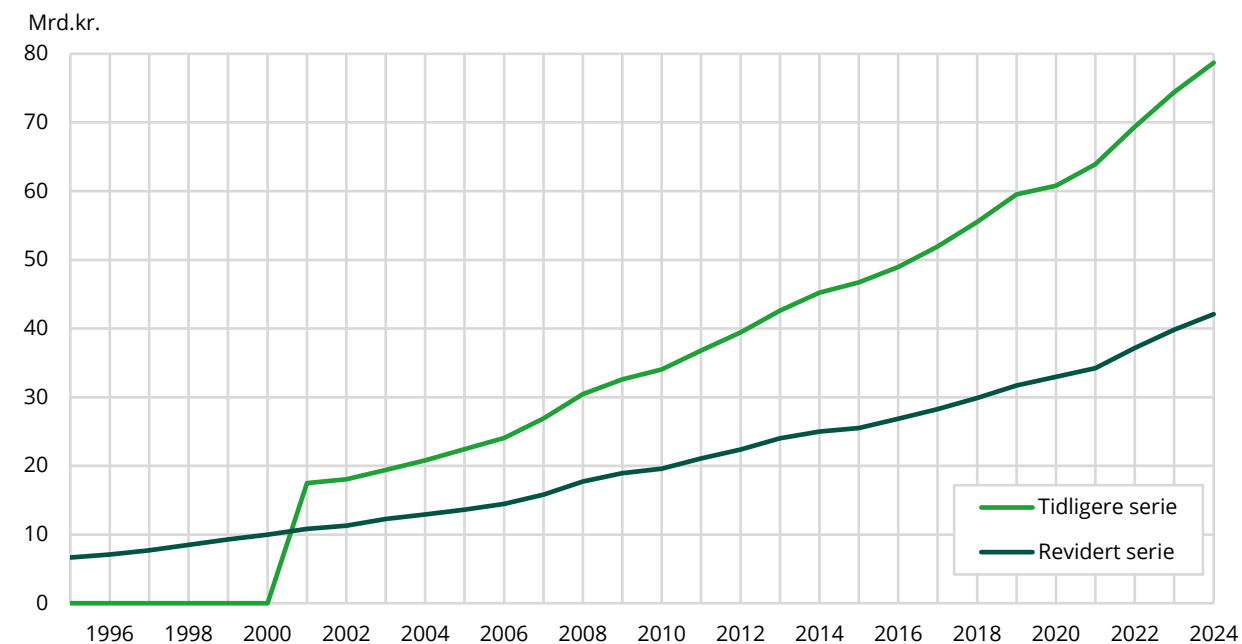
4.3. Tilbakeregning

Skal tidsseriene i statistikken gi fornuftig informasjon til brukerne, må store revisjoner som dette regnes lengst mulig bakover. En fordel ved å revidere formålsfordelingen innen pleie- og omsorgstjenestene er at vi kan benytte anledningen til å rette de svært synlige bruddene som oppstod i statistikken da kommunene fikk ny kontoplan i forbindelse med at KOSTRA ble etablert i 2001. Innen formålene nevnt ovenfor, samt formål 07.2 (legetjenester), oppstod det brudd som gjorde tidsseriene nokså ubrukelige – det går tydelig fram av figurene nedenfor.

I det følgende omtales revisjonene i lønnskostnader og produktinnsats (dvs. kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon) i de fire formålenegruppene som angår denne saken. I tillegg til lønnskostnader og produktinnsats, er også investeringer, brukerbetaling/gebyrer, produktkjøp og overføringer til ideelle organisasjoner revidert på samme

måte. Endringene i formålsfordelingen på disse transaksjonene er naturlig nok ganske like endringene i lønnskostnader og produktinnsats.

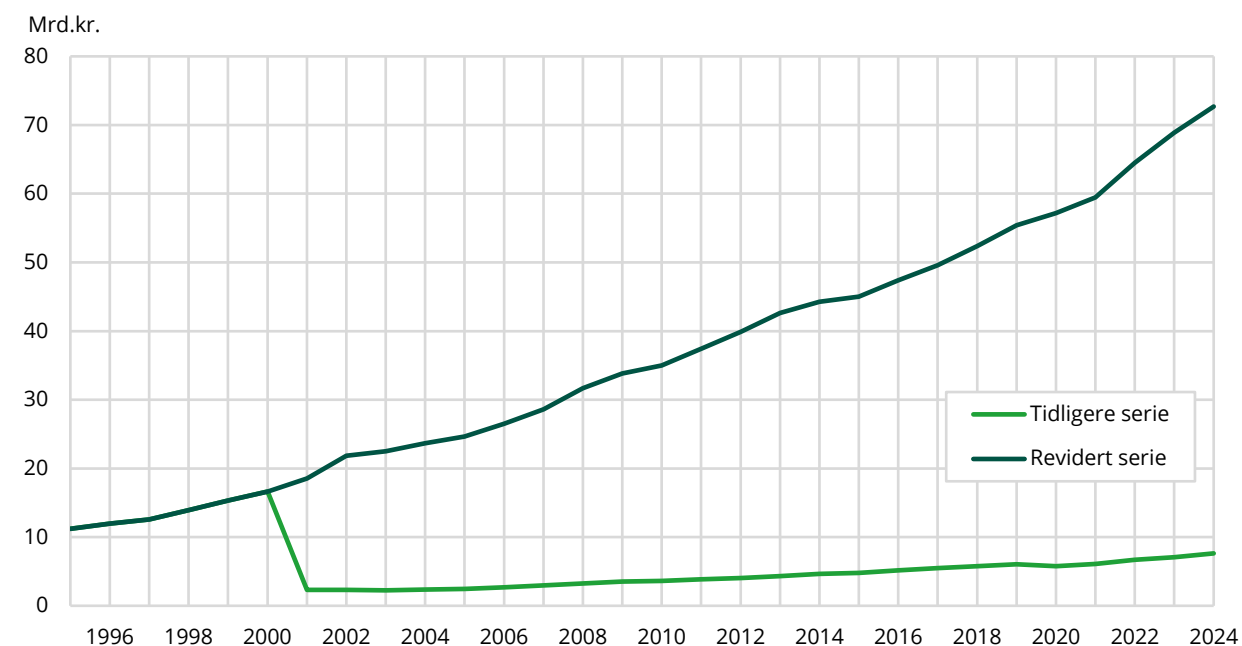
Figur 4.3 Utgifter til formål 10.1 (sykdom og uførhet) i kommuneforvaltningen. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.3 viser at det tidligere ble klassifisert lønnskostnader og produktinnsats på formålet *sykdom og uførhet* først fra 2001, da kommunene fikk ny kontoplan. I perioden 1995-2000 var det ingen utgifter på formålet – en åpenbar mangel i statistikken. Vi ser at i den reviderte tidsserien er utgiftene nedjustert etter 2000, slik det er forklart tidligere i dette notatet (ref. de mørkegrønne feltene i figur 4.2). Det er for øvrig nesten utelukkende lønnskostnadene som er revidert ned. Slik er det fordi forholdet mellom lønnskostnader og produktinnsats på de fire funksjonene som utgjør pleie- og omsorg er svært ulike.

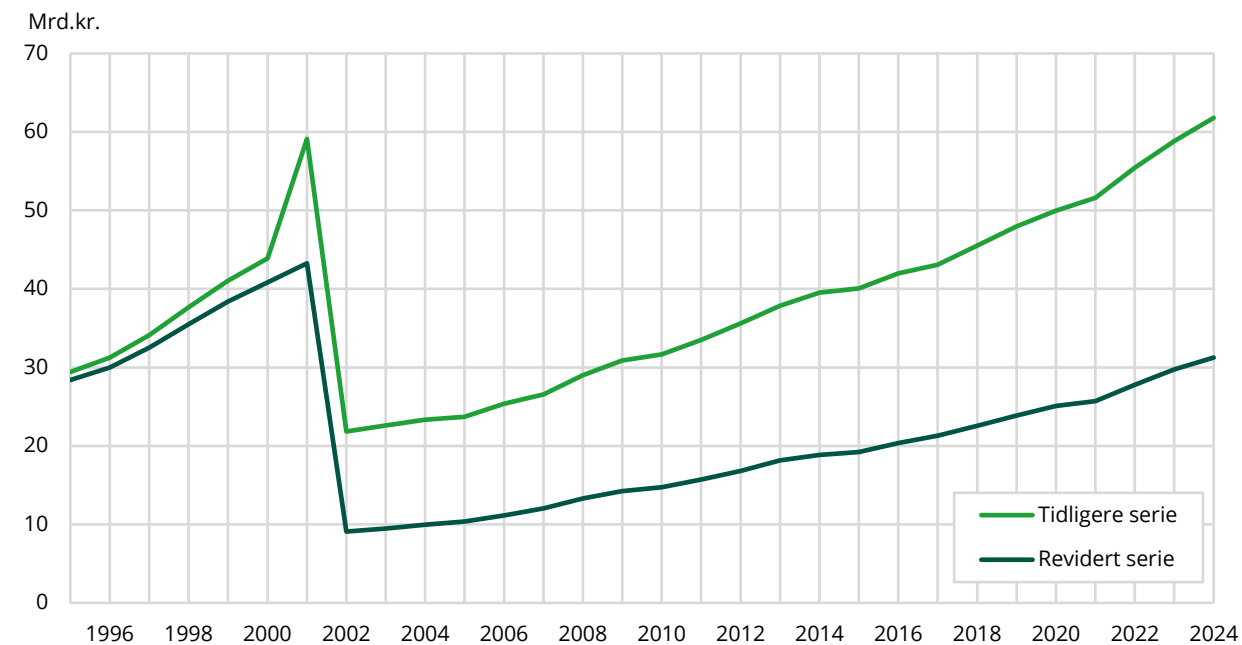
Figur 4.4 Utgifter til formål 10.2 (alderdom) i kommuneforvaltningen. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.4 viser at lønnskostnader og produktinnsats på formålet *alderdom* nesten ble radert ut etter 2000 i våre tidligere tidsserier – også en åpenbar svakhet i statistikken. I de reviderte tallene gjenopprettes et høyt nivå på utgiftene. Merk at tilbakeregningen ble gjort slik at det ikke var nødvendig å revidere tallene for perioden 1995-2000.

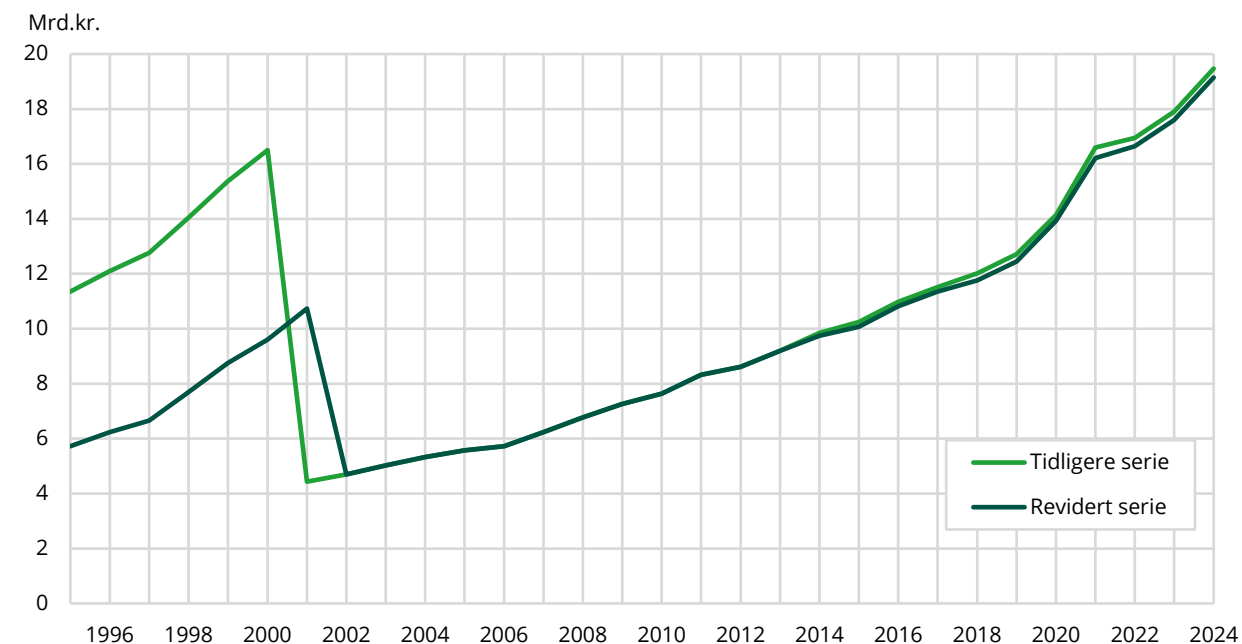
Figur 4.5 Utgifter til formål 07.3 (sykehustjenester) i kommuneforvaltningen. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.5 viser at utgiftene til formålet *sykehustjenester* i kommuneforvaltningen har fått et solid nivåskift ned i denne revisjonen. Fremdeles er det slik at utgiftene på formålet faller kraftig mellom 2001 og 2002. Det skyldes at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra og med 2002 – dette bruddet skyldes altså realiteter og skal følgelig ikke «glattes ut».

Figur 4.6 Utgifter til formål 07.2 (legetjenester) i kommuneforvaltningen. Milliarder kroner

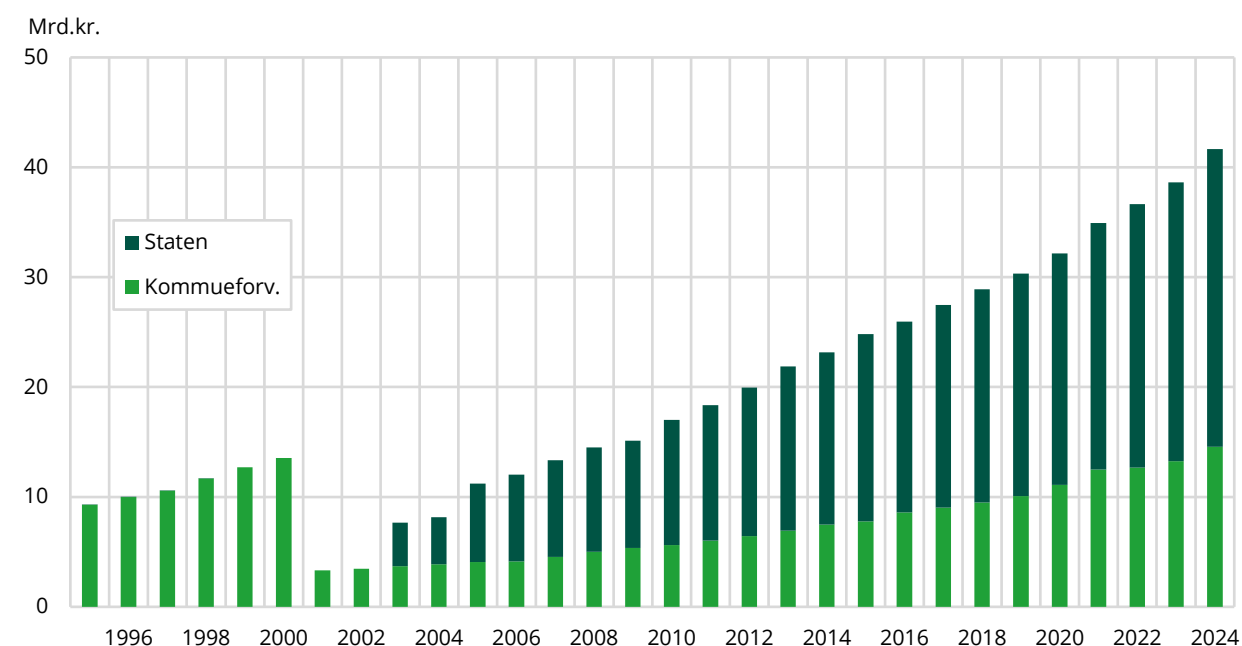


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.6 viser at utgiftene til formålet *legetjenester* er revidert ned i perioden 1995-2000 og opp i 2001. Perioden fra 2002 og framover er uendret om man ser bort fra at nedjusteringen fra 2014 som skyldes at pensjonskostnader er rettet (se omtale i kapittel 3.4 i dette notatet). Også for dette formålet skal utgiftene gå kraftig ned i 2002 som følge av flyttingen av spesialisthelsetjenesten.

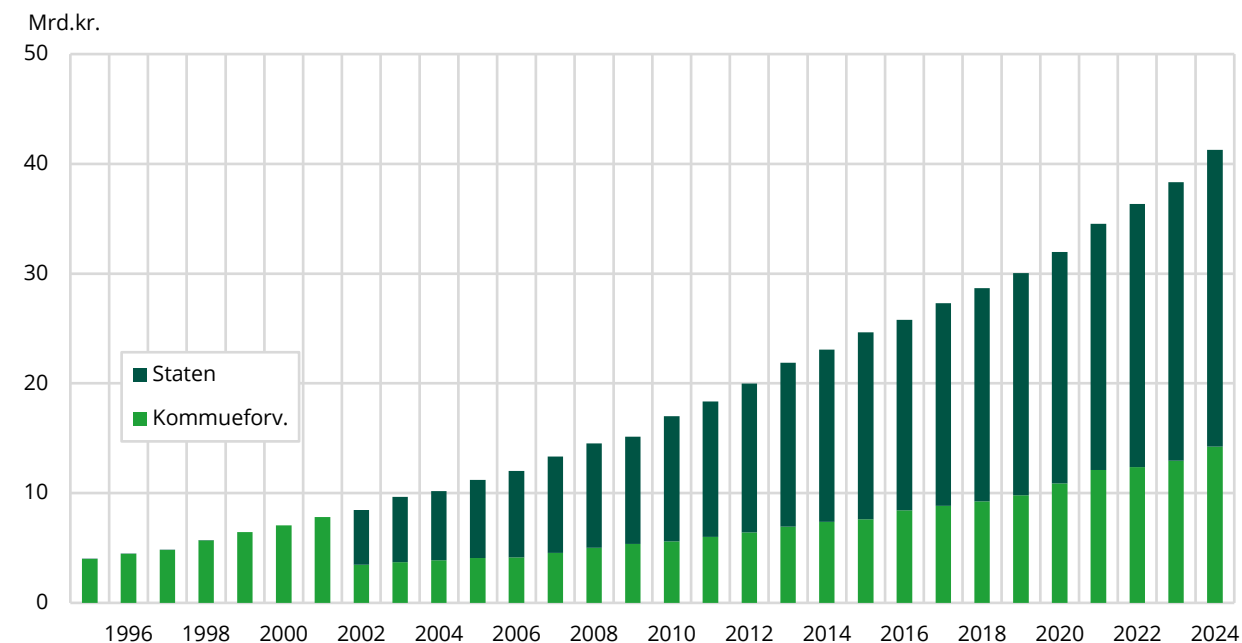
Årsaken til at formålet legetjenester er revidert selv om ikke noe av utgiftene på de fire pleie- og omsorgsfunksjonene klassifiseres dit, er at også dette formålet hadde et dårlig begrunnet brudd i forbindelse med overgangen til ny kontoplan i 2001. Sagt på en annen måte: Perioden 1995-2000 har ikke tidligere blitt re-kalkulert med den informasjonen nye KOSTRA-kontoplaner gav. At tidsseriene både for legetjenester og sykehustjenester var tvilsomme, kunne man se om man slo sammen stats- og kommuneforvaltningen til offentlig forvaltning totalt. På dette nivået burde utgiftene innen disse formålene være noenlunde stabile – det eneste som skjedde var at oppgaver ble flyttet fra én undersektor i det offentlige til en annen. Reduksjonen i kommuneforvaltningen burde altså oppveies av en økning i staten. Tidsseriene er derfor revidert slik at utgiftsnivåene for staten og kommuneforvaltningen samlet er mer troverdige enn tidligere. Nedenfor eksemplifiseres dette med figurer for lønnskostnader. Figurer med de andre transaksjonstypene ville vist det samme overordnede bildet.

Figur 4.7 Lønnskostnader til formål 07.2 (legetjenester) før HR2024. Milliarder kroner



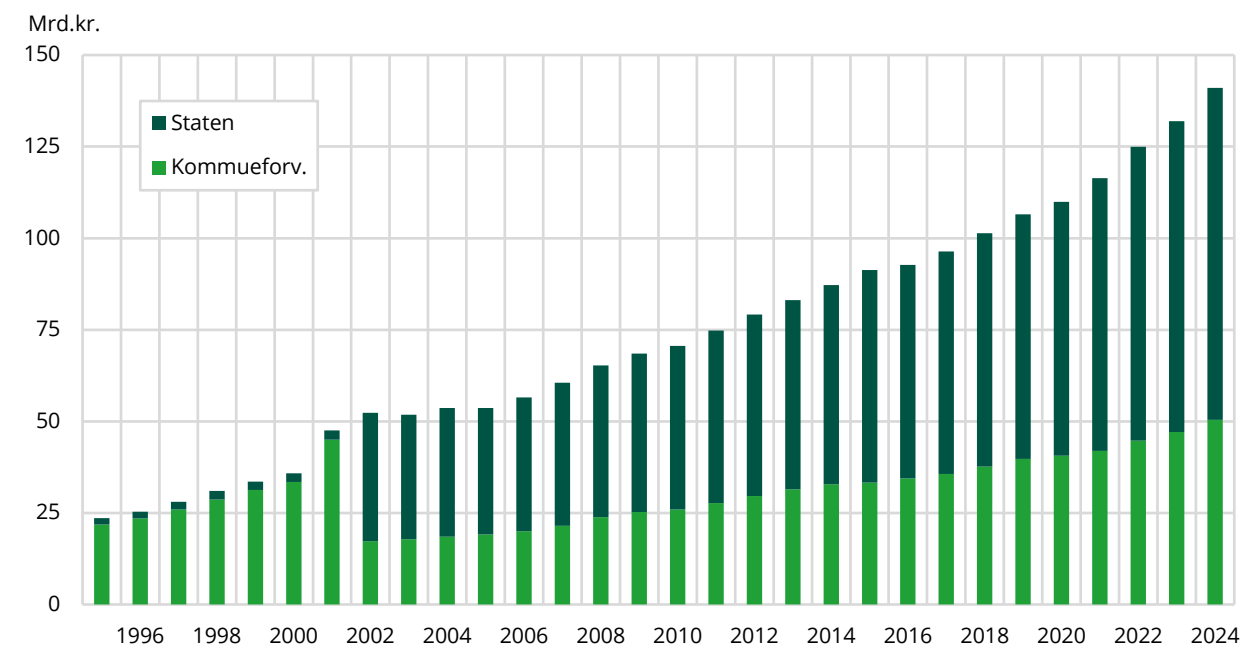
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.7 viser at den tidligere tidsserien over utgifter til legetjenester i offentlig forvaltning samlet hadde et betydelig brudd mellom 2000 og 2001 – i tillegg til et noe mindre brudd mellom 2002 og 2003. Dette har gjort at man ikke kan følge utviklingen i utgiftene over hele perioden på en meningsfull måte.

Figur 4.8 Reviderte lønnskostnader til formål 07.2 (legetjenester) i offentlig forvaltning. Milliarder kroner

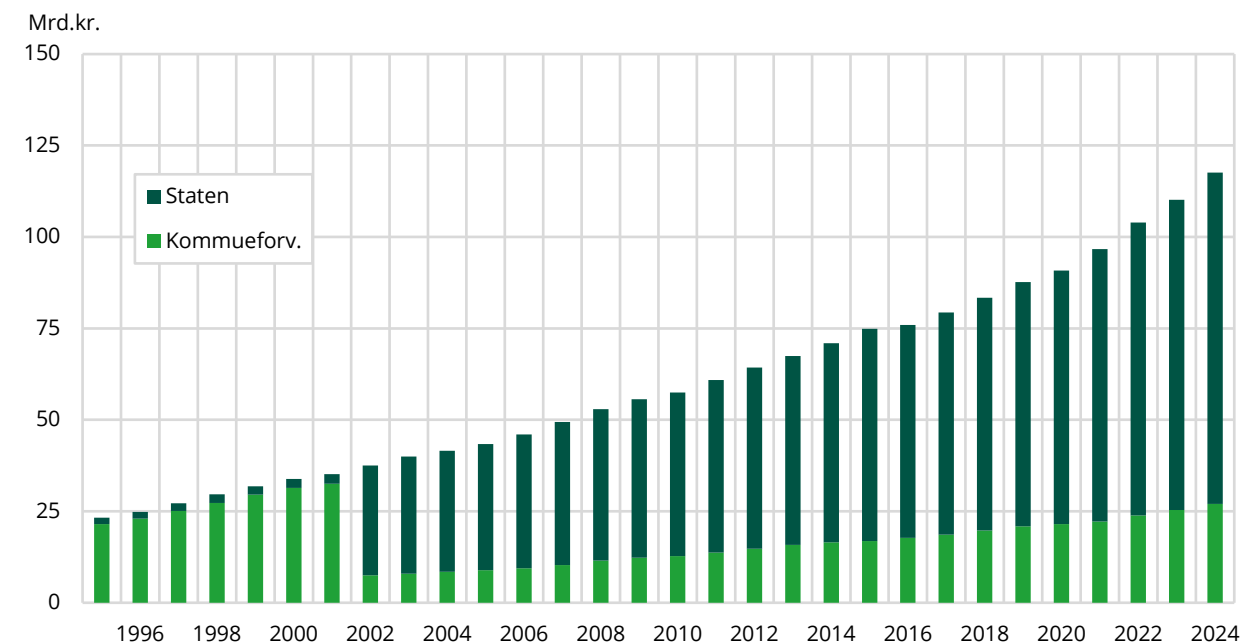
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.8 viser at den reviderte tidsserien har et jevnere og mer troverdig forløp.

Figur 4.9 Lønnskostnader til formål 07.3 (sykehustjenester) før HR2024. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.9 viser at tidsserien over utgifter til sykehustjenester i offentlig forvaltning samlet hadde merkelig forløp i perioden 2000-2005. Tidsserien er forbedret i revisjonen, slik figur 4.10 viser.

Figur 4.10 Reviderte lønnskostnader til formål 07.3 (sykehustjenester) i offentlig forvaltning. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Avsnittene ovenfor redegjør for revisjonene i lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester (produktinnsats) knyttet til pleie- og omsorgstjenestene. De andre utgiftstypene innen dette tjenesteområdet, det vil si investeringer i fast realkapital, produktkjøp til husholdninger og overføringer til ideelle organisasjoner, er revidert på samme måte som lønnskostnader og varekjøp. Felles for alle disse transaksjonene er at de direkte bygger på regnskapsopplysninger fra enhetene som utgjør kommuneforvaltningen.

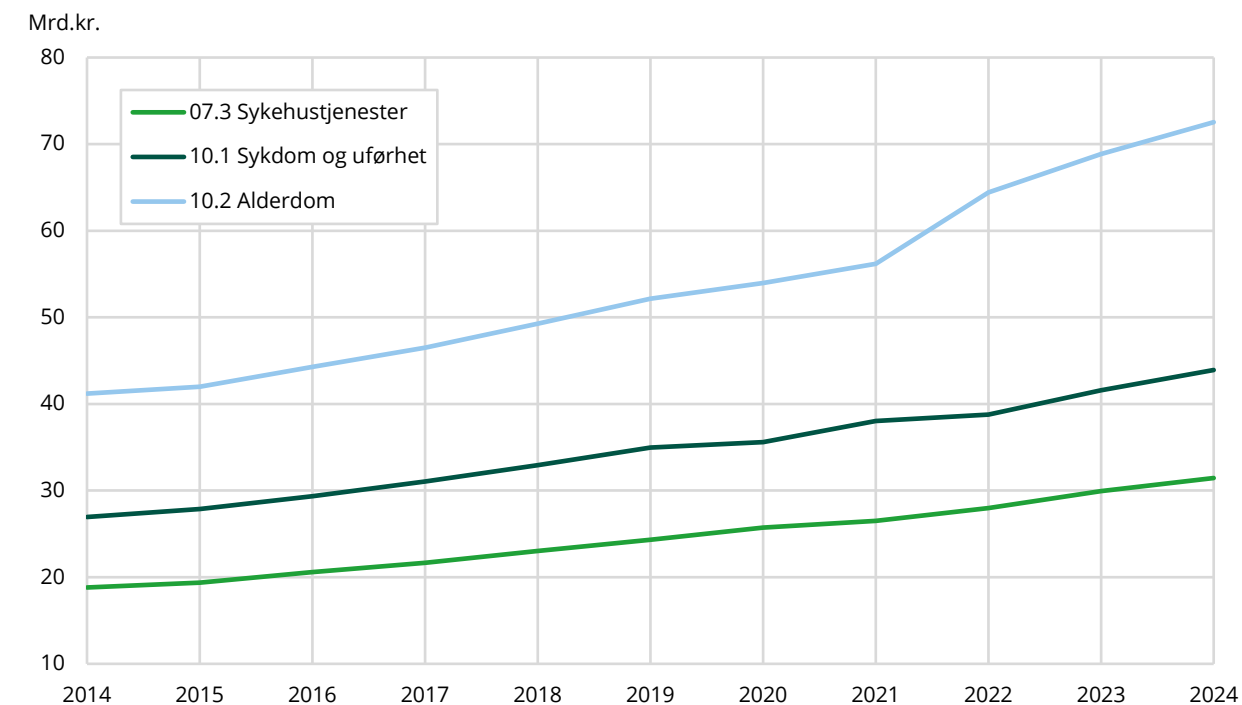
Når det gjelder kapitalslit, en kalkulatorisk kostnad i statistikken som representerer verdiforringelse av kapitalen som følge av normal slitasje og elde, er situasjonen annerledes. I statistikken inngår kapitalslitet i offentlig konsum, men ikke i totale utgifter³³. Det beregnes i nasjonalregnskapets systemer, blant annet ved at historiske investeringsutgifter akkumuleres til beholdninger av infrastruktur, bygninger og varige driftsmidler. I utgangspunktet beregnes kapitalslitet på produkt og næring – ikke på formål/konsumgruppe. Det beregnede kapitalslitet i hver næring fordeles i neste omgang på formål, med lønn og varekostnader som fordelingsgrunnlag.

Å åpne gamle kapitalslitsberegninger for revisjoner er ressurskrevende og gjøres bare dersom det anses absolutt nødvendig. I tilfellet med ny formålsfordeling av utgifter til pleie og omsorg ble det besluttet å ikke revidere de gamle beregningene. Det betyr at det er et brudd mellom 2021 og 2022 for samlede konsumutgifter for de tre formålene som pleie- og omsorgsutgiftene klassifiseres til. Størst betydning har dette for formål 10.2 (alderdom), der det tidligere var svært lave investeringsutgifter og dermed på det nærmeste null i kapitalslit. I 2022 er det nå om lag 3,5 milliarder i kapitalslit her. På formålet 10.1 (sykdom og uførhet) reduseres kapitalslitet med godt over 2 milliarder. På formålet 07.3 (sykehustjenester) reduseres det med drøyt 500 millioner.

³³ Kapitalslit legges til produksjonsutgiftene, men trekkes fra i kapitalutgiftene – på den måten blir nettoutgiftene null.

Det var åpenbart ikke optimalt å la det gamle kapitalslitet bli værende. Fordi utgiftene til lønn og kjøp varer og tjenester i denne tjenestesektoren er enorme, blir likevel ikke bruddet i offentlig konsum veldig synlig, slik figur 4.11 viser. En revisjon av kapitalslitet blir derfor eventuelt en sak for neste hovedrevisjon.

Figur 4.11 Revidert konsum i kommuneforvaltningen. Utvalgte formål. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

5. Revisjon av formålsfordelingen av NAVs driftsutgifter

5.1. Bakgrunn for saken

Alle driftsutgiftene³⁴ i den statlige delen av NAV (kapittel 0605 i statsregnskapet) hadde formålskode 10.9, *sosiale tjenester ellers*, før arbeidet med HR2024. Slik har det vært siden opprettelsen av NAV i 2006. De siste årene har disse utgiftene vært på 13-14 milliarder kroner. Formål 10.9 beskrives i boksen nedenfor.

Definisjon av formål 10.9 (sosiale tjenester ellers) i formålsskategorien

Administrasjon, forvaltning og støtte til aktiviteter som utforming, administrasjon, koordinering og kontroll av den overordnede politikken, plan- og budsjettarbeid i tilknytning til sosial beskyttelse, og forarbeider til håndhevelse av lovverk og standarder for sosial beskyttelse. Utforming og spredning av generell informasjon, teknisk informasjon og statistikk om formål og tjenester i tilknytning til sosial beskyttelse.

Inkludert: Sosial beskyttelse i form av kontant- eller naturaliytelser til ofre for brann, flom, jordskjelv, og andre katastrofer i fredstid. Kjøp og lagring av mat, og annet beredskapsutstyr til bruk i nødssituasjoner i fredstid.

Formål 10.9 er definert som et kollektivt gode og dermed også som kollektivt konsum i nasjonalregnskapet – se 3.104 - 3.106 i ESA 2010. Et spørsmål som ble drøftet i hovedrevisjonen var om det egentlig er rimelig å klassifisere alle driftsutgiftene i den statlige delen av NAV som kollektivt konsum. NAV-loven slår fast at etaten har ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. NAV yter en rekke tjenester rettet mot den enkelte. Etatens egen omtale fra siste årsrapport er gjengitt i boksen nedenfor.

Omtale av NAVs tjenester fra etatens årsrapport 2022

Ytelser fra folketrygden

NAV forvalter ytelser i folketrygden. Viktige ytelser er dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og alderspensjon.

NAV gjør vedtak og utbetaler også flere familieytelser, som foreldrepenger, kontantstøtte, barnetrygd og stønad til enslige forsørgere. NAV forvalter videre en rekke andre ytelser, som er basert på rettigheter i folketrygden.

Tjenester rettet mot arbeid

Arbeidssøkere får bistand fra NAV til å komme i arbeid. De som trenger det, får løpende oppfølging gjennom digital aktivitetsplan med dialogfunksjonalitet. NAV tilbyr arbeidsrettede tiltak og individuell veiledning/oppfølging ved behov, og mer omfattende oppfølging og tiltak for personer som står lenger unna arbeidsmarkedet.

NAV tilbyr arbeidsgivere rekrutteringstjenester, samarbeid om opplæringstiltak og bistand til oppfølging ved sykefravær. Vi gir råd og informasjon ved nedbemanning. NAV tilbyr også møteplasser for bedrifter og jobbsøkere, blant annet jobbmesser. Gjennom EURES-samarbeidet tilbyr vi formidling i hele EØS-området.

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med nedsatt funksjonsevne får rett hjelpemiddel og nødvendig tilpasning innen rett tid.

Sosiale ytelser og tjenester

Gjennom partnerskapet med kommunen tilbyr NAV-kontoret veiledning, økonomiske ytelser, gjeldsrådgivning, kvalifiseringsprogram og hjelp til å skaffe bolig. Introduksjonsprogram for flyktninger kan også ligge under NAV-kontoret.

Under hver av formålsgruppene 10.1 – 10.7, det vil si *sykdom og uførhet (10.1)*, *alderdom (10.2)*, *etterlatte (10.3)*, *barn og familie (10.4)*, *arbeidsledighet (10.5)*, *bolig (10.6)* og *sosial utstøting ellers ikke*

³⁴ Med driftsutgifter menes her alle utgifter i form av lønnskostnader, samt løpende kjøp av varer og tjenester, i denne statlige etaten. Driftsutgifter omfatter ikke utbetalinger av pensjoner og andre ytelser.

nevnt (10.7), finner vi i klassifikasjonen først en omtale av hva slags tjenester/ytelser/ordninger som ligger i hver gruppe – deretter presiseringen «administrasjon, drift og støtte til slike ordninger».

Formålgruppene 10.1 – 10.7 er, i motsetning til 10.9, definert som individuelle goder.

Med tanke på at NAV nettopp administrerer, drifter og støtter velferdsordninger rettet mot enkeltpersoner, var det i arbeidet med HR2024 enighet om at det vil være en forbedring å omkode en vesentlig del av NAVs driftsutgifter fra formålsgruppe 10.9 til de øvrige formålsgruppene innen sosiale tjenester – altså fra kollektive tjenester til individuelle tjenester. Spørsmålet var hvordan. Altså hvor mye av driftsutgiftene som skal henføres til de enkelte aktuelle formålene. Tre ulike fordelinger ble vurdert.

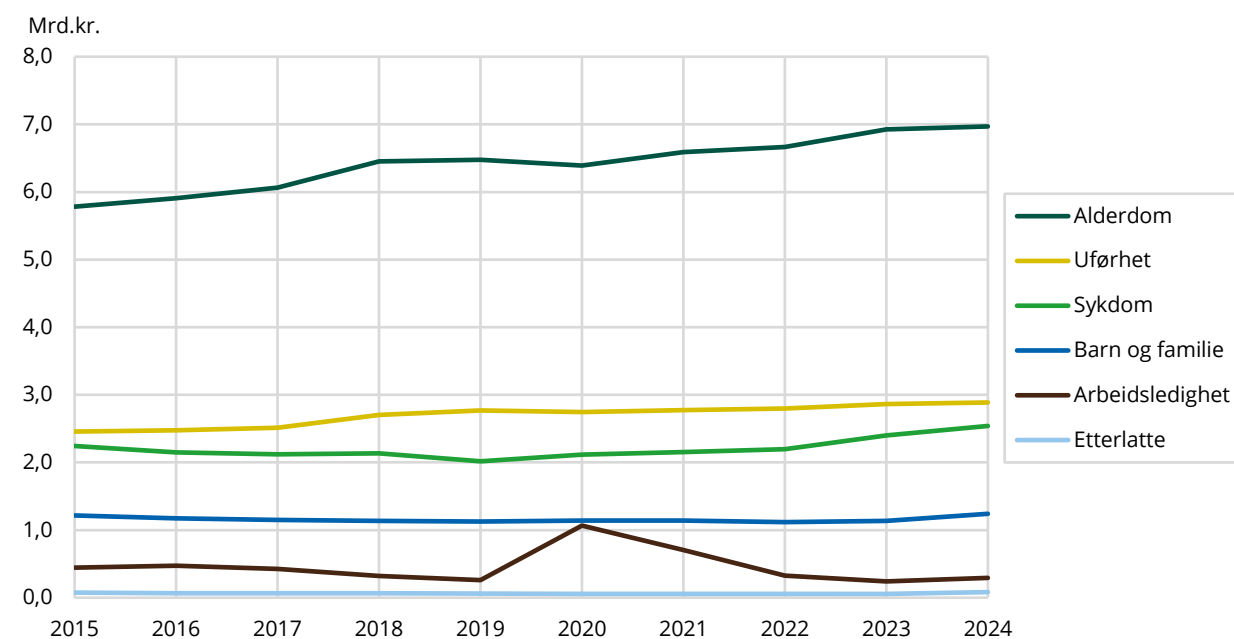
5.2. Mulige fordelinger av utgiftene

Metode A: Fordelingsnøkkel basert på utbetalte stønader

Denne metoden gikk ut på å la utbetalte stønader innen de forskjellige formålsgruppene være styrende for formålsfordelingen av driftsutgiftene. Fordelen ville vært at det enkelt kan bygges inn i kodeprogrammene slik at fordelingen automatisk oppdateres hvert år. Hvordan fordelingen ville blitt med denne metoden vises i figur 5.1. Opp mot 7 milliarder av driftsutgiftene vil knyttes til alderdom. Om lag 5 milliarder til sykdom og uførhet samlet. De andre formålene ligger på drøyt 1 milliard eller mindre.

En ulempe med metoden ville vært at fordelingen åpenbart ikke reflekterer realiteter. For eksempel ville en stor andel av driftsutgiftene havnet på *alderdom* (10.2), fordi alderspensjoner er den ynelsen som det utbetales klart mest av. På den andre siden ville en langt mindre andel av driftsutgiftene fått formål *arbeidsledighet* (10.5), fordi dagpengeutbetalingene normalt sett er lave – samtidig som andre tjenester som etaten tilbyr arbeidssøkere utenom selve stønaden (se boksen over) ikke ville blitt hensyntatt i fordelingen.

Figur 5.1 Utgifter fordelt etter utbetalte stønader. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Metode B: Fordelingsnøkkel basert på antall stønadsmottakere

Etter denne metoden ville antall mottakere av stønader innen de forskjellige formålsgroppene være styrende for formålsfordelingen. I likhet med metode A kan man mistenke at fordelingen ikke ville reflektert realitetene særlig godt. For eksempel vil en mye større andel av utgiftene fått formål *barn og familie* (10.4) ved bruk av denne metoden, fordi det er svært mange mottakene av barnetrygd – en universell ytelse som det kanskje ikke er veldig ressurskrevende å forvalte.

En annen ulempe er at tallmaterialet ikke publiseres hvert år på NAVs statistikksider. Dermed ville fordelingen sannsynligvis ikke kunne oppdateres hvert år. Muliges kunne problemet vært omgått ved å bruke en annen kilde, for eksempel SSBs trygde- og stønadsstatistikk³⁵.

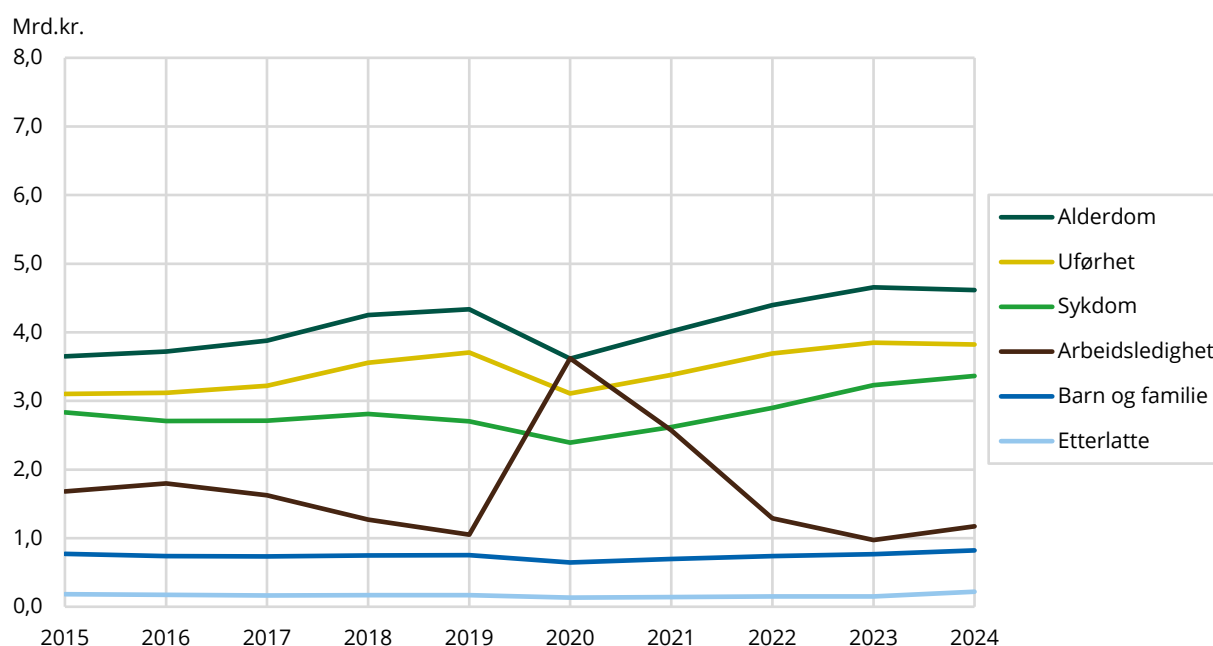
Metode C: Fordelingsnøkkel basert på utbetalinger og egne antakelser

Metode C gikk ut på å lage en fordeling basert på utbetalte stønader, men gjøre skjønnsmessige justeringer for å få fram at det ligger en ulik «mengde saksbehandling» bak den enkelte ytelse. For eksempel kan man anta følgende:

- Saksbehandlingen bak utbetaling av 1 krone sykepenger er utgangspunktet for fordelingen.
- Utbetaling av 1 kroner uførepensjoner krever like mye saksbehandling som sykepenger.
- Utbetaling av 1 krone alderspensjon krever 50 prosent mindre saksbehandling enn sykepenger. Det samme gjelder foreldrepenger, barnetrygd og kontantstøtte.
- Utbetaling av 1 krone dagpenger krever 3 ganger mer saksbehandling enn sykepenger. Tallet ble satt såpass høyt for å få fram de utgiftene som ikke knyttes til utbetaling av dagpenger (arbeidsformidling etc.).
- Utbetaling av 1 krone etterlattepensjon krever 2 ganger mer saksbehandling enn sykepenger.

Fordelen her er at vi sannsynligvis kommer nærmere realitetene. Ulempen her er at fordelingen ikke kan dokumenteres utelukkende med faktiske data. Resultatet av denne metoden er vist i figur 5.2.

Figur 5.2 Utgifter fordelt etter utbetalte stønader og skjønn. Milliarder kroner



³⁵ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sammenlignet med metode A gir metode C mye lavere utgifter til *alderdom* og noe mindre til *barn og familie*. Samtidig vil utgiftene til de fire andre formålene være høyere.

Konklusjon

Alt i alt framstod metode C som den beste. Begrunnelsen for det er at ulempene med metode A og B er større enn ulempene ved C. Ved metode A ville utgiftene til *alderdom* blitt altfor høye – mens utgiftene til flere av de andre formålene, særlig *arbeidsledighet*, ville blitt altfor lave. Det var derfor enighet om å legge metode C til grunn for videre arbeid i HR2024.

Det som ikke er nevnt i det foregående, for å forenkle framstillingen, er at en liten andel av NAVs driftsutgifter i det videre arbeidet fortsatt vil kodes til *formål 10.9 – sosiale tjenester ellers*. Dette for å få fram at det faktisk produseres noe kollektive goder i etaten også (utredninger, bidrag til politikkutforming, statistikkformidling mm.). Andelen ble skjønnsmessig satt til 2 prosent.

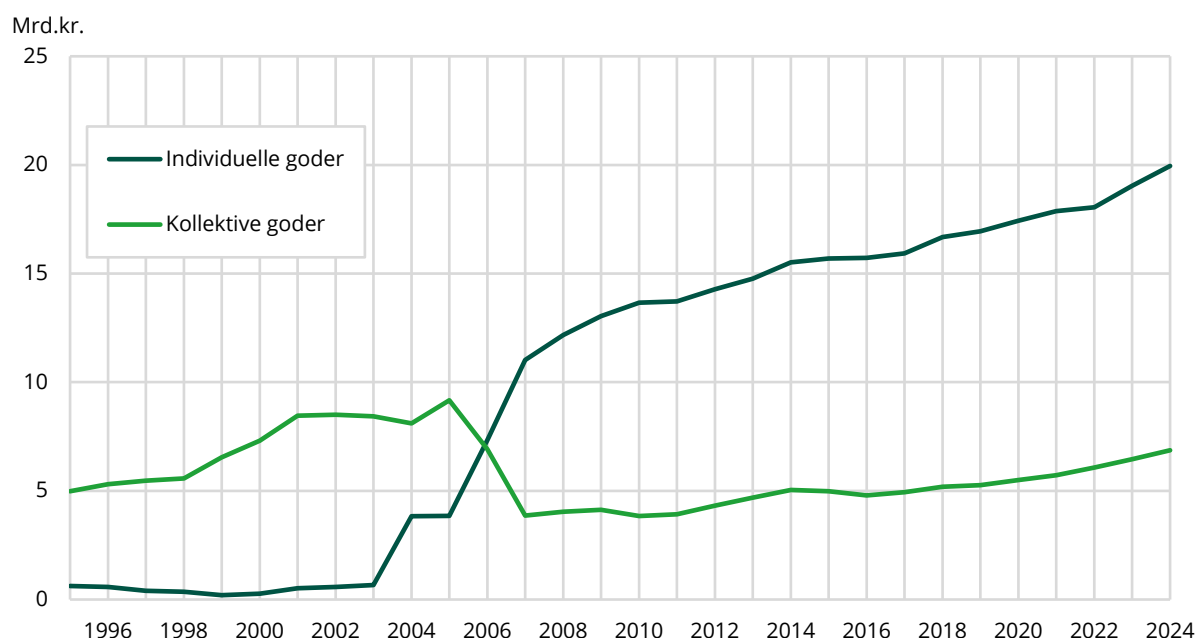
5.3. Tilbakeregninger

NAV ble etablert i juli 2006 ved sammenslåing av Trygdeetaten og Aetat.

Driftsutgiftene i Trygdeetaten var før HR2024 ført på formål 10.9, *sosiale tjenester ellers*. Altså samme klassifisering som NAV. Driftsutgiftene i Aetat var derimot ført på *formål 04.1, generelle næringsøkonomiske formål og arbeidsmarkedsformål*. Også dette et kollektivt formål/gode.

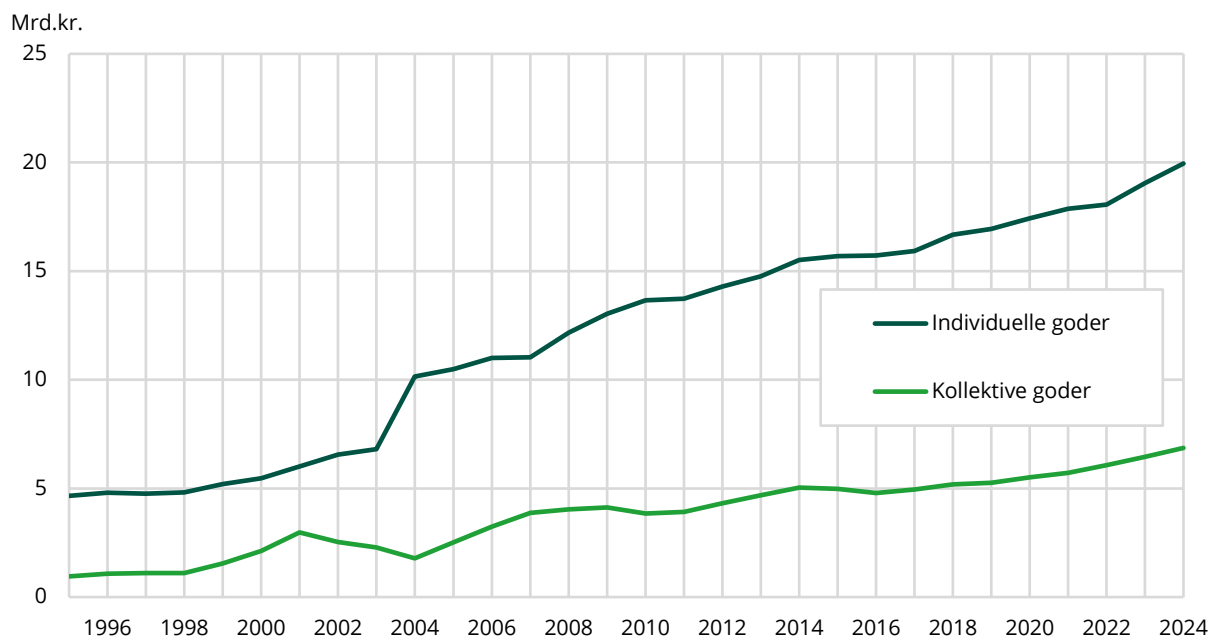
Ved å revidere tilbake til opprettelsen av NAV midtveis i 2006 vil det oppstå et svært synlig brudd i tidsseriene for statsforvaltningen, slik figur 5.3 nedenfor viser.

Figur 5.3 Lønnskostnader og produktinnsats til individuelle og kollektive goder, med brudd. Milliarder kroner



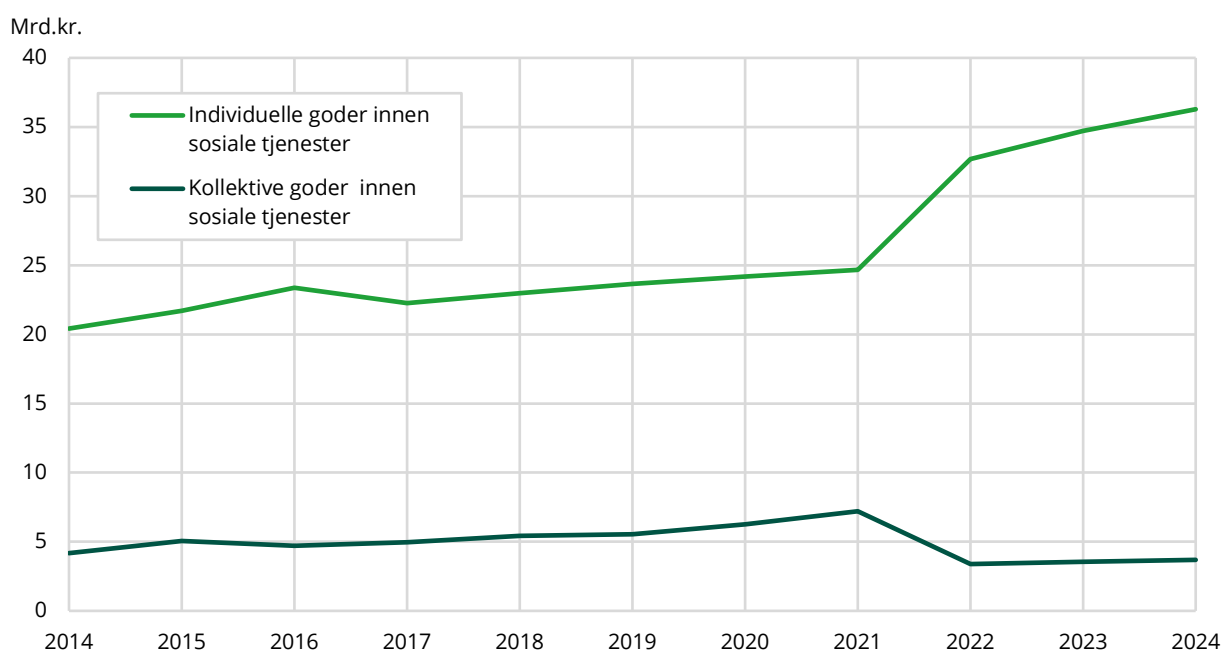
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det ble derfor lagt opp til å revidere helt tilbake til 1995, som er statistikkens startår. Figur 5.4 viser at det svært synlige bruddet i 2006 er dempet. Nivåskiftet i utgifter til individuelle goder mellom 2003 og 2004 skyldes realiteter, ved at staten overtok ansvaret for fylkeskommunalt barnevern.

Figur 5.4 Lønnskostnader og produktinnsats til individuelle og kollektive goder, uten brudd. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

På samme måte som for revisjonen av pleie- og omsorgsutgifter beskrevet i forrige kapittel, medførte heller ikke revisjonen av NAVs driftsutgifter en tilbakegående rettelse av kapitalslitsberegningene. Også her er det derfor et brudd i offentlig konsum mellom 2021 og 2022. For perioden fram til 2021 er en god del av kapitalslitet i næringen der NAV inngår allokert til formål 10.9 (sosiale tjenester ellers). Fra 2022 reduseres kapitalslitet på dette formålet med om lag 4 milliarder kroner, mens det øker tilsvarende innen formålene som anses som individuelle goder. Bruddet er illustrert i figur 5.5.

Figur 5.5 Konsum i statsforvaltningen. Utvalgte formål. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

6. Inntekter fra utnyttelse av naturressurser

6.1. Mulige omklassifiseringer fra skatter til grunnrente

I forbindelse med HR2024 ble det diskutert hvorvidt det burde foretas endringer knyttet til stats- og kommuneforvaltningens inntekter fra utnyttelse av naturressurser. Seksjon for offentlige finanser fremmet i denne sammenheng forslag om å gjøre en rekke omklassifiseringer fra skatter til grunnrente. Det vises til eget notat i vedlegg A.

Etter en samlet vurdering ble det bestemt å ikke gjøre betydningsfulle endringer i statistikkene i denne revisjonen. Et argument for å fortsette med eksisterende føringsmåter er at endringene som ble foreslått ville gjort det mer krevende å sammenligne skattetallene for Norge med tilsvarende tall for de andre skandinaviske landene. Med andre ord, skattetrykket i Norge ville blitt fremstilt som kunstig lavt. For mer informasjon om skattetrykk og naturressursskatter, vises det til kapittel 3.4 i Slettebø (2025). Det ble videre lagt vekt på at det vil være utfordrende om det blir brukt en helt annen definisjon av skatter i nasjonalregnskapet og offentlige finanser enn i statsregnskapet.

Behandlingen av transaksjoner relatert til utnyttelse av naturressurser har vært sentralt i arbeidet med ny global nasjonalregnskapsstandard (SNA 2025). Det samme vil gjelde for arbeidet med den nye europeiske standarden. Man kan derfor si at det uansett ikke ville vært fornuftig å gjøre radikale omklassifiseringer i denne hovedrevisjonen. Det mest hensiktsmessige er å vente til den nye europeiske nasjonalregnskapsstandard er ferdige og deretter gjøre en ny og grundig vurdering.

Fordi det er sannsynlig at inndragninger/skatter relatert til utnyttelse av naturressurser vil bli omklassifisert til grunnrente i framtiden, ble det likevel valgt å gjøre et viktig grep allerede i HR2024. Det grepet var å omklassifisere de inndragningen som tidligere var klassifisert som *produksjonsskatter* til *skatter på inntekt og formue mv.* En slik omklassifisering gjør at inndragningene ikke lenger er like tett knyttet til realregnskapet og varekryssløpet i nasjonalregnskapet. Med andre ord vil det være enklere å omklassifisere disse seinere, siden de etter HR2024 kun angår inntektsfordelingen, og ikke i produksjonen, i nasjonalregnskapet. Samlede skatter, det vil si summen av produksjonsskatter (ofte benevnt avgifter), skatter på inntekt og formue og obligatoriske trygde- og pensjonspremier, påvirkes derfor ikke av omklassifiseringer av grunnrenteinntekter i HR2024.

Følgende *produksjonsskatter* ble omklassifisert til *inntektsskatt* i HR2024:

- Naturressursskatt i vannkraftproduksjonen
- Avgift på landbasert vindkraft
- Avgift på produksjon av fisk
- Avgift på viltlevende marine ressurser

De nye grunnrenteskattene som er introdusert de siste årene (på havbruk og landbasert vindkraft) blir alle liggende som *inntektsskatter* i makrostatistikken i påvente av ny vurdering seinere.

Den eneste inndragningen som faktisk ble omklassifisert til grunnrente i HR2024 var auksjonsinntekter fra oppdrettstillatelser i havbruksnæringen. Den omtales i 6.2.

6.2. Auksjonsinntekter fra oppdrettstillatelser

Noen vurderinger opp mot ESA 2010

Staten gjennomfører auksjoner av tillatelser til oppdrett av matfisk (laks, ørret og regnbueørret) i sjøvann. Fra og med 2018 har staten lagt opp til å avholde auksjoner hvert annet år. Restauksjoner forekommer også. Auksjonene gir betydelige inntekter til statskassen, slik tabell 6.1 viser.

Tabell 6.1 Inntekter fra auksjoner av oppdrettstillatelser. Millioner kroner

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Auksjonsinntekt	904	310	84	37	4 027	0	7 021	22	4 177	1 516	6 263	65

Kilde: Statsregnskapet

Fram til HR2024 ble auksjonsinntektene klassifisert som salg av ikke-produsert kapital, en type kapitalobjekt der blant annet tillatelser til å utnytte naturressurser inngår (se 3.182 i ESA 2010). Fiskekvoter trekkes fram som et typisk eksempel i ESA. I utgangspunktet kan klassifiseringen virke ok, men den var likevel ikke i tråd med ESA. I ESAs kapittel 15 presiseres det hvordan lisenser knyttet til utnyttelse av naturressurser skal behandles i nasjonalregnskapene. Hovedkonklusjonene gjengis i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Klassifisering av inntekter fra utnyttelse av naturressurser

Type utnyttelse	Registreringsmetode
Utnyttelse til naturressursen er uttømt: permanent bruk (alle risikoer og fordeler bæres av brukeren).	Salg av naturressurser.
Under brukerens kontroll i en lengre periode, risikoer og fordeler bæres av brukeren, tillatelsen kan overføres til en realiserbar verdi.	Leie og tilblivelse av en ny eiendel for retten til å utnytte naturressursen.
Tillatelse til midlertidig utnyttelse, eventuelt for en lengre periode.	Ressursleasing: leie (formuesinntekt).

Kilde: ESA 2010

I den siste utgaven av Manual on Government Deficit and Debt tydeliggjøres intensjonene i ESA 2010 ytterligere³⁶. Det slås fast at det kun er riktig å klassifisere lisenser som salg av ikke-produsert kapital dersom den underliggende naturressursen faktisk overdras til den som gis tillatelse til å utnytte den. I slike tilfeller trekkes auksjonsinntekten nettofinansinvesteringene opp kun i den perioden eierskiftet skjer, i praksis på når kontantoppgjøret finner sted.

Når det gjelder norske oppdrettstillatelser, er det urimelig å anse at eierskapet til den underliggende naturressursen i realiteten overdras til de som vinner auksjonene. De offentlige myndigheter beholder eierskapet, overvåker utnyttelsen ressursen og kan fremdeles endre betingelser og sanksjonere overfor de næringsdrivende. Den korrekte klassifiseringen av auksjonsinntekten blir dermed ikke salg av ikke-produsert kapital, men ressursleasing – med andre ord *grunnrente*, en underkategori av formuesinntekt. Inntekten skal periodiseres over tillatelsens økonomiske levetid. Inntektene skal altså ikke få full effekt på nettofinansinvesteringene når betalingen skjer, men fordeles over tid.

Forslag til periodisering

Det er umulig å fastslå hva som er den økonomiske levetiden til de norske oppdrettstillatelsene. En tillatelse har ingen forhåndsbestemt utløpsdato, men er gyldig helt til staten eventuelt bestemmer at tillatelsen inndras – for eksempel på grunn av lovbrudd eller andre forhold. Det mest fornuftige i

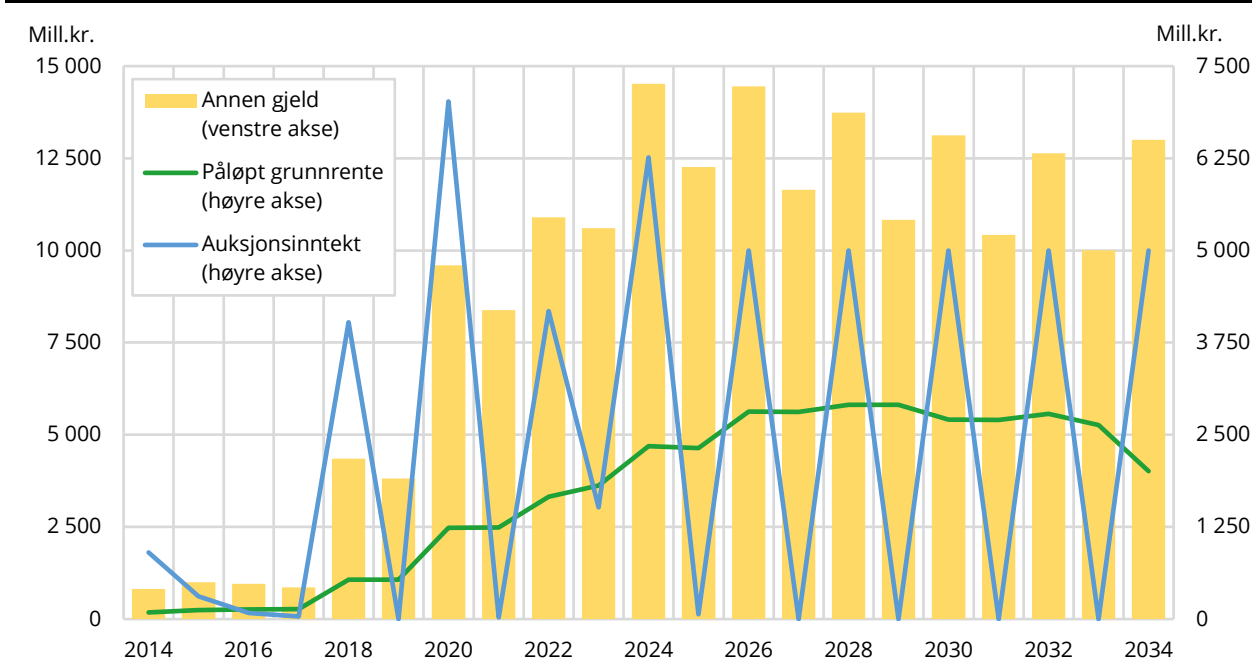
³⁶ Se 6.1.2 i MGDD 2022: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/16029761/KS-GQ-23-002-EN-N.pdf/77a75b07-61c3-7d34-5243-70d09bc00e44?version=3.0&t=1677163672121>

statistikksammenheng er derfor å sette en fast sjablonmessig levetid. Vi syntes 10 år er et greit utgangspunkt.

Dersom vi setter den økonomiske levetiden til 10 år og periodiserer 1/10 av grunnrenteinntekten hvert år fra og med auksjonene finner sted, blir resultatene slik det er vist i figur 1. I figuren er det faktiske regnskapstall til og med 2024 og skjønnsmessige anslag deretter. Vi ser at inntektene og nettofinansinvesteringene (altså påløpt grunnrente) nå får et mye jevnere forløp sammenlignet med gammel praksis, som var å inntektsføre auksjonsinntektene når de betales (blå linje i figuren).

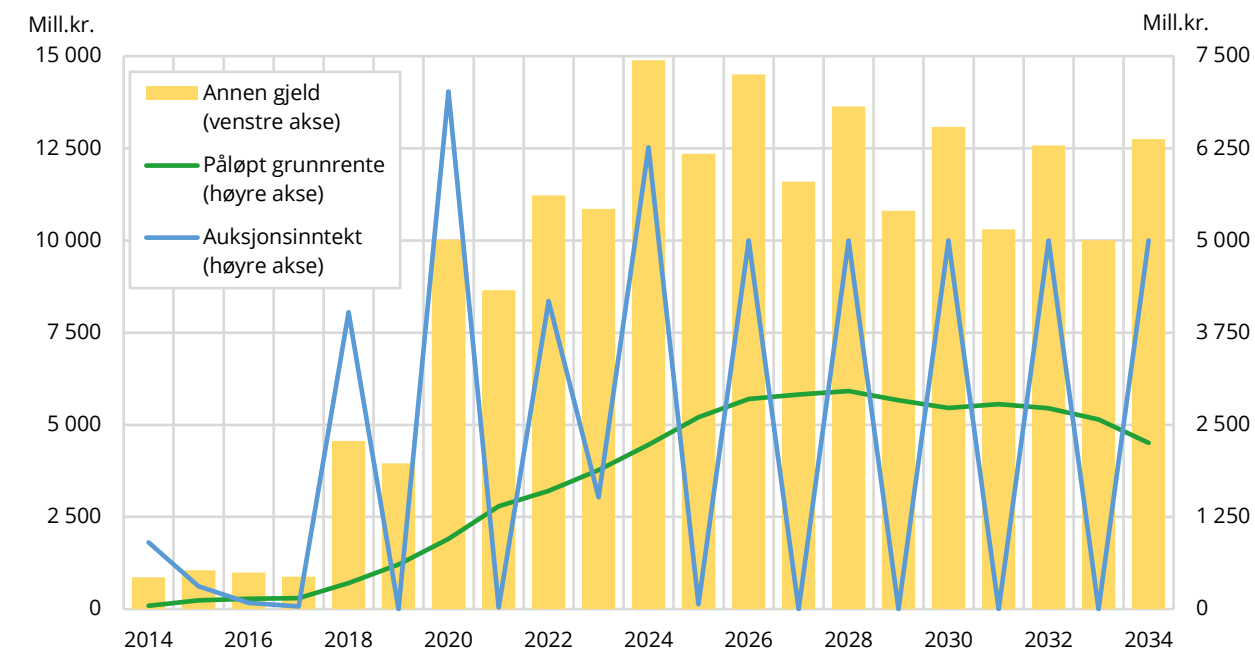
Forskjellen mellom påløpt inntekt/grunnrente og faktisk auksjonsinntekt må føres opp i finansbalansen for å ikke skape en inkonsistens mellom inntektsregnskapet og finansregnskapet. I finansbalansen blir avviket en forhåndsbetaling, altså en forpliktelse for staten og et tilgodehavende for næringslivet, og får betegnelsen annen gjeld (altså forskuddsbetalt grunnrente). Denne beholdningen amortiseres over ti år, i takt med at grunnrenten inntektsføres.

Figur 6.1 Transaksjoner og beholdninger ifm. oppdrettstillatelser etter metode 1. Millioner kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 6.1 ser grei ut. I og med at auksjoner som regel finner sted hvert annet år øker grunnrenteinntekten trinnvis. Framover vil den kanskje flate ut eller reduseres. Slik trinnvis endring er ikke ønskelig. En liten justering i metoden ble derfor gjort. Den periodiserte inntekten halveres i det første og siste året i 10-års perioden – den resterende inntekten fordeles med like store beløp på hvert av de åtte andre årene. Resultatet av dette er vist i figur 6.2.

Figur 6.2 Transaksjoner og beholdninger ifm. oppdrettstillatelser etter metode 2. Millioner kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7. Andre saker

7.1. Premier til banksikringsfond

Norge var fram til HR2024 et av få europeiske land, sannsynligvis det eneste, som ikke registrerte bidrag til banksikringsfond som en næringskatt (D.29) i nasjonalregnskapet.

Omtale av sikringsfond i statistikkmanualene

Banksikringsfond er ikke eksplisitt omtalt i ESA 2010. Derimot finnes det klare retningslinjer i Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)³⁷, som er en publikasjon som gir anbefalinger om diverse aspekter ved statistikk om offentlige finanser i lys av ESA 2010. I den siste utgaven er det en egen del som omhandler banksikringsfond. Utvalgte bestemmelser fra denne er gjengitt i boksen nedenfor.

Manual on Government Deficit and Debt 2022, side 55-59

7. National protection funds are entities that manage funds in order to pay compensations to eligible creditors in the event of default by units of the financial sector. In the banking sector, this primarily takes the form of deposit protection funds/schemes which can intervene up to a specific amount in order to compensate depositors for a limited amount of lost deposits if the bank defaults (such deposits are referred to as 'secured deposits'). They may also cover a resolution fund, which specifically aims to support institutions in distress through different kinds of measures and financing, thus avoiding an immediate recourse to government support. Protection funds are often set up for financial stability purposes. Other such funds could exist with the additional aim of protecting investors in financial markets.

10. To ensure the minimum regulatory protection of deposits by government, European legislation introduced in 2014 imposed the existence of statutory funds/schemes for which participation is compulsory. Such schemes include National Deposit Guarantee Funds (DGF) and, separately, National Resolution Funds (NRF).

11. All statutory schemes should be classified within the general government sector, because they can be regarded as a type of government unit within the meaning of ESA 2010 paragraphs 20.05–20.12. Even where this may be doubtful, an examination using the traditional decision tree approach (ESA 2010 Diagram 20.1) would lead to the classification as part of government, because these entities are publicly controlled and non-market.

27. When the fees payable are compulsory (and beneficiaries cannot opt out of the scheme unless leaving the activity in question), the levies paid by the relevant financial institutions to the protection funds are classified as taxes. The reason is that protection funds do not render services exclusively to financial institutions, but rather to 'the whole community'. Also, the level of individual contributions of the paying unit may not be strictly linked to the risks incurred by the protection fund.

28. In the rare case where a protection fund is classified outside the government sector, the levies should be re-routed via the central government subsector. The amounts then imputed from governments to protection funds are classified as current transfers. In case of use of funds, any rearranged transaction should also be B.9 neutral for general government.

MGDD har altså som utgangspunkt at banksikringsfond skal klassifiseres i sektoren offentlig forvaltning, samt at bidrag fra finansinstitusjonene til sikringsfond skal være en skatt. Det åpnes likevel for at sikringsfond kan klassifiseres utenfor offentlig forvaltning. I slike tilfeller bør bidragene omkanaliseres via offentlig forvaltning – som en skatteinntekt og tilhørende utgift (overføring), uten effekt på nettofinansinvesteringene.

Om Bankenes sikringsfond

Bankenes sikringsfond er regulert i lov om Bankenes sikringsfond og de viktigste reglene om garantiene finnes i finansforetaksloven.

³⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology>

Bankenes sikringsfond administrerer to ordninger det var naturlig å vurdere opp mot utdragene fra MGDD i boksen ovenfor – innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet. Førstnevnte tilhører gruppen National Deposit Guarantee Funds (DGF), mens det andre tilhører gruppen National Resolution Funds (NRF).

Innskuddsgarantien skal bidra til finansiell stabilitet gjennom å sikre kundenes innskudd. Medlemmer av garantiordningen skal betale årlige bidrag til innskuddsgarantifondet. Alle norske banker er medlem av garantiordningen. Mer informasjon om garantien:

<https://www.bankenessikringsfond.no/om-garantien/>

Krisetiltaksfondet skal benyttes for å få gjennomført tiltak dersom et foretak blir kriserammet. Banker, kredittforetak og verdipapirforetak som er omfattet av minstekravet til startkapital i verdipapirhandelloven betaler årlige bidrag til krisetiltaksfondet. Mer informasjon om fondet:

<https://www.bankenessikringsfond.no/for-foretakene/arlige-bidrag-til-krisetiltaksfondet/>

I SSBs statistikkssystem er Bankenes sikringsfond i dag plassert i næring 66.110 (Administrasjon av finansmarkeder) og i sektor 4900 (Øvrige finansielle foretak unntatt forsikring). Bidragene fra de finansielle foretakene til de to ordningene har de siste årene utgjort mellom 2 og 3 milliarder kroner, slik tabell 6.2 viser.

Tabell 7.1 Bidrag til sikringsfondene. Millioner kroner

	Innskuddsgarantifondet	Krisetiltaksfondet	Totale bidrag
2003	514	0	514
2004	490	0	490
2005	0	0	0
2006	1	0	1
2007	1	0	1
2008	460	0	460
2009	1 464	0	1 464
2010	1 673	0	1 673
2011	0	0	0
2012	439	0	439
2013	1 535	0	1 535
2014	1 519	0	1 519
2015	1 553	0	1 553
2016	1 583	0	1 583
2017	1 370	0	1 370
2018	1 355	0	1 355
2019	1 010	1 262	2 272
2020	1 055	1 320	2 375
2021	1 120	1 400	2 520
2022	1 110	1 512	2 622
2023	1 234	1 542	2 776
2024	1 262	1 580	2 842

Kilde: <https://www.bankenessikringsfond.no/>

Forslag i forbindelse med HR2024

Det ble foreslått at nærings- og sektorplasseringen til Bankenes sikringsfond forblir som før. Bidragene fra de finansielle foretakene til innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet inkluderes likevel som en næringskatt (D.29) i nasjonalregnskapet og statistikk om offentlige finanser. På utgiftssiden i statsforvaltningen legger vi inn en overføring tilbake til finanssektoren slik at nettofinansinvesteringer forblir uendret. Se punkt 28 i boksen over.

7.2. Tilsynsavgift til Finanstilsynet

Tilsynsavgiften som finansforetak betaler til Finanstilsynet, var fram til HR2024 klassifisert som en gebyrinntekt for staten i statistikken. Den ble altså betraktet som en betaling med en motytelse fra staten til den som betaler. Grunnen denne klassifiseringen var sannsynligvis at inntekten lenge ble ført opp som en driftsinntekt, og ikke som en skatt, under Finanstilsynet (og før det Kredittilsynet) i statsregnskapet. Det at bidragene ikke er frivillige og heller ikke knyttet til en konkret motytelse trekker åpenbart i retning av at den bør anses som en skatt. På bakgrunn at dette ble bidragene omklassifisert til produksjonsskatt (næringsskatt betalt av finansnæringene) i denne revisjonen.

Rettelsen er gjort bakover til og med 2007.

7.3. Tilskudd til NATO og FNs fredsbevarende operasjoner

Etter anmodning fra Eurostat om å undersøke behandlingen av bidrag til NATO og FNs fredsbevarende operasjoner ble det avdekket at vi ikke har riktig formålskode på disse utgiftene i statistikken.

Tilskuddet til NATOs driftsbudsjett har siden årgangen 2016 hatt formålskoden 02.3 (utenlandsk militær bistand). Utgiftene bør heller ha kode 02.1 (militært forsvar). Dette ble rettet.

Tilskudd til FNs fredsbevarende operasjoner bør føres på formål 02.3 (utenlandsk militær bistand). Norges tilskudd til slike operasjoner føres i statsregnskapet på samme post som en lang rekke andre bidrag til internasjonale organisasjoner, under Utenriksdepartementets budsjettkapitler. Det er ikke mulig skille de enkelte bidragene fra hverandre i regnskapet. Alle har hatt formålskode 01.1 (utøvende og lovgivende myndigheter, finansielle og fiskale formål, samt *utenriksforhold*). I budsjettproposisjonene fra departementet framkommer det at de norske bidragene til fredsbevarende operasjoner er på noen få hundre millioner i året – nokså uvesentlig i makrosammenheng. Formålskoden på bidragene ble likevel korrigert bakover til og med 2014.

7.4. Konverteringsstipendet

Den delen av utdanningsstipendet som utløses ved at studielånet ettergis ved fullført utdanning har fram til HR2024 vært ført som en løpende stønad til husholdningssektoren, sammen med andre utdanningsstønader. Dette er ikke riktig behandling i nasjonalregnskapssammenheng. Ettergivelsen skal framkomme som en kapitaloverføring fra staten til husholdningene. Dette framkommer i 4.165f i ESA 2010.

På bakgrunn av ovennevnte ble det årlige konverteringsbeløpet omkodet fra løpende stønad til kapitaloverføring fra opprettelsen av ordningen i 2003.

7.5. Stønader i naturalia til flyktninger og asylsøkere

I henhold til bestemmelsen i 4.111 i ESA 2010 kan det offentlige kun levere sosiale naturaloverføringer til innlendinger. Sosiale naturaloverføringer vil i denne sammenheng si helse- og sosialtjenester produsert av offentlig forvaltning – eller tilsvarende tjenester produsert av markedsprodusenter, men betalt av det offentlige (såkalt produktkjøp til husholdninger). Dersom mottakerne er utlendinger, skal disse leveransene per konvensjon klassifiseres som «stønader utenom sosiale naturaloverføringer» - en kategori som i SSBs nasjonalregnskapsstatistikker ofte er benevnt «stønader i kontanter til husholdninger».

Det er i praksis svært vanskelig å beregne omfanget av naturalstønader til utlendinger. Et område som det har vært fokusert på i samband med problemstillingen, er ankomster av flyktninger og

asylsøkere. I den første fasen, og åpenbart før de fleste kan regnes som innlendinger i nasjonalregnskapsmessig forstand, mottar de som ankommer naturalia som for eksempel mat og husly. Fram til HR2024 ble slike utgifter til klassifisert som løpende overføringer til utlandet (D.74p i ESA) – ikke som stønader utenom naturalstønader. Dette er nå endret, slik at klassifiseringen er i tråd med ESA 4.111.

Revisjonen gjelder fra og med 2014 som er tidspunktet SSB startet å beregne hvor mye av tjenestene i forbindelse med ankomster som tilfaller ikke-innlendinger. Fram til 2014 er alle utgiftene klassifisert som om samtlige mottakere var innlendinger.

7.6. Kjøp av sykehustjenester i utlandet

Etter samme bestemmelse som nevnt i 7.5 gjelder også at innlendinger ikke kan motta sosiale naturaloverføringer fra utlandet. Denne begrensningen i ESA gir utfordringer når man skal klassifisere transaksjoner i forbindelse med at norske helseforetak kjøper sykehusbehandlinger utenfor Norge. Det samme gjelder når folketrygden refunderer enkeltpersoner for lege- eller sykehusbehandlinger i utlandet. Sett opp mot de samlede helseutgiftene i det offentlige, er det ikke stort omfang på dette. De siste årene har utgiftene vært i underkant av 1 milliard per år.

Fram til HR2024 ble utgiftene til slike behandlinger i utlandet klassifisert som produktkjøp til husholdninger. Med andre ord ble begrensningen i 4.111 ikke tatt hensyn til. Det har ført til anmerkninger i Eurostats kvalitetsrapporter. Fra og med statistikkåret 2022 er derfor klassifiseringen endret. Utgiftene klassifiseres nå som «stønader utenom sosiale naturaloverføringer» - en kategori som i SSBs statistikker altså er benevnt «stønader i kontanter til husholdninger».

7.7. Netto renter i Statens pensjonsfond Norge

Statens pensjonsfond Norge (SPN) handler, i likhet med SPU, med rentebytteavtaler og derivater. Betalinger i henhold til rentebytteavtaler skal, etter 4.47 i ESA, ikke klassifiseres som renter i det ikke-finansielle regnskapet. Det er kun bankinnskudd, omsettelige verdipapirer (obligasjoner) og lån som det skal registreres renter for. Nevnte betalinger skal isteden føres direkte i finansregnskapet (såkalt «under streken»). De skal med andre ord ikke påvirke nettofinansinvesteringene.

I SPN-rapportene som Folketrygdfondet sender til SSB har betalinger i henhold til slike avtaler blitt inkludert i postene for renteinntekter. Fram til HR2024 har det ikke blitt prioritert å gjøre noe med denne feilen, blant annet fordi beløpene har vært små, som regel noen få hundre millioner per år. I 2023 er det derimot en postering på over 2 milliarder. Det samme gjelder i 2024. I arbeidet med HR2024 er derfor rentetransaksjonene revidert fra og med 2023 (inntektene er revidert opp). Framover vil det fortløpende bli korrigert for inntekter og utgifter knyttet til derivater i behandlingen av fondets regnskaper.

Referanser

Bersaas, Øyvind Woxmyhr og Evensen, Trude Nygård (2023): [Sektorinndeling innen næringsområdene P, Q og R](#), Notater 2023/36, Statistisk sentralbyrå.

Evensen, Trude Nygård (2025): [Revisjoner i realregnskapet](#), Notater 2025/41, Statistisk sentralbyrå.

Slettebø, Olav (2025): [Skattetrykk og offentlige utgifter](#), Rapporter 2025/8, Statistisk sentralbyrå.

Sunde, Øyvind (2020): Kommuneregnskapet (8. utg.), NKK Kommunaløkonomisk forlag.

Appendix A: Notat om omklassifiseringer til grunnrente

Bakgrunn

Offentlig forvaltning, først og fremst staten, drar inn en vesentlig del av inntektene som kommer fra utnyttning av naturressurser i Norge. Dette gjelder spesielt petroleumsressursene – men også fossefall i kraftproduksjonen, og etter hvert også fjorder i havbruket, kan dette sies å gjelde for. Inndragningene skjer gjennom skattesystemet og ved at direkte offentlig eierskap gir selskapsinntekt. Kun en mindre andel av disse inndragningene klassifiseres i dag som grunnrente (D.45) i makrostatistikkene (dvs. nasjonalregnskapet og offentlige finanser).

ESA 2010 definerer grunnrente slik: *Grunnrente er inntekt som eieren av en naturressurs mottar i bytte mot at naturressursen stilles til rådighet for en annen institusjonell enhet.*

I forbindelse med HR2019 ble en håndfull skatter omklassifisert til grunnrente. De beløpsmessig mest betydningsfulle var produksjonsavgift og arealavgift ved utvinning av petroleum. I tillegg ble konsesjonsavgifter i vannkraftproduksjonen og inntekter fra frekvenser i telesektoren, samt noen få andre avgifter, omklassifisert. Felles for disse var at de før revisjonen var klassifisert som produksjonsskatter (D.2) i statistikken. Inndragninger som var klassifisert som selskapsinntekt (D.42) eller inntektsskatter (D.51) ble ikke omklassifisert. Vi vurderte det slik at det var i tråd med den tids gjeldende anbefalinger. De siste årene har det kommet nye anbefalinger og krav – og bruk av naturressurser i næringsvirksomhet er satt enda i sterkere fokus. Det er derfor nødvendig å vurdere innholdet i grunnrentetransaksjonene i makrostatistikkene enda en gang.

GFS interpretation – delineation between resource taxes and rent

Eurostat publiserte i 2022 en GFS-fortolkning som omhandler skillet mellom skatter og grunnrente³⁸. Konklusjonene i denne er gjengitt i sin helhet i boksen nedenfor.

³⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/guidance>

GFS interpretation – delineation between resource taxes and rent

50. Taxes on natural resources, including when they are levied on the quantity extracted, exploited or produced, should be recorded as rents (D.45), provided that the conditions of required payments as laid down in ESA 2010 are met. Thus:

- if general government owns the natural resource, a rent should be recorded, particularly when the payments are proportional to the quantity extracted;

- if general government does not own the natural resource, a tax needs to be recorded.

51. Payments dependent on the value of production can be regarded as a proxy for quantity and should thus be classified as rent (D.45) if government is the owner of the resource and otherwise as a tax on production (D.29).

52. Sur-taxes on the profits of corporations involved in the extraction of natural resources should also be considered as rent (D.45) rather than as taxes on the income or profits of corporations (D.51b), if government is owner of the natural resource.

53. Any arrangement similar to fiscal monopolies are recorded as rent D.45 rather than taxes D.2122/D.214j, when concerning the exploitation of natural resources.

54. When a lease of natural resources extended to a 100% owned public corporation gives rise to large dividend payments compared to the royalties or other surtaxes and seem disproportionate compared to the equity invested, a reclassification of the non-financial flow under rent should be envisaged.

55. In implementing this guidance, no distinction should be made between different kinds of natural resources.

Kandidater for omklassifisering til grunnrente

På de neste sidene er det en gjennomgang av utvalgte inntektsposter i knyttet til naturressurser. Formålet er å se dem opp mot anbefalingene i boksen over.

Tabell A1 Inntekter knyttet til utnyttelse av naturressurser

Type inntekt	Dagens klassifisering i statistikken
Grunnrenteskatt for vannkraftverk	Inntektsskatt (D.51)
Naturressursskatt	Næringsskatt (D.29)
Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft	Ingen (ny i 2024)
Avgift på landbasert vindkraft	Næringsskatt (D.29)
Avgift på kraftproduksjon (høyprisbidrag)	Grunnrente (D.45)
Inntekter fra konsesjonskraft	Grunnrente (D.45)
Eiendomsskatter på anlegg i vannkraft, vindkraft og petroleum	Næringsskatt (D.29)
Særskatt i petroleumsvirksomheten	Inntektsskatt (D.51)
Driftsresultatet i SDØE	Selskapsinntekt (D.42)
Grunnrenteskatt på havbruk (lakseskatt)	Inntektsskatt (D.51)
Avgift på produksjon av fisk	Næringsskatt (D.29)
Auksjonsinntekter fra havbruksstillatelser	Salg av ikke-produsert kapital (NP)
Avgift på viltlevende marine ressurser	Næringsskatt (D.29)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Grunnrenteskatt for vannkraftverk

I tillegg til skatt på alminnelig inntekt betaler eiere av kraftverk grunnrenteskatt til staten. Denne skatten ble innført på 90-tallet og tar utgangspunkt i kraftverkenes kontantstrøm, der blant annet mesteparten av produksjonsinntektene verdsettes til spotmarkedspriser. Skatten har sin begrunnelse i at fellesskapet skal få en del av den ekstra avkastningen som oppstår som følge av kraftverkenes eksklusive tilgang til en knapp og verdifull naturressurs.

Anbefaling: Grunnrenteskatt for vannkraftverk bør omklassifiseres fra inntektsskatt (D.51) til grunnrente (D.45).

Naturressursskatt

Vannkraftverk betaler en produksjonsavgift på 1,3 øre per kWh. Skatten tilfaller kommuner og fylkeskommuner. Den kan trekkes fra i fastsatt selskapsskatt til staten. Begrunnelsen for skatten er

delvis å kompensere vertskommunene for naturinngrep og delvis at kommunene skal ha en andel av verdiene fra utnyttelsen av ressursene. Ved at naturressursskatten trekkes fra i statlig selskapsskatt virker den som en omfordeling av inntektene fra staten til kommuner og fylkeskommuner³⁹.

Anbefaling: Naturressursskatt omklassifiseres fra næringsskatt (D.29) til grunnrente (D.45).

Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft

Vindkraftnæringen må fra og med 2024 betale en grunnrenteskatt på 25 prosent, i tillegg til ordinær selskapsskatt. I proposisjonen⁴⁰ som ble lagt frem i forbindelse med innføringen av denne skatten rettfærdiggjøres den blant annet slik: Vindkraftnæringen har eksklusiv tilgang til verdifulle arealer for næringsvirksomhet. Ved å utnytte en stedbunden naturressurs kan vindkraftnæringen oppnå grunnrente, dels på grunn av at vindforholdene i Norge er gunstige, dels fordi ressurstilgangen er begrenset av konsesjonssystemet.

Anbefaling: Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft bør klassifiseres som grunnrente (D.45).

Avgift på landbasert vindkraft

Avgiften ble introdusert i juli 2022 og innebærer at kraftprodusenter må betale et fast beløp per kWh til statskassen. Inntektene fordeles deretter videre til berørte kommuner. Det gis fradrag for avgiften i grunnrenteskatten. Avgiften er allerede (foreløpig) klassifisert som grunnrente i statistikkene.

Anbefaling: Avgift på landbasert vindkraft bør forbli grunnrente (D.45).

Avgift på kraftproduksjon (høyprisbidrag)

Denne spesielle avgiften var gjeldene fra høsten 2022 og ble avviklet fra og med oktober 2023. Den er allerede (foreløpig) klassifisert som grunnrente.

Anbefaling: Høyprisbidraget bør forbli grunnrente (D.45).

Inntekter fra konsesjonskraft

Eiere av større vannkraftverk med konsesjon etter vannfallsrettighetsloven og vassdragsreguleringsloven må avstå konsesjonskraft til utbyggingskommunen, og eventuelt fylkeskommunen. Hensikten med ordningen har vært å sikre de berørte utbyggingskommunene kraft til alminnelig forsyning til en rimelig pris. Retten til konsesjonskraft er fortsatt en naturalytelse, men har i dag preg av å være et økonomisk gode. Kommuner og fylkeskommuner tjener penger på differansen mellom prisen på konsesjonskraft og den prisen kraften selges videre for i kraftmarkedet.

Inntekter fra konsesjonskraft er allerede i dag klassifisert som grunnrente (D.45). Den tas likevel med i denne oppstillingen fordi den sannsynligvis ikke er helt riktig utregnet.

Anbefaling: Inntekter fra konsesjonskraft bør forbli grunnrente (D.45).

³⁹ Se også kapittel 11.1.1 i NOU 2019:16

⁴⁰ Prop. 2 LS (2023–2024) - Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft

Eiendomsskatter på anlegg i vannkraft, vindkraft og petroleum

Fra om med regnskapsåret 2023 er det innført tre nye arter i kommunenes kontoplan, slik at eiendomsskatter på henholdsvis vannkraftanlegg, vindkraftanlegg og petroleumsanlegg kan identifiseres i regnskapet. Tidligere ble all eiendomsskatt i næringsvirksomhet ført på samme art.

I begrunnelsen for innføringen av disse nye artene pekes det på at det er et politisk mål at lokalsamfunn skal sikres innflytelse over egne naturressurser som stilles til rådighet for verdiskaping, og at lokalsamfunn og fellesskapet får en rettferdig del av verdiene som skapes. Tall for eiendomsskatteinntekter fordelt på vannkraftanlegg, vindkraftverk og petroleumsanlegg, vil gi et nødvendig og mer faktabasert debatt- og beslutningsgrunnlag for politikkendringer relatert til dette.

Når regnskapstall for året 2023 innrapporteres i februar/mars 2024 vil vi få kunnskap om nøyaktig hvor store inntektene fra eiendomsskatt på anleggene i vannkraft, vindkraft og petroleum er. Samlet eiendomsskatt på næringsvirksomhet var om lag 8 milliarder (i 2021 og 2022). Av dette kan vi anslå at 2-3 milliarder er knyttet til vannkraftanlegg. Grunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftverk er blant annet avhengig av elektrisitetsprisen, noe som gjør at skatteinntektene vil variere over tid⁴¹. Beløpene på eiendomsskatt fra vindkraft vil trolig være små. Det samme kan kanskje sies om skatt på petroleumsanlegg, men det er spekulasjon.

Anbefaling: Det er et åpent spørsmål om disse eiendomsskattene skal forbli næringsskatt (D.29), som i dag, eller om de skal omklassifiseres til grunnrente (D.45). Fordi det er begrenset med tid til grundig utredning av spørsmålet og fordi størrelsen på disse skattene ikke er kjent, foreslås at alle eiendomsskattene forblir klassifisert som næringsskatt (D.29) i denne omgang.

Særskatt i petroleumsvirksomheten

Denne skatten er velkjent og har en klar begrunnelse i at staten skal få en vesentlig del av den ekstraordinære profitten i petroleumsproduksjonen.

Anbefaling: Særskatten i petroleumsvirksomheten bør omklassifiseres fra inntektsskatt (D.51) til grunnrente (D.45).

Driftsresultatet i SDØE

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er en portefølje bestående av statens egne andeler av produksjonsrettigheter på norsk kontinentalsokkel. SDØE er fritatt for inntektsskatt og særskatt, men hele (netto)inntekten tilfaller staten. Driftsresultatet i SDØE klassifiseres allerede i dag som en formuesinntekt i makrostatistikkene, men da som utbytte/selskapsinntekt (D.42). Det er lite ressurskrevende å omklassifisere til grunnrente. En omklassifisering får heller ingen effekt på noen av saldobostene i nasjonalregnskapet.

Anbefaling: Driftsresultatet i SDØE bør omklassifiseres fra selskapsinntekt (D.42) til grunnrente (D.45).

⁴¹ Eiendomsskatten for kraftverk beregnes på grunnlag av formuesverdien til kraftverket, som igjen fremkommer ved å beregne fremtidige inntekter og utgifter for kraftverket over ubegrenset tid framover. I denne beregningen inngår blant annet produsert mengde kraft, kraftpriser, grunnrenteskatt og kapitaliseringsrente. Sammenhengen er slik at formuesverdien av kraftverket vil, isolert sett, reduseres ved redusert produksjon, reduserte kraftpriser, økt grunnrenteskatt og økt kapitaliseringsrente.

Grunnrenteskatt på havbruk (lakseskatt)

Grunnrenteskatten på havbruk ble innført fra 2023. Begrunnelsen for den er ganske så lik den som brukes om skattene på vannkraftproduksjonen – fellesskapet bør få en rettferdig andel av verdiene som skapes ved utnyttelse av fellesskapets naturressurser.

Anbefaling: Grunnrenteskatt på havbruk bør omklassifiseres fra inntektsskatt (D.51) til grunnrente (D.45).

Avgift på produksjon av fisk

Oppdrettere betaler et fast beløp per kilo produsert laks, ørret og regnbueørret. Inntektene fra produksjonsavgiften fordeles til havbrukskommuner og -fylker gjennom Havbruksfondet. Avgiften kan trekkes fra i fastsatt grunnrenteskatt. I praksis blir dermed avgiften en mekanisme for å fordele grunnrenten på de (fylkes-)kommunene som avsetter arealer til havbruk. Det er derfor ikke unaturlig at denne avgiften klassifiseres på samme måte som grunnrenteskatten.

Anbefaling: Avgift på produksjon av fisk bør omklassifiseres fra næringskatt (D.29) til grunnrente (D.45).

Auksjonsinntekter fra havbrukstillatelser

Staten gjennomfører auksjoner av tillatelser til oppdrett av matfisk (laks, ørret og regnbueørret) i sjøvann. Fra og med 2018 har det vært avholdt auksjoner hvert annet år. Hver av dem har innbragt minst 4 milliarder kroner til statskassa. Restauksjoner forekommer også.

I dag klassifiseres statens auksjonsinntekter som salg av ikke-produsert kapital (NP). I kategorien ikke-produsert kapital inngår både naturressurser som grunn og vannressurser (NP.1) og kontrakter/lisenser som tillatelser til å utnytte naturressurser (NP.2). Begge deler kan passe for de nevnte auksjonsinntektene – om man legger godviljen til. Det er likevel argumenter for å endre klassifiseringen. Dagens klassifisering innebærer en vesentlig ulempe fordi netto anskaffelse av ikke-produsert kapital inngår på utgiftssiden i oppstillingene over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter i ESAs rammeverk, ref. 20.92 i ESA 2010. Med andre ord, jo høyere auksjonsinntektene er, jo lavere blir de offentlige utgiftene dette året. Et alternativ kan derfor være å betrakte auksjonssystemet som en praktisk måte for staten å hente inn deler av grunnrenten på. Dermed blir grunnrente også her den meste fornuftige klassifiseringen.

Anbefaling: Auksjonsinntekter fra havbrukstillatelser bør omklassifiseres fra salg av ikke-produsert kapital (NP) til grunnrente (D.45).

Avgift på viltlevende marine ressurser

Avgift på viltlevende marine ressurser ble innført i juli 2021. Avgiften er fiskal og går til statskassen. Avgiften utgjør for tiden 0,42 pst. av brutto salgsbeløp fratrukket lagsavgift. I begrunnelsen for innføringen av avgiften heter det at «at kvotetildeling [likevel] innebærer en betydelig økonomisk mulighet basert på fellesskapets ressurser. Deler av denne gevinsten hentes inn gjennom skattesystemet, og deler gjennom en variert flåtestruktur med aktivitet langs hele kysten. Det er derfor naturlig at de som får disse tildelingene, også bidrar noe mer til fellesskapet. Et slikt forslag er i tråd med forslag fra næringen selv.»⁴².

Anbefaling: Avgift på viltlevende marine ressurser bør omklassifiseres fra næringskatt (D.29) til grunnrente (D.45).

⁴² Se Innst. 243 S (2019–2020).

Oppsummering

Nytt tabelloppsett

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor foreslås det at inndragningene listet opp i tabell A2 nedenfor omklassifiseres til grunnrente (D.45) i forbindelse med HR2024.

Tabell A2 Inntekter knyttet til utnyttelse av naturressurser. Milliarder kroner

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grunnrenteskatt vannkraftverk	D.51	5,2	6,3	10,7	9,0	2,3	19,2	45,4	23,0
Naturressursskatt vannkraftverk	D.29	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Grunnrenteskatt landbasert vindkraft	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avgift landbasert vindkraft	D.29	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4
Sum kraftproduksjon		6,8	7,9	12,4	10,6	4,0	20,9	47,6	25,1
Særskatt i petroleumsvirksomheten	D.51	33,5	61,5	98,4	80,2	0,0	204,6	620,8	330,0
Driftsresultatet i SDØE	D.42	67,2	86,6	114,5	97,4	59,1	181,9	528,7	250,0
Sum petroleum		100,7	148,1	212,9	177,6	59,1	386,5	1 149,5	580,0
Grunnrenteskatt havbruk (lakseskatt)	D.51	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0
Avgift produksjon av fisk	D.29	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	1,0
Auksjonsinntekter havbrukstillatelser	NP	0,1	0,0	4,0	0,0	7,0	0,0	4,2	1,5
Avgift villevende marine ressurser	D.29	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Sum havbruk		0,1	0,0	4,0	0,0	7,0	0,5	5,0	7,6
Totalt		107,6	156,0	229,3	188,2	70,1	407,9	1 202,1	612,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabellverket kan posten for grunnrente gjerne splittes opp, slik at brukerne ikke mister informasjon sammenlignet med dagens oppsett. For eksempel kan den bli seende ut som vist i tabell A3 nedenfor.

Tabell A3 Mulig oppsplitting av grunnrenter i statistikk om offentlige finanser

Grunnrente
Overskuddsbaserte grunnrenteskatter
Særskatt i petroleumsvirksomheten
Grunnrenteskatt for vannkraftverk
Grunnrenteskatt på havbruk
Produksjonsavgifter på naturressurser
Naturressursskatt for vannkraftverk
Avgift på produksjon av fisk
Auksjoner av tillatelser til utnytting av naturressurser
Auksjonsinntekter fra havbrukstillatelser
Auksjoner av frekvenstillatelser
Selskapsinntekt ifm. utnytting av naturressurser
Driftsresultat i SDØE
Leie av grunn

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Betydning for saldpoper i nasjonalregnskapet

Omklassifisering av transaksjonene ovenfor har ingen betydning for samlede inntekter eller overskudd (nettofinansinvestering) i oppstillingen over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter⁴³. Det eneste som skjer er at postene bytter merkelapp i statistikken – fra skatter på inntekt eller produksjonsskatter (avgifter) til skatter på utnyttelse av naturressurser, som blir en underkategori av grunnrenteinntekt.

I nasjonalregnskapets inntekts- og kapitalregnskap vil saldpoperne driftsresultat, primære inntekter, disponibel inntekt og sparing endres i sektorene dette gjelder, som er ikke-finansielle foretak (næringslivet) og offentlig forvaltning. Nettofinansinvesteringene er upåvirket i begge sektorer.

Tabell A4 Omklassifiseringer og påvirkninger på saldpoper i nasjonalregnskapet

Omklassifisering	ESA-koder	Saldopost	Ikke-finansielle foretak	Offentlig forvaltning
Fra selskapsinntekt til grunnrente	D.42 → D.45	Driftsresultat	Uendret	Uendret
		Primære inntekter (netto)	Uendret	Uendret
		Disponibel inntekt	Uendret	Uendret
		Sparing	Uendret	Uendret
		Nettofinansinvestering	Uendret	Uendret
Fra inntektsskatt til grunnrente	D.51 → D.45	Driftsresultat	Uendret	Uendret
		Primære inntekter (netto)	Ned	Opp
		Disponibel inntekt	Uendret	Uendret
		Sparing	Uendret	Uendret
		Nettofinansinvestering	Uendret	Uendret
Fra næringsskatt til grunnrente	D.29 → D.45	Driftsresultat	Opp	Uendret
		Primære inntekter (netto)	Uendret	Uendret
		Disponibel inntekt	Uendret	Uendret
		Sparing	Uendret	Uendret
		Nettofinansinvestering	Uendret	Uendret
Fra nettokjøp av ikke-produsert ikke-finansiell kapital til grunnrente	NP → D.45	Driftsresultat	Uendret	Uendret
		Primære inntekter (netto)	Ned	Opp
		Disponibel inntekt	Ned	Opp
		Sparing	Ned	Opp
		Nettofinansinvestering	Uendret	Uendret

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁴³ Unntaket er auksjonsinntektene, som påvirker inntekter og utgifter – men ikke nettofinansinvesteringer.