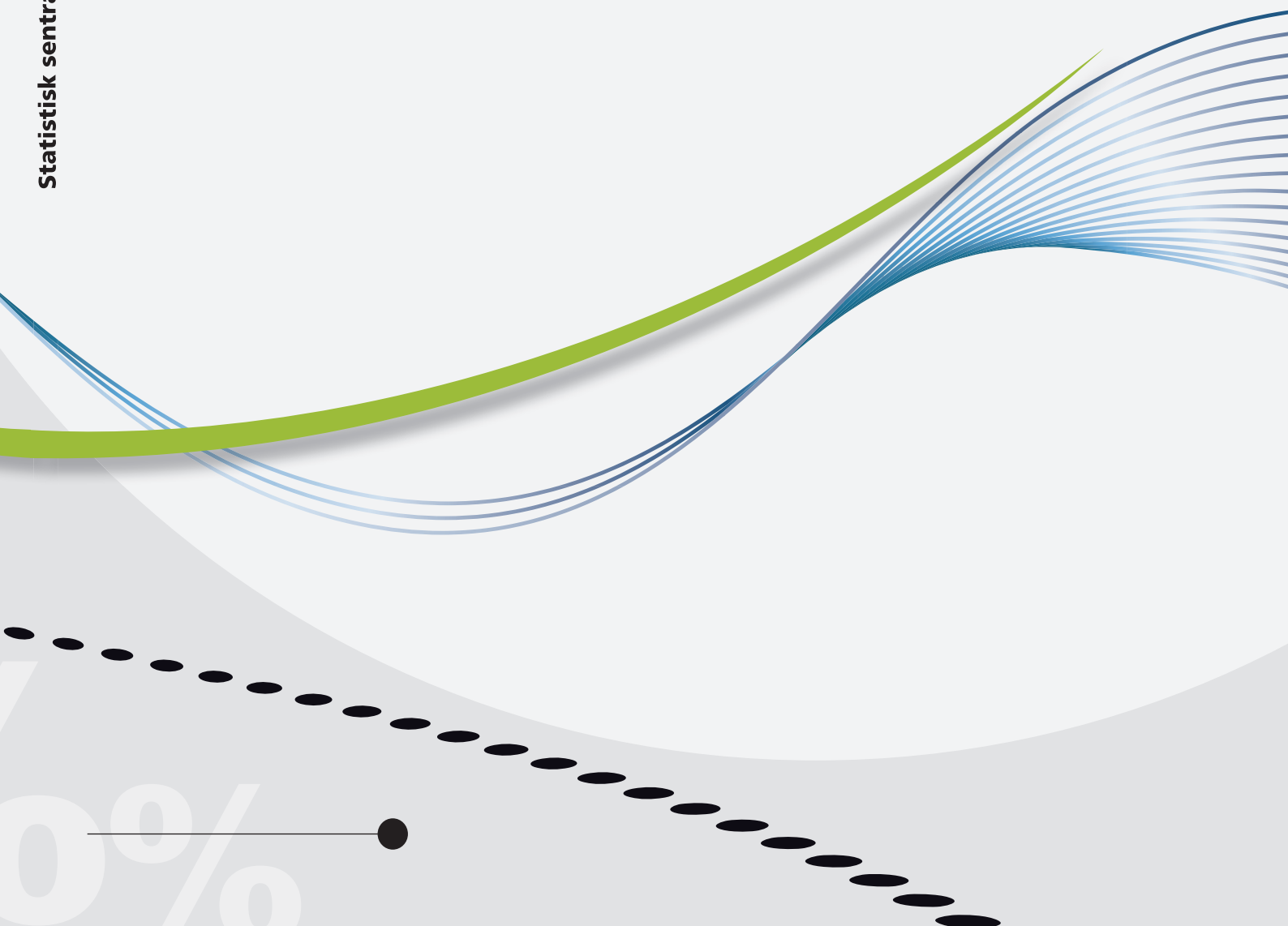


*Christoffer Berge, Nadiya Fedoryshyn,
Tonje Køber, Pål Nordby og Helge Næsheim*

Statistikk over ansatte i staten

Kartlegging av brukerbehov og muligheter



*Christoffer Berge, Nadiya Fedoryshyn,
Tonje Køber, Pål Nordby og Helge Næsheim*

Statistikk over ansatte i staten

Kartlegging av brukerbehov og muligheter

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

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen
skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert 21.september 2018

ISBN 978-82-537-9809-7 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentligjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Dette notatet gir en nærmere beskrivelse av ulike avgrensninger av ansatte og årsverk i staten sett i lys av brukerbehovene. Formålet er å vurdere mulighetene for å lage en mer presis statistikk for ansatte og årsverk i staten.

Notatet er utarbeidet av Christoffer Berge, Nadiya Fedoryshyn, Tonje Køber, Pål Nordby og Helge Næsheim ved Seksjon for arbeidsmarkeds- og lønnsstatistikk.

Referansegruppen har bestått av representanter fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ); Jan-Erik Fjukstad Hansen, Audur Arny Olafsdottir, Nils Rydland og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi); Kristian Kjøllesdal Eide.

Prosjektstøtte: Arbeidet er finansiert av Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Statistisk sentralbyrå, 12. september 2018

Torstein Bye

Sammendrag

I dette notatet utreder vi muligheten for å lage en mer presis statistikk om årsverk i staten. Notatet avgrensner «hva er staten», både når det gjelder hvilke virksomheter og hvilke ansatte/arbeidsforhold som skal inngå i «staten». Videre ser vi på hvilke muligheter vi har for å lage statistikk for ansatte i staten som dekker statistikkbehovene til blant annet Finansdepartementet (FIN), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Statistikken vil også bli tilgjengeliggjort for alle på normal måte gjennom statistikkbanken og egne publiseringer (fase 2 av prosjektet).

Vi foreslår at enhetene som inngår i staten avgrenses på samme måte som i statsregnskapet.no. Videre foreslår vi at statistikken omfatter følgende arbeidsforhold:

- Alle ordinære og maritime arbeidsforhold
- Både hoved- og biarbeidsforhold
- Alle uansett alder
- Bosatte og ikke-bosatte personer

Statistikken vil dermed ikke omfatte oppdragstakere/frilansere og vernepliktige.

I notatet foreslås det å lage to årsverksbegreper: a) avtalte årsverk og b) avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær.

Utgangspunktet for hva vi kan lage av årsverk er sysselsettingsstatistikken, der a-ordningen er viktigste datakilde. I a-ordningen har vi kun direkte informasjon om avtalt stillingsprosent og dermed avtalte årsverk. Avtalte årsverk omfatter det man forventer å arbeide ifølge arbeidskontrakten, og man tar ikke hensyn til merarbeid, overtid og ulike typer fravær.

Vi mangler informasjon om blant annet arbeidet tid som er ubetalt, ferie og egenmeldt sykefravær på individnivå. Det er derfor ikke mulig å gi tall for utførte årsverk, som er det mest interessante målet dersom man ønsker å se på volumet av arbeidskraft. Men vi har informasjon om foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær. Vi har dermed også mulighet til å lage tall for avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær, og på den måten komme nærmere en måling av utførte årsverk.

Hovedbegrepet for årsverk vil derfor være avtalte årsverk. I tillegg kan vi lage avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær.

Ved beregning av årsverk benyttes alle månedene i kalenderåret. Vi får dermed en mer presis måling av årsverk ved at vi tar hensyn til eventuelle endringer i stillingsprosent gjennom året og om man bare jobber deler av året i staten.

Med utgangspunkt i populasjonen vi har valgt i dette notatet og måten vi måler årsverk på, var det i 2017 nesten 165 000 arbeidsforhold i staten. Dette utgjør om lag 152 000 avtalte årsverk og drøyt 143 000 årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær.

Abstract

In this report we examine the possibility of producing a more accurate statistics on full-time equivalent (FTE) in the government. The report defines "what is the government", both in terms of businesses and employees/employments that should be included in the "government". Further we look at the possibilities for producing statistics on employees within the government that meet the statistical needs of, among others, the Ministry of Finance (FIN), the Ministry of Local Government and Modernisation (KMD), the Norwegian Government Agency for Financial Management (DFØ) and the Agency for Public Management and eGovernment (Difi). The statistics will also be made available to all users in the usual way through the Statistics Norway's StatBank and separate publications (phase 2 of the project).

We suggest that the entities included in the government are delimited in the same way as in the state accounts (statsregnskapet.no). Furthermore, we suggest that the statistics include the following types of employments:

- All ordinary and maritime employments
- Both primary and secondary employments
- All employments independent of age
- Residents and non-residents

The statistics will therefore not include contractors / freelancers and conscripts.

We have suggested to define two employments-terms in the report: a) contractual hours full-time equivalent (FTE) b) contractual hours FTE excluding parental leave and sickness absence certified by a doctor. Statistics Norway's employment statistics is the basis for producing FTE statistics, and a-ordningen is the most important data source. In the a-ordningen, we only have direct information about the agreed percentage employment and thus contractual hours FTE. Contractual hours FTE comprise the expected amount of work according to the employment contract, and additional work, overtime and various types of absence are not taken into account.

Among other things, we lack information about unpaid working time, vacation and self-certified sickness absence on the individual level. It is therefore not possible to provide figures for hours actually worked FTE, which is the most interesting target if one aims to assess the volume of labour. At the same time the information about parental leave and sick leave certified by a doctor is available. We can therefore produce figures for contractual hours FTE excluding parental leave and sickness absence certified by a doctor, and in this way provide a closer estimate for hours actually worked FTE.

The main term used for FTE will therefore be a contractual hours FTE. In addition, we can produce contractual hours FTE excluding parental leave and sickness absence certified by a doctor.

The average of all the months during the calendar year is used for the calculation of FTE. We thus get a more precise measurement of FTE by taking into account any changes in the employment rate throughout the year and part-time employment in the government.

Based on the population as well as measurement method we have defined in this report, there were almost 165 000 employments in the government in 2017. This constitutes about 152 000 contractual hours FTE and more than 143 000 contractual hours FTE excluding parental leave and sickness absence certified by a doctor.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
1.1. Bakgrunn og formål.....	7
1.2. Notatets struktur.....	8
2. Datagrunnlaget	8
2.1. A-ordningen	8
2.2. Kvalitet i a-ordningen	11
3. Om populasjon, årsverksbegreper og måling	14
3.1. Valg av populasjon av enheter	14
3.2. Valg av populasjon - arbeidsforhold	15
3.3. Teoretisk definisjon av sysselsetting og årsverk	16
3.4. Måling av årsverk	18
3.5. Valg av detaljeringsnivå	21
3.6. Aktuelle fordelingsvariable	23
3.7. Tidsserier	23
3.8. Formidling av statistikk.....	25
3.9. Mer om oppdragstakere/frilansere	26
4. Analyse	28
4.1. Hovedtall for staten	28
4.2. Arbeidstid	31
4.3. Innvanderandeler	32
4.4. Utdanning.....	33
5. Sammenheng med annen statistikk i SSB	34
5.1. Dagens statistikk over «Ansatte i staten»	34
5.2. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).....	37
5.3. Nasjonalregnskapet (NR/KNR)	38
5.4. Lønnsstatistikk til KMD	39
5.5. Oppsummering.....	40
6. Sammenheng med statsregnskapet	41
6.1. Kort om statsregnskapet	41
6.2. Måling av årsverk i statsregnskapet.no	42
6.3. Sammenligning med andre statistikker	42
7. Oppsummering	43
Referanser	46
Vedlegg A: Eksempler på organisatoriske endringer	47
Vedlegg B: Definisjoner	51

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og formål.

Det er stor interesse for tall om ansatte og årsverk i staten. Myndighetene er opptatt av å følge med på ressursbruken, vurdere om den er effektiv i statlige enheter og over tid i den enkelte enhet. På bakgrunn av dette gjennomfører SSB et prosjekt på oppdrag fra Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som utreder og drøfter muligheten for å lage en mer presis statistikk for ansatte og årsverk i staten.

En av prioriteringene i 2018 som er beskrevet i tildelingsbrevet til SSB fra FIN er: «SSB, Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) skal gjennomføre et prosjekt som skal føre frem til en mer presis måling av årsverk i staten.»

I første fase av prosjektet som dette notatet dekker skal man:

- avklare hvilke enheter under statsforvaltningen som skal dekkes og hvilke typer av arbeidsforhold¹ som skal inngå
- avklare definisjoner av ulike årsverksbegrep og anbefale det man skal basere tabellene på
- tilrettelegge data for produksjon av tabeller og for analyser

Formålet med første fase av prosjektet er altså å avklare noen grunnleggende rammer for hva statistikken skal inneholde. Når SSB er bedt om å ta ansvaret for dette vil det si at man i dette prosjektet vil utnytte det SSB allerede har av definisjoner og data på området. Det siste betyr at sysselsettingsstatistikken, som i hovedsak baseres på a-ordningen, vil være rammen for det man kan utvikle av tabeller. Datagrunnlaget gir gode muligheter for å velge enheter og typer av arbeidsforhold som skal inngå i statistikken, men har en del begrensinger i hva man kan få til av måling av ulike typer årsverk.

Statlige enheter har i sine lønns- og personalsystemer mer detaljerte data om arbeidstid enn det som rapporteres til a-ordningen. De har dermed større muligheter når det gjelder måling av årsverk. Det kan derfor vise seg at utnytting av slike data vil kunne være et nyttig supplement til det SSB kan lage. I Statsregnskapet.no gis det i dag tall for årsverk basert på denne datakilden. Men det trengs en nærmere gjennomgang av disse tallene vedrørende ønsket definisjon og kvalitet på innrapportering. Det er derfor helt nødvendig at det kommer en *tydeliggjøring* av både årsverksbegrep og beregninger som skal rapporteres til DFØ. Slike data vil være et viktig supplement for virksomhetsstyringen i staten. Arbeidet med å tydeliggjøre årsverksbegrep og beregninger bør komme som et eget oppfølgingsprosjekt.

Det er imidlertid en målsetning at slik supplerende statistikk om årsverk i staten, har samme ramme av enheter og sikter mot samme dekning av arbeidsforhold som tallene SSB lager.

Dette notatet oppsummerer arbeidet som ble utført våren 2018 (fase én av prosjektet) for å avgrense «hva er staten» og hvilke muligheter SSB har for å lage statistikk for ansatte i staten som dekker statistikkbehovene til blant annet FIN, KMD, DFØ og Difi. Det har blitt avholdt 3 referansegruppemøter med SSB, DFØ og Difi i prosjektperioden.

¹ For definisjon av begrepet «arbeidsforhold» henviser vi til kapittel 3.3.1.

Notatet vil også gi en omtale av hovedforskjellene mellom tall for ansatte/årsverk i staten (slikt det foreslås i dette notatet) og tall for årsverk på statsregnskapet.no samt andre SSB-statistikker.

I fase to vil man se på implementering, dvs. utarbeide tabeller. Denne fasen kan starte høsten 2018.

1.2. Notatets struktur

Første del av notatet (kapittel 2) gir en beskrivelse av datagrunnlaget. Det er den nye datakilden a-ordningen som brukes og vi beskriver nærmere hvordan dataene håndteres i SSBs produksjonssystem. Det gis også en omtale av ulike kvalitetsutfordringer.

I kapittel 3 drøftes hva som skal inngå i populasjonen, og det gis en teoretisk definisjon på ulike sysselsettings- og årsverksbegreper. Videre beskrives hvordan årsverk kan måles. Deretter ser vi på hvor detaljerte tall man kan gi og aktuelle fordelingsvariable. Til slutt i kapitlet ser på utfordringer og omtaler kort formidling av statistikk, både hyppighet, aktualitet og mulige formidlingsmåter.

Det gis noen hovedtall for staten i kapittel 4.

I kapittel 5 gir vi en beskrivelse av andre statistikker som gir tall for ansatte og årsverk for staten/statsforvaltningen, mens kapittel 6 omtaler kort statistikk om årsverk fra statsregnskapet. Kapittel 7 oppsummerer notatet.

2. Datagrunnlaget

Datagrunnlaget som benyttes i dette notatet er i hovedsak basert på a-ordningen. Nedenfor gis det en kort beskrivelse av a-ordningen, og kvalitet samt hvordan vi håndterer dataene i vårt produksjonssystem.

2.1. A-ordningen

A-ordningen er hovedkilden for informasjon om arbeidsforhold. Dette er en samordnet digital innsamling av opplysninger om arbeidsforhold, inntekt og skattetrekk til Skatteetaten, NAV og SSB. Ordningen innebærer at SSB får opplysninger om lønn og ansatte direkte fra a-meldingen, som er den elektroniske meldingen som inneholder alle opplysningene som samles inn, istedenfor flere ulike kilder som var gjeldende frem til 2014. På nettsiden <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/> ligger det mer informasjon om a-ordningen.

A-ordningen gir informasjon om hvert enkelt arbeidsforhold, bl.a. start- og stoppdato på arbeidsforholdet, antall timer som utgjør fulltid per uke og stillingsprosent. Opplysningene rapporteres hver måned.

I tillegg til a-ordningen benyttes en rekke andre registre, der de viktigste er registeret over vernepliktige fra Vernepliktsverket og Enhetsregisteret og Virksomhets- og foretaksregisteret (VoF). Sistnevnte register gir informasjon om arbeidsgiver relaterte kjennetegn som arbeidssted og næring.

Videre benyttes blant annet register fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) og NAVs saksbehandlingssystem innenfor Arbeids- og aktivitetsområdet (Arena).

Håndtering av data i SSB

A-ordningen samt en rekke andre registerkilder omtalt over benyttes for konsistensbehandling mellom ulike datakilder, valg av viktigste arbeidsforhold og klassifisering som sysselsatt samt for å kvalitetssikre dataene. En sentral del av produksjonsopplegget er å korrigere for ulike typer feil/mangler i datagrunnlaget.

Det er utenfor formålet til dette notatet å gi en detaljert beskrivelse av produksjonsopplegget. Nedenfor vil vi imidlertid trekke frem noen sentrale deler som har betydning når vi skal beskrive muligheter og utfordringer med å lage statistikk om ansatte i staten.

SSB mottar data fra a-ordningen hver måned. Referanseperiode er den tredje uken i hver måned. Det vil si at arbeidsforholdet må være aktivt i den tredje uka for å bli tatt med. Hovedbegrunnelsen for å velge en referanseuke er at vi da unngår problemer med variasjonen som oppstår når første og siste uke i måneden faller innenfor eller deles på to måneder. Fordi mange begynner og slutter rundt månedsskifter vil mange bli registrert med to arbeidsforhold om slutt/start dekker to måneder. Når dette skifter over tid vil dette kunne påvirke endringstallene i antall arbeidsforhold.

Det rapporteres inn mange arbeidsforhold i a-ordningen som etter SSBs vurdering ikke er «aktive» i statistikkperioden. Dette vil kunne gjelde sesongarbeidere som ikke har utført arbeid i referansemåneden (og derfor ikke har fått lønn), der det (feilaktig) ikke er meldt sluttdato på opphørte arbeidsforhold, og tilfeller der personer feilaktig har blitt rapportert med aktivt arbeidsforhold. Sistnevnte gjelder f.eks. personer på vikarlistor som ikke har utført arbeid i perioden.

Hovedkriteriet for å bestemme om et arbeidsforhold skal regnes som aktivt eller ikke er at man har et arbeidsforhold i referanseuka. I tillegg benyttes opplysninger om lønn. Klassifiseringen skjer på følgende måte:

1. Startdato og eventuell sluttdato for arbeidsforholdet tilsier at man har et arbeidsforhold i referanseuka
2. Informasjon om lønn og type lønnsutbetaling avgjør om arbeidsforholdet skal regnes som sysselsetting og om det er aktivt i statistikkperioden. Størrelsen på lønnen har ingen betydning.
3. Personer som ikke har mottatt lønn, men som er midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. skal også regnes som sysselsatte (jmf. ILO-definisjon beskrevet lenger ned). For å identifisere dette benyttes informasjon om NAV-ytelser som erstatter lønn (sykepenger, svangerskaps- eller foreldrepenger) og permisjoner/permutteringer. Permisjoner/permutteringer *uten* lønn på under 90 dager regnes som sysselsetting (permisjon/permuttering *med* lønn regnes som sysselsetting uansett lengde).
4. I tillegg sjekkes arbeidsforhold uten lønns- og fraværsopplysning for ulike tidsforsinkelser, f.eks. kan det være en tidsforsinkelse i utbetaling av lønn ved nyoppstartede arbeidsforhold, eller manglede utbetaling av lønn for timelønnte ved avvikling av ferie. Derfor inngår også arbeidsforhold med fersk startdato og arbeidsforhold med utbetalt lønn i måneden før og etter statistikkperioden i populasjonen.

Om lag 98 prosent av de innrapporterte arbeidsforholdene blir regnet som aktive på bakgrunn av punkt 1 og 2 over.

Permisjoner og permutteringer over 14 dager skal rapporteres i a-ordningen. I henhold til internasjonale anbefalinger fra Internasjonal Labour Organization (ILO)

skal permisjoner/permittinger under 90 dager regnes som sysselsetting. Permisjoner med lønn regnes som sysselsetting uansett lengde, som nevnt over.

På bakgrunn av reglene over blir altså en del arbeidsforhold ikke regnes som aktive. Tabell 2.1 viser arbeidsforhold som SSB regner som ikke-aktive, som vi også omtaler som arbeidsforhold som er «vasket» vekk, fordelt etter foretakets hovednæring. Avgrensningen av «ansatte i staten» er beskrevet i kapittel 3.1 og 3.2.

I staten var det rapportert drøyt 187 000 arbeidsforhold i 2017. Av disse ble vel 22 000 – 12 prosent – vurdert som ikke-aktive. Andelen var særlig høy i store næringer som undervisning ved statlige høyskoler (32,7 prosent) og undervisning ved universiteter (31,5 prosent). Snaut 165 000 arbeidsforhold ble vurdert som «aktive» av SSB.

Tabell 2.1. Arbeidsforhold som «vaskes» vekk i staten, etter foretaks hovednæring. Årsgjennomsnitt 2017

Foretakets hovednæring	Arbeidsmarkedsstatus		Arbeidsforhold totalt	Andel "vasket" vekk
	Antall "aktive" arbeidsforhold	"Vasket" vekk Antall arbeidsforhold		
I alt	164 948	22 154	187 102	11,8
41.109 Utvikling og salg av egen fast eiendom ellers	70	1	71	1,4
43.990 Annen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	96	9	105	8,6
64.920 Annen kredittgivning	675	20	695	2,9
66.190 Andre tjenester tilknyttet finansieringsvirksomhet	95	1	96	1,0
69.100 Juridisk tjenesteyting	14	-	14	0,0
71.123 Kart og oppmåling	941	37	978	3,8
72.190 Annen forskning og annet utviklingsarbeid innen naturvitenskap og teknikk	4 246	436	4 682	9,3
72.200 Forskning og utviklingsarbeid innen samfunnsvitenskap og humanistiske fag	77	1	78	1,3
81.109 Andre kombinerte tjenester tilknyttet eiendomsdrift	943	15	958	1,6
84.110 Generell offentlig administrasjon	23 247	1 052	24 299	4,3
84.120 Offentlig administrasjon tilknyttet helsestell, sosial virksomhet, undervisning, kirke, kultur og miljøvern	13 215	1 504	14 719	10,2
84.130 Offentlig administrasjon tilknyttet næringsvirksomhet og arbeidsmarked	15 112	462	15 574	3,0
84.210 Utenrikssaker	1 749	140	1 889	7,4
84.220 Forsvar	22 752	673	23 425	2,9
84.230 Retts- og fengselsvesen	2 209	107	2 316	4,6
84.240 Politi- og påtalemyndighet	18 742	1 243	19 985	6,2
84.300 Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	14 324	664	14 988	4,4
85.201 Ordinær grunnskoleundervisning	16	6	22	27,3
85.310 Videregående opplæring innen allmennfaglige studieretninger	120	10	130	7,7
85.410 Undervisning ved fagskoler	34	4	38	10,5
85.421 Undervisning ved universiteter	33 808	9 728	43 536	22,3
85.422 Undervisning ved vitenskapelige høyskoler	1 605	738	2 343	31,5
85.423 Undervisning ved statlige høyskoler	9 033	4 390	13 423	32,7
85.429 Undervisning ved andre høyskoler	859	879	1 738	50,6
90.012 Utøvende kunstnere og underholdningsvirksomhet innen scenekunst	106	7	113	6,2
90.020 Tjenester tilknyttet underholdningsvirksomhet	46	1	47	2,1
91.012 Drift av fag- og forskningsbiblioteker	518	16	534	3,0
91.013 Drift av arkiver	294	10	304	3,3
91.030 Drift av historiske steder og bygninger og lignende severdigheter	2	-	2	0,0
Uoppgitt	-	-	-	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I a-ordningen skal alle ordinære (og maritime) arbeidsforhold rapporteres med avtalt stillingsprosent. For fastlønte må stillingsprosent rapporteres, men for timelønte som «ikke kjenner» stillingsprosenten er det en åpning for å rapportere null i a-ordningen. Dette er ment for helt spesielle grupper som f.eks. tilkallingsvikarer. Imidlertid er det en stor andel timelønte som rapporteres null. For disse beregnes det en stillingsprosent basert på *betalte timer* og *antall timer som utgjør fulltid per uke*. Det innebærer at vi for en stor gruppe timelønte beregner stillingsprosenten, som blir lavere og mer volatil enn for fastlønte siden ferie og ulike typer fravær ikke er inkludert.

Hvis en person har flere arbeidsforhold i samme virksomhet² summeres det til ett arbeidsforhold. I noen tilfeller blir da stillingsprosenten urimelig høy. En person kan derfor ikke ha en stillingsprosent over 120 i en og samme virksomhet.

En person kan også jobbe i flere virksomheter. Når vi summerer stillingsprosenten vil vi i noen tilfeller også her få urimelig høye nivåer. Det settes derfor en grense på 160 prosent når vi summerer stillingsprosenten i alle arbeidsforholdene. Dette vil blant annet bidra til at effekten av feilrapportering som dobbelrapportering i forbindelse med virksomhetsoverdragelse og feilaktig videreføring av arbeidsforhold fra forrige måned blir redusert.

I tillegg til behandlingen av data omtalt over gjennomføres det kontroller i flere ledd på data fra a-ordningen:

- Forretningsregler i mottaket hos Etablisementenes fellesforvaltning (EFF)³
- I SSBs produksjonssystem

Etter at a-meldingen er mottatt av EFF kjøres det en rekke forretningsregler (kontroller) for å avdekke feil/mangler i de innleverte opplysningene. Tilbake-meldingen fra EFF inneholder bl.a. alle avvik som er avdekket dokumentert med hvor i meldingen avviket er og hvilken forretningsregel som er brutt.

Forretningsregler og feilmeldinger er dokumentert på a-ordningen sine sider: www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/

SSB gjennomfører også en rekke kontroller og automatiske tiltak, der formålet er å sikre datakvaliteten for statistikkformål. Kontrollene har som formål å avdekke feil og mangler som bør korrigeres, og er stort sett rettet mot arbeidsforhold. Det er laget mange kontroller som særlig viser feil og mangler ved timeantall fulltidsstilling og stillingsprosent.

Effekten av behandlingen av data i SSB omtalt over, som klassifisering av sysselsatte, håndtering av urimelig høye stillingsandeler og ulike typer kontroller/rettinger, vil være at det på virksomhetsnivå vil kunne være forskjeller mellom det som er rapportert og det som er resultatet etter behandlingen i SSB.

2.2. Kvalitet i a-ordningen

Kvaliteten i a-ordningen regnes som god og bedre enn tidligere kilder. A-ordningen gir generelt et bedre datagrunnlag ved at det er mer korrekt på individnivå samt at det dekker flere lønnstakerforhold enn det som var hovedkilden til og med 2014 (NAV's Arbeidstakerregister). Det er flere grunner til at kvaliteten har blitt bedre. Med a-ordningen har vi et sammenhengende regelverk som fremtvinger mer korrekt rapportering. Informasjon om arbeidsforhold og lønn kommer nå fra den samme kilden (a-ordningen), og ikke fra ulike kilder som tidligere. I tillegg får vi hyppigere rapportering av lønnsinformasjon. Sammenheng i rapporteringen gir også bedre muligheter for kontroll og oppfølging med flere variabler.

Selv om kvalitet generelt anses som god er det likevel noen utfordringer. Det er dels knyttet til at det særlig rapporteres for mange arbeidsforhold som SSB ikke regner som aktive og dels knyttet til rapportering av arbeidstid. Den første utfordringen har vi gode muligheter for å justere for ved å benytte opplysninger om lønn, jf. omtale over. Den andre utfordringen omtales nærmere nedenfor.

² Virksomhet er en lokalt avgrenset enhet som hovedsakelig driver virksomhet innenfor en bestemt næring. I a-ordningen skal ansatte knyttes til den virksomheten (underenheten) de jobber i.

³ Etablisementenes fellesforvaltning er en enhet i Skatteetaten som forvalter a-ordningen på vegne av de tre eieretatene (Skatteetaten, SSB og NAV).

Avtalt arbeidstid/stillingsprosent er sentrale variable ved beregning av årsverk. Avtalt arbeidstid (forventet arbeidstid) per uke ble rapportert til NAVs Arbeidstakerregister til og med 2014. En svakhet ved denne når det gjelder beregning av årsverk var at man ikke visste om en arbeidstid på for eksempel 33 timer var deltid eller heltid i det aktuelle arbeidsforholdet. Dette er løst i a-ordningen ved at avtalt arbeidstid er erstattet med stillingsprosent, antall timer som utgjør fulltid per uke og betalte timer (for timelønne). Ut fra disse har vi avledet avtalt arbeidstid og heltid/deltid (stillingsprosent ≥ 100 = heltid). Det er en del mangler med arbeidstidsvariablene i a-ordningen, og særlig for stillingsprosent.

For timelønne hvor arbeidsgiver «ikke kjenner» stillingsprosenten er det som nevnt en åpning for å rapportere null i a-ordningen. Dette er ment for helt spesielle grupper som f.eks. tilkallingsvikarer. Imidlertid er det mange flere som rapporterer null i stillingsprosent for timelønne. Vi beregner i de tilfellene en stillingsprosent basert på betalte timer og antall timer fulltid per uke. For disse blir stillingsprosenten lavere og mer volatil enn for fastlønne da ferie og ulike typer fravær ikke er inkludert. Etter beregningen sitter vi igjen med en relativt liten gruppe som fremdeles mangler stillingsprosent. For disse har vi imputert en stillingsprosent.⁴

For mange statlige arbeidsgivere har det vært et problem at Lønns- og personalsystemet bare har gitt mulighet for å rapportere 0 eller 100 for timelønne. Dette er nå endret slik at det er mulig å registrere korrekt stillingsprosent.

Tabell 2.2 viser stillingsprosenten slik den er innrapportert for staten, dvs. uten noen form for korrigeringer fra SSB. De alle fleste fastlønne oppgir en stillingsprosent ulik null, mens nesten alle timelønne har null i stillingsprosent.

Tabell 2.2. Innrapportert stillingsprosent for ansatte i staten, etter om man er fastlønnet eller timelønnet. Årsgjennomsnitt 2017

Stillingsprosent	Antall arbeidsforhold og årsverk				Prosent			
	Antall arbeidsforhold		Antall avtalte årsverk		Antall arbeidsforhold		Antall avtalte årsverk	
	Fastlønne	Timelønne	Fastlønne	Timelønne	Fastlønne	Timelønne	Fastlønne	Timelønne
I alt	157 909	7 040	148 970	2 766	100,0	100,0	100,0	100,0
0 eller mangler	82	6 737	52	2 552	0,1	95,7	0,0	92,3
1-50	9 946	123	3 022	39	6,3	1,7	2,0	1,4
51-99	6 585	13	4 861	9	4,2	0,2	3,3	0,3
100	141 009	165	140 732	164	89,3	2,3	94,5	5,9
Over 100	288	1	304	1	0,2	0,0	0,2	0,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.3. Korrigert stillingsprosent for ansatte i staten, etter om man er fastlønnet eller timelønnet. Årsgjennomsnitt 2017

Stillingsprosent	Antall arbeidsforhold og årsverk				Prosent			
	Antall arbeidsforhold		Antall avtalte årsverk		Antall arbeidsforhold		Antall avtalte årsverk	
	Fastlønne	Timelønne	Fastlønne	Timelønne	Fastlønne	Timelønne	Fastlønne	Timelønne
I alt	157 909	7 040	148 970	2 766	100,0	100,0	100,0	100,0
0 eller mangler	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
1-50	9 998	4 940	3 030	1 004	6,3	70,2	2,0	36,3
51-99	7 236	1 180	5 248	819	4,6	16,8	3,5	29,6
100	140 575	744	140 575	744	89,0	10,6	94,4	26,9
Over 100	100	177	118	199	0,1	2,5	0,1	7,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tabell 2.3 nedenfor har vi korrigert stillingsprosent der denne mangler eller det er rapportert null for timelønne. Vi ser da at ingen mangler stillingsprosent. Imidlertid er utfordringen at vi for gruppen der timelønn er beregnet ut fra betalte timer og

⁴ Vi bruker en metode som kalles for *hot-deck, nearest-neighbour imputation*. Metoden gir komplette mikrodataler, realistiske verdier på mikronivå og realistisk variasjon i verdiene. I korthet går metoden ut på at vi fyller inn manglende verdier ved å bruke en faktisk verdi fra en annen observasjon som ligner mest mulig på observasjonen som mangler verdi.

antall timer fulltid per uke, ikke har avtalt stillingsprosent, men betalt stillingsprosent. Trolig undervurderer vi derfor den reelle størrelsen på stillingsprosent for denne gruppen. Men de fleste som arbeider i staten er fastlønte. I 2017 var andelen fastlønte hele 97 prosent.

Det er altså som omtalt over noen kvalitetsutfordringer med rapportering av stillingsprosent. Men hvor god er egentlig kvaliteten? For å kunne si noe om dette har vi blant annet sammenlignet med tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU). AKU gir tall for avtalt/vanlig arbeidstid, jf. nærmere omtale av AKU i kapittel 5.2.

I tabell 2.4 har vi sammenlignet avtalt arbeidstid og stillingsprosent rapportert i henholdsvis AKU og a-ordningen. AKU er basert på avtalte timer og er inndelt i kort deltid (1-19 timer), lang deltid (20-36 timer) og heltid (37 timer og mer). I a-ordningen har vi beregnet samme inndeling ved å bruke stillingsprosent. Vi har benyttet samme populasjon i AKU og a-ordningen. Det vil si at tallene kun omfatter bosatte mellom 15 og 74 år, ikke-bosatte er holdt utenfor mens frilansere/oppleggestakere er inkludert. Dermed er det noen forskjeller mellom populasjonen i tabell 2.4 og den vi vil bruke for ansatte i staten, jf. kapittel 3.1 og 3.2.

AKU publiserer ikke tall for statsforvaltningen. Vi har derfor valgt å fordele etter næring. Vi ser av tabell 2.4 at heltidsandelen mellom AKU og a-ordningen er svært lik for personer som arbeider i næringen offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring samt i næringen undervisning. Det er noen forskjeller, men hvis vi tar hensyn til at AKU er en utvalgsundersøkelse, som innebærer at det er noe usikkerhet i tallene, viser begge kildene samme resultat. Dette antyder at stillingsprosent som rapporteres av arbeidsgiverne i a-ordningen holder tilfredsstillende kvalitet. Videre ser vi av tabellen at heltidsandelene er noe forskjellig i helse- og sosialtjenester. Men siden helseforetakene ikke omfattes av staten slik den avgrenses i dette prosjektet (se kapittel 3.1 og 3.2) går vi ikke nærmere inn på dette.

Tabell 2.4. Avtalt arbeidstid i AKU og a-ordningen. Årsgjennomsnitt 2017. Prosent

	AKU ¹			A-ordningen ²		
	Kort deltid (1-19 timer)	Lang deltid (20-36 timer)	Heltid (37 timer og mer)	Kort deltid (1-51 prosent)	Lang deltid (52-96 prosent)	Heltid (Over 97 prosent)
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	3,8	5,5	90,7	4,9	4,8	90,4
85 Undervisning	9,6	17,8	72,1	12,6	17,0	70,3
86-88 Helse- og sosialtjenester	15,6	24,3	59,8	20,7	26,2	53,1

¹ Basert på avtalt arbeidstid i AKU

² Basert på stillingsprosent rapportert i a-ordningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I a-ordningen rapporteres det som omtalt over også lønn. I lønnsstatistikken ser man på forholdet mellom størrelsen på lønn og arbeidet tid (stillingsprosenten) og man skiller på fast- og timelønte. Der det er avvik er det som regel lønnen som er korrekt. For fastlønte er det bedre sammenheng mellom størrelsen på lønnen og arbeidstiden, mens det for timelønte oftere er avvik.

Basert på omtalen over er vurderingen at kvaliteten samlet sett er god. Det gjelder både antall arbeidsforhold og stillingsprosent. Sistnevnte er sentral ved beregning av årsverk. SSB jobber likevel med å forbedre kvaliteten sammen med Etatenes fellesforvaltning (EFF), Skatteetaten og NAV. I tillegg ønsker SSB å jobbe sammen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for å ytterligere heve kvaliteten på opplysningene om ansatte i staten.

3. Om populasjon, årsverksbegreper og måling

I dette kapittelet diskuterer vi først hva som skal inngå i populasjonen og det gis en teoretisk definisjon på ulike sysselsettings- og årsverksbegreper. Deretter ser vi i kapittel 3.4 på hvordan årsverk kan måles. I kapittel 3.5 og 3.6 ser vi på hvor detaljerte tall man kan gi og mulige fordelingsvariable. Utdfordringer med å se på tidsserier drøftes i kapittel 3.7. Til slutt i kapittelet omtales kort formidling av statistikk (hyppighet, aktualitet og mulige formidlingsmåter).

3.1. Valg av populasjon av enheter

Sysselsettingsstatistikken fra SSB baserer seg på avgrensning og inndeling av staten i Enhetsregisteret (ER). Både navn på enheter og struktur på inndeling vil her avvike fra det vi finner i statsregnskapet. Vi drøfter under punkt 3.1 bare avgrensningen av enheter som skal inngå i populasjonen. I punkt 3.5 går vi inn på navnsetting av ulike type enheter og hvordan populasjonen (staten) er inndelt.

Når man skal avgrense populasjonen ut fra hvilke enheter som skal inkluderes i staten, kan man ta utgangspunkt i følgende ulike prinsipper:

1. Inkludere hele statsforvaltningen, det vil si alle enheter som er definert med sektorkoden 6100 i Enhetsregisteret (ER).
2. Inkludere enheter med sektorkode 6100 som KMD har den sentrale arbeidsgiverfunksjonen for.
3. Inkludere enheter som inngår i statsregnskapet.

Ingen av disse definisjonene vil være helt ideelle i dette prosjektet. Men man kan tenke seg visse tilpasninger av dem. Alternativ 1 er det SSB definerer som statsforvaltningen. Dette vil inkludere helseforetakene i tillegg til andre små enheter som fjellstyrer og noen andre i statsforvaltningen som trolig ikke er relevante i dette prosjektet. Man vil også mangle interessante enheter under departementene som har andre sektorkoder, som Statens lånekasse for utdanning (3900) og Husbanken (3900). Alternativ 2 vil mangle en rekke enheter som blant annet Stortinget og dets underliggende enheter, Sametinget, Domstolene i Norge, Statsministerens kontor, mv.

Vi foreslår at enhetene som inngår i staten, i dette prosjektet, avgrenses på samme måte som på statsregnskapet.no. Dermed inngår både Stortinget, Sametinget, Domstolene i Norge, statsministerens kontor, mv. i populasjonen. En oversikt over hvilke enheter som inngår i statsregnskapet finnes på nettsiden:

<https://statsregnskapet.dfo.no/virksomheter>. Denne avgrensningen innebærer at en rekke enheter som har sektorkode statsforvaltningen (sektorkode 6100) ikke inngår i populasjonen, som f.eks. Helseforetakene. Offentlig kontrollere enheter som statens forretningsdrift (sykehusapotekene, mv.) og statlig eide aksjeselskap (Equinor, Telenor, Statskraft, mv.) inngår heller ikke i populasjonen. Dette er identisk med det som er brukt i statistikken om ansatte i staten i SSBs statistikk-bank med unntak av at Stortinget og dets underliggende enheter mangler i denne statistikken (jf. nærmere beskrivelse av dagens statistikk over ansatte i staten i kapittel 5.1.1). Det vil dermed også ligne på alternativ 2 over, men her mangler ytterlige noen enheter utover Stortinget og deres underliggende enheter. Populasjonen vil derfor ikke kunne defineres enkelt ved bruk av SSBs standardinndelinger som er alternativ 1 og vil kreve ressurser for å vedlikeholdes. Dette gjelder den ytre rammen for populasjonen. Det er videre spørsmål om hvilket detaljeringsnivå av enheter man skal lage tall for. Det kommer vi tilbake til i punkt 3.5.

Det må vurderes om det er hensiktsmessig om Difi holder orden på denne populasjonen, og sender en oversikt over organisasjonsnummer til SSB når det er behov for det. Dette avhenger av bl.a. detaljnivå vi skal publisere på.

3.2. Valg av populasjon - arbeidsforhold

Det er vanlig å ta utgangspunkt i enten *befolkningens deltakelse i arbeidsmarkedet* (tilbudssiden) eller foretakenes *bruk av arbeidskraft i produksjonen av varer og tjenester* i Norge (etterspørselssiden) når man skal beskrive sysselsettingen i Norge.

Når man ser på *befolkningens deltakelse i arbeidsmarkedet* avgrenses normalt populasjonen til personer i alderen 15 til 74 år **registrert som bosatt** i Norge. Denne tilnærmingen benyttes i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken og i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Når man ser på foretakenes *bruk av arbeidskraft i produksjonen* av varer og tjenester er det vanlig å inkludere *alle sysselsatte som har sitt arbeidssted i en produksjonsenhet hjemmehørende i Norge*, uavhengig av alder og om den sysselsatte er registrert bosatt i Norge eller ikke. Ved denne tilnærmingen inkluderes dermed også utenlandske ansatte på korttidsopphold (ikke-bosatte) som jobber i en produksjonsenhet hjemmehørende i Norge. Denne tilnærmingen benyttes blant annet av nasjonalregnskapet.

Det er flere dimensjoner man må vurdere ved valg av hvilke personer/arbeidsforhold som skal inngå i populasjon:

- Type arbeidsforhold
- Hvilke arbeidsforhold skal telles?
- Aldersgrupper
- Bosettingsstatuser

A-ordningen skiller mellom ulike typer arbeidsforhold: ordinære⁵, maritime⁶ og oppdragstakere/frilansere⁷. Alle typer arbeidsforhold som kommer inn via a-ordningen som ordinære eller maritime jobber bør være med.

Den andre dimensjonen er hvilke arbeidsforhold som telles. Én person kan ha flere jobber i ulike virksomheter. I årsverkstall inngår både hovedarbeidsforholdet og bjobber, og begge deler bør derfor inngå i populasjonen.

Den tredje dimensjonen er alder. Vi foreslår at populasjonen omfatter alle uansett alder. I 2017 var det kun to personer som jobbet i staten og som var under 15 år.

Den fjerde dimensjonen er bosettingsstatus. Både bosatte og ikke-bosatte personer inngår i populasjonen. Bosatte er personer som forventes å oppholde seg *minst* seks måneder i landet og som dermed er registrert som bosatt i Det sentrale folkeregisteret. Ikke-bosatte er personer som forventes å oppholde seg *mindre* enn seks måneder i landet. Sistnevnte gruppe omfatter bl.a. personer bosatt i utlandet som arbeider i Norge for lengre eller kortere periode av gangen.

I a-ordningen rapporteres i tillegg en gruppe arbeidsforhold som er definert som «frilanser, oppdragstaker, honorarpersoner mm». Dette er personer som mottar ytelser definert som lønn, men uten å ha et ansettelsesforhold. Det vil for eksempel være styremedlemmer, medlemmer av offentlige utvalg, beredskapshjem i barnevernet og meddommere ved domstolene. Det er mindre rapporteringskrav for disse arbeidsforholdene. Blant annet er det kun krav om å rapportere arbeidsforhold når

⁵ Ansatte som arbeider for lønn eller annen godtgjørelse og arbeidet ikke er maritimt, skal rapporteres et ordinært arbeidsforhold i a-ordningen.

⁶ Ansatte som arbeider for lønn eller annen godtgjørelse og arbeidet er av maritim karakter, skal rapporteres som et maritimt arbeidsforhold.

⁷ En person som utfører arbeid eller oppdrag for lønn eller annen godtgjørelse uten tjenesteforhold/ansettelsesforhold (ikke ansatt) og uten å være selvstendig næringsdrivende, skal rapporteres som frilanser/oppdragstaker i a-ordningen.

det utbetales lønn og det er frivillig å rapportere stillingsprosent. Det betyr at a-ordningen gir mindre presise data for årsverk for denne gruppen og den bør derfor holdes utenfor denne populasjonen. Vi kan lage noen aggregerte tabeller for denne gruppen dersom det er behov for dette. Vi gir en nærmere omtaler av oppdragstakere/frilansere i kapittel 3.9. Vernepliktige skal ikke meldes til a-ordningen og blir ikke inkludert i populasjonen.

Avgrensingen i denne statistikken innebærer at vi legger oss tett opp til alle hjemmehørende enheters *bruk av arbeidskraft i produksjonen av varer og tjenester*, altså etterspørselssiden. Oppsummert vil statistikken omfatte:

- Alle ordinære og maritime arbeidsforhold
- Både hoved- og biarbeidsforhold
- Alle uansett alder
- Bosatte og ikke-bosatte personer

Statistikken vil ikke omfatte oppdragstakere/frilansere og vernepliktige.

3.3. Teoretisk definisjon av sysselsetting og årsverk

Det finnes ulike teoretiske begreper om sysselsetting (definisjoner) og årsverk. I dette kapitlet ser vi på de teoretiske definisjonene. I neste kapittel ser vi hvordan dette kan måles og implementeres i statistikken.

3.3.1. Sysselsettingsbegreper

Et viktig begrep er sysselsatte personer. SSB følger definisjonen fra Internasjonal Labour Organization (ILO), der sysselsatte er definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Personer som er inne til førstegangs militærtjeneste regnes som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte.

Personer med ulønnet permisjon/mitteringer på under 90 dager regnes som sysselsatte.

Når man bruker begrepet sysselsatt er det vanlig å ta utgangspunkt i personen hovedarbeidsforhold. Fordeling etter kjennemerker som f.eks. næring blir da etter dette arbeidsforholdet. Men i noen tilfeller ønsker man å ta med alle arbeidsforholdene, dvs. man inkluderer også biarbeidsforholdene. Videre understreker vi at definisjonen over er den teoretiske definisjonen av sysselsetting. Selv om vernepliktige inngår i den teoretiske definisjonen er de ikke med i denne statistikken. Se også omtale i kapittel 3.2 om valg av populasjon.

Sysselsatte omfatter både ansatte og selvstendig næringsdrivende. Sistnevnte inngår ikke i staten. Vi operer dermed med følgende begrep:

- **Antall ansatte**

Ansatte omfatter alle sysselsatte som mottar kompensasjon for arbeid i form av lønn o.l. For ansatte med flere arbeidsforhold er ett fastsatt som det viktigste (hovedarbeidsforholdet).

- **Antall arbeidsforhold**

En person kan ha flere arbeidsforhold i ulike produksjonsenheter. Flere arbeidsforhold i samme produksjonsenhet summeres til ett arbeidsforhold. Arbeidsforhold inkluderer både hoved- og biarbeidsforhold, men ikke arbeidsforhold som selvstendig næringsdrivende.

Forskjellen mellom antall ansatte og antall arbeidsforhold vil dermed være at sistnevnte også inkluderer biarbeidsforhold.

3.3.2. Årsverksbegreper

Vi tar ikke hensyn til arbeidstiden når vi teller antall ansatte og antall arbeidsforhold. Når man ser på årsverk må vi derimot ta hensyn til arbeidstiden. Vi kan skille på om arbeidstiden gjelder avtalte timer, utførte/faktiske timer eller betalte timer.

Avtalte timer

Avtalte timer er det timetallet man forventer å arbeide ifølge arbeidskontrakten. Her tar man *ikke* hensyn til mertid (merarbeid), overtid og ulike typer fravær. Vi tar heller ikke hensyn til om de avtalte timene er betalt eller ikke betalt.

Med timer som er «avtalt og ikke betalt» menes tid som arbeidsgiver ikke har betalt/godtgjort eller kompensert for med fritid eller en kombinasjon av begge.

Med mertid (merarbeid) menes timer utover avtalt tid for deltidsarbeidende, men innenfor alminnelig arbeidstid. Alt arbeid utover alminnelig arbeidstid regnes som overtid. I loven settes det grenser for hva som regnes som alminnelig arbeidstid, jf. beskrivelse fra Arbeidstilsynet på nettsiden:

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/>.

Utførte timer

Utført arbeidstid er all tid som går med til aktiviteter som direkte eller indirekte bidrar til produksjon av varer eller tjenester. Dette omfatter både betalte og ikke betalte timer.

Med indirekte mener man ulike typer støttefunksjoner, utvikling og kompetanseheving.

Utførte timer er dermed timer som faktisk blir arbeidet, det vil si at man må trekke fra fraværstimer og legge til mertid (merarbeid) og overtidstimer. Man må altså ta hensyn til betalt overtid, timer som er ubetalt og ulike typer fravær som sykefravær, permisjoner, ferie, mv.

I retningslinjer fra ILO (International Labour Organisation) finnes mer detaljerte anbefalinger om hvordan dette skal tolkes når det gjelder spisepauser, vaktordninger, jobbreiser, kurs mm., se nettsiden:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_099576.pdf

Betalte timer

Betalte timer er timer man får lønn for. Det kan være både timer som utføres og timer man er fraværende (f.eks. på grunn av ferie) eller ikke jobber. Eksempel på sistnevnte kan være at man får utbetalt lønn for et visst antall timer mellom oppdrag.

Årsverk

Overnevnte begreper defineres gjerne som daglig eller ukentlig arbeidstid. Når man ser på en jobb som «varer hele året» får man begrepet «årsverk». Et årsverk kan dermed defineres som det antall timer som svarer til heltidsjobb som varer hele kalenderåret. Vi skiller på to hovedtyper av årsverksbegreper:

Avtalte årsverk

Summen av antall heltidsarbeidsforhold (arbeidsforhold) og deltidsjobber omregnet til heltidsarbeidsforhold.

Dette er årsverk som er basert på den stillingsprosenten eller det timeantallet man har avtalt å jobbe ifølge arbeidskontrakten.

Utførte (faktiske) årsverk

Dette er årsverk som er basert på hvor mye man faktisk har arbeidet, uavhengig av om timene er betalt eller ikke betalt, og dermed hvor mye som har blitt utført gjennom året.

Dette er det beste målet dersom man ønsker å måle volumet av arbeidskraft.

I kapittel 3.4 ser vi nærmere på hvordan vi skal implementere definisjonene av årsverk, mens vi i kapittel 5 ser vi på sammenhengen mellom årsverk i dette notatet og andre statistikker som AKU og Nasjonalregnskapet.

3.4. Måling av årsverk

Ovenfor har vi gitt en teoretisk beskrivelse av ulike arbeidstids- og årsverksbegreper. Når vi skal måle dette er vi avhengig av hva som finnes av informasjon i datagrunnlaget.

Hva har vi av informasjon i a-ordningen?

I a-ordningen, som er hovedkilden for informasjon om arbeidstid, har vi bare direkte informasjon om avtalt arbeidstid (avtalt stillingsprosent) og dermed avtalte årsverk. Det finnes med andre ord ingen direkte rapportering av utført arbeidstid (utførte årsverk), men ved hjelp av annen informasjon som rapporteres kan vi komme noe nærmere utførte årsverk.

Siden vi ikke har direkte informasjon om utført arbeidstid, vil vi når vi skal forsøke å nærme oss en måling av utført arbeidstid (utførte årsverk) implementere dette ved å skaffe data om avtalt arbeidstid, betalt og ubetalt overtid samt ulike typer fravær. For å få fram utviklingen i volumet av utført arbeidstid er det mest optimale å måle arbeidstiden i timer. Normalisering til heltids ukeverk, månedsverk eller årsverk, vil skjule eventuelle endringer i antall timer som regnes som normal heltid.

Det finnes data på arbeidsforholdsnivå om to typer fravær: foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær. Vi kan dermed lage tall hvor timene disse fraværene representerer er trukket fra. Vi bruker da betegnelsen «avtalte årsverk eksklusive fravær». Denne betegnelsen nærmer seg «utførte årsverk». Men vi bruker likevel ikke betegnelsen «utførte årsverk» siden tallet fortsatt ligger nærmere betegnelsen «avtalte årsverk». Vi mangler registerinformasjon om blant annet arbeidet tid som er ubetalt, ferie og egenmeldt sykefravær på individnivå. Vi kan dermed ikke gi tall for utførte årsverk.

Utover foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær finnes det også informasjon om permittering og permisjoner i a-ordningen. I tillegg skal penger og timer knyttet til betalt overtid rapporteres. Det er flere grunner til at vi ikke har tatt hensyn til denne informasjonen for å komme enda nærmere utførte årsverk. SSB har fortsatt liten erfaring med utnyttelse av nevnte data og det er knyttet en del usikkerhet rundt rapportering av permisjoner, særlig når det gjelder dateringer. For det andre er det kun krav om å rapportere permisjoner hvis en ansatt har helt eller delvis permisjon fra arbeidsforholdet i 14 dager eller mer. Permisjoner under 14 dager *kan* rapporteres, noe mange opplysningspliktige gjør. Videre er det også mulig å se på totale og gjennomsnittlige lønnskostnader og dermed kunne si noe om blant annet mertid. En utnyttelse av denne informasjonen vil derfor kreve en nærmere analyse av hvordan dette rapporteres og av kvaliteten. En slik analyse er utenfor rammene til dette prosjektet.

En utvidelse av ordningen for å få mer informasjon slik at vi kommer enda nærmere utførte årsverk er et langsiktig og krevende arbeid som må være utgangspunkt i behov fra eieretatene for a-ordningen (NAV, SKD og SSB). I tillegg må kostnadene for arbeidsgiverne vurderes opp mot nytten for etatene/ samfunnet. Førstnevnte innebærer blant annet at vi så langt som mulig må unngå å spørre om opplysninger som kun er relevant for noen få arbeidsgivere (f.eks. kun statlige arbeidsgivere).

Det er derfor to årsverksbegrep som vi kan benyttet i statistikken: a) avtalte årsverk og b) avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær.

Årsverk eksklusive fravær defineres på følgende måte:

Summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber eksklusive årsverk tapt på grunn av legemeldt sykefravær og foreldrepermisjon.

Dette er avtalte årsverk kun korrigert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær. Annet type fravær (ferie, avspasering av fleksitid, egenmeldt sykefravær og andre typer permisjoner) trekkes ikke fra.

Om vi i tillegg til avtalte årsverk også skal publisere avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær avhenger av brukerbehov.

Utgangspunktet for måling av årsverk er de enhetene og arbeidsforholdene som skal inngå i populasjonen, jf. kapittel 3.1 og 3.2. Videre er det flere elementer man må ta hensyn til ved måling av årsverk:

- Definisjonen av hva som er en heltidsjobb
- Arbeidstid hele året

Heltid/deltid

Heltid/deltid beregnes ut fra informasjon om avtalt stillingsprosent. Man tar da hensyn til at heltidsandelen kan variere mellom grupper. Vanlig normal fulltid i Norge er 37,5 time per uke. Skift- og turnusarbeidene vil ha et lavere timetall for heltid, mens andre grupper kan ha høyere timeantall. Det betyr at avtalt stillingsprosent ikke skal påvirkes av at det er forskjeller i hvor mange timer som utgjør fulltid.

I a-ordningen har vi som nevnt tidligere også informasjon om *antall timer som utgjør fulltid per uke*. Basert på denne og *avtalt stillingsprosent* kan vi beregne antall timer per uke man har avtalt å jobbe. Denne variabelen kan så benyttes for å bestemme hva som utgjør heltid. Imidlertid vil det også være feilkilder og mangler ved *antall timer som utgjør fulltid per uke*. Konklusjonen er at det er best å benytte avtalt stillingsprosent.

Heltid er her definert som stillingsprosent lik 100 eller mer. Deltid er definert stillingsprosent mindre enn 100.

Arbeidstid hele året

Vi har ikke informasjon om årlig arbeidstid (stillingsprosent) for hver person som er sysselsatt i løpet av et år. Stillingsprosent rapporteres hver måned i a-ordningen. Gjennom året vil stillingsprosenten kunne variere for et arbeidsforhold. Men må derfor vurdere hva det vil si «å jobbe hele året» for en heltidsarbeidende person.

Den vanligste måten å beregne stillingsprosent for alle ansatte og alle arbeidsforhold som inngår i statistikken på ett eller flere tidspunkt i løpet av året. Har man flere tidspunkt kan man regne gjennomsnitt av disse. I a-ordningen, hvor data

samles inn per måned, vil det når man skal beregne avtalte årsverk for et helt år være naturlig at man tar gjennomsnittet av alle månedene i året. På den måten tar man hensyn til eventuelle endringer i stillingsprosenten gjennom året og om man bare har jobbet deler året i staten. Vi ser kun på en referanseuke i måneden (som er uka med den 16. i). Det vil si at stillingsprosenten i referanseuka representerer hele måneden. Vi tar ikke hensyn til at det er forskjeller i antall arbeidsdager mellom månedene. Alle månedene behandles likt.

Beregning av årsverk

Basert på drøftingen over anbefales følgende beregning av avtalt årsverk og avtalt årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær:

Avtalte årsverk:

Avtalte årsverk = avtalt stillingsprosent/100

Denne beregningen gjøres for den tredje uke i hver måned gjennom hele kalenderåret. Årlig gjennomsnittlig årsverk =

$$\sum_{i=1}^{12} \frac{\text{avtalte årsverk}_i}{12}$$

der i = måned.

Stillingsprosent = 100 = 1 årsverk, mens stillingsprosent = 50 = ½ årsverk, osv.

Hver måned teller 1/12 i beregningen. Det betyr at hvis man jobber fulltid i alle årets måneder utgjør det 1 årsverk. Jobber man 50 prosent i alle årets måneder utgjør det et ½ årsverk. Hvis man f.eks. kun jobber 100 prosent i to av årets måneder vil det utgjøre 1/6 del årsverk.

Tilsvarende gjennomsnitt vil bli beregnet for antall ansatte og antall arbeidsforhold. Dersom det skjer endring i næring, yrke, mv. gjennom året vil man telle en viss andel i hver næring, yrke, osv. Hvis man f.eks. jobber i næring A i 2 måneder og næring B i 10 måneder, vil man telle 1/6 i næring A og 5/6 i næring B.

Avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær:

Avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær = (avtalt stillingsprosent - sykefravær - foreldrepermisjon)/100

Som for avtalte årsverk gjøres denne beregningen for den tredje uke i hver måned gjennom hele kalenderåret.

Det beregnes en fraværsfaktor for foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær per måned. Faktoren for foreldrepermisjon får vi ved å ta antall dager i fødselspermisjon i referanseuken og dele på antall dager i referanseuken. Det er tilsvarende beregningsmåte for legemeldt sykefravær, men vi tar også hensyn til gjennomsnittlig sykeuføregrad. Årlig gjennomsnittlig årsverk minus fravær (legemeldt og foreldrepermisjon) =

$$\sum_{i=1}^{12} \frac{\text{avtalte årsverk minus fravær}_i}{12}$$

der i = måned.

Hver måned teller 1/12 i beregningen.

3.5. Valg av detaljeringsnivå

Vi foreslår at SSBs ordinære publisering legger seg på et nivå som er nær det man nå har i statistikken over ansatte i staten. Det er et nivå hvor driftskostnader er veid opp mot brukerbehov.

I dagens statistikk over ansatte i staten, se omtale i kapittel 5.1, har tabellene ulike detaljeringsnivå. Nivå er blant annet valgt slik at SSB lett kan identifisere enheter maskinelt med utgangspunkt i organisasjonsnumre og knytning i SSBs Virksomhets- og foretaksregister (VoF). VoF henter sin inndeling av staten fra Enhetsregisteret (ER).

Dette er også viktig i en fremtidig ny statistikk over ansatte i staten. Detaljeringsgrad vil avhenge av hvilke fordelingsvariable man ønsker. Det er lite hensiktsmessig å gi en detaljeringsgrad som gir for små tall, både på av personvern- og kvalitetsmessige grunner. Førstnevnte betyr at enkeltpersoner ikke må kunne identifiseres. Sistnevnte innebærer at betydningen av feil øker når tallene blir små. Veldig små tall vil videre bety det relativt sett skal mindre til for at det blir brudd i tidsserien, bl.a. som følge av omorganiseringer (se mer om dette i kapittel 3.7).

Før vi presenterer forslag til detaljeringsnivå skal vi gå gjennom betegnelser og struktur på enheter i ER for å vise forskjeller fra statsregnskapet.

For privat sektor opererer ER med foretak som navn på en juridisk selvstendig enhet. Foretak i privat sektor er videre splittet opp i virksomheter. Virksomhet brukes av SSB som betegnelse på en produksjonsenhet, dvs. en lokalt avgrenset enhet som hovedsakelig driver produksjon av varer eller tjenester innenfor en bestemt næring. Dette omtales som underenhet i ER. I motsetning til for privat sektor kan statlig (og kommunal) forvaltning også ha registrert enheter mellom det øverste nivået (foretaket) og det laveste nivået (virksomheten). Disse mellomliggende nivåer omtales som organisasjonsledd. Departementene, når man inkluderer alle deres underliggende enheter, benevnes som foretak (selve det fysiske arbeidstedet departement, er en virksomhet). For eksempel har Statistisk sentralbyrå (SSB) to virksomheter: SSB-Oslo og SSB-Kongsvinger. Nivået over (hele SSB) er et organisasjonsledd under foretaket Finansdepartementet. Skatteetaten er et organisasjonsledd rett under Finansdepartementet, men har for deler av skatteetaten ytterligere to organisasjonsledd før man kommer til de fysiske arbeidsteder – virksomhetene.

Virksomhet slik SSB bruker det, betyr altså noe annet enn i økonomiregelverket for staten, hvor statlige virksomheter defineres på denne måten: Med statlige virksomheter menes forvaltningsorganer, herunder departementer, det vil si alle virksomheter som er en del av staten som juridisk person. Eksempler på statlige virksomheter underlagt departementene er direktorater (herunder tilsyn), forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og ombud. For mer informasjon om definisjon av statlige virksomheter henviser vi til statregnskapet.no og regjeringen.no.

Vi har valgt å bruke SSBs forståelse av betegnelsen virksomhet i det videre siden statistikken som omtales og gir tall fra er basert på en slik definisjon av virksomhet.

Forslag til detaljeringsnivå i det SSB publiserer:

- a) Noen tabeller som gir tall for de enkelte departementsområder i alt og alle underliggende enheter, helt ned til laveste nivå (organisasjonsledd) over virksomhet. På dette nivået kan man fordele på antall ansatte (antall personer), antall arbeidsforhold, avtalte årsverk og avtalte årsverk eksklusive

foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær. Sistnevnte kun hvis det er brukerbehov. Ingen andre fordelinger gis for disse detaljerte tabellene. Dette tilsvarer tabell 0994 i dagens statistikk over ansatte i staten på <https://www.ssb.no/statbank/list/regsyst> (med unntak av at denne ikke gir tall for antall ansatte og årsverk eksklusive fravær).

- b) Tabeller tilsvarende a), men med grovere inndeling for å kunne fordele tallene på ulike kjennetegn ved personen, arbeidsforholdet eller foretaket, f.eks. etter alder, kjønn, næring, utdanning, fagfelt, landbakgrunn, mv. Det må settes en grense for å kunne fordele på kjennetegn, f.eks. 100 årsverk eller ansatte. Foretak som blir for små vil bli samlet i «Annet-grupper».
- c) Tabeller som viser tilganger og avganger, tilsvarende dagens statistikk over ansatte i staten, f.eks. tilganger/avganger etter departement, alder, utdanningsnivå, osv. (se tabeller under «Ansatte i staten – tilganger og avganger» på nettsiden det refereres til i punkt a).

Med «tilgang» menes rekruttering (tilgang) til laveste organisasjonsledd, mens med «avgang» menes at man slutter (avgang) i laveste organisasjonsledd.

Denne inndelingen tilsvarer det vi gjør i dagens statistikk over ansatte i staten.

Tabeller over tilganger/avganger, jf. punkt c, avhenger av om det er brukerbehov for denne typen tabeller.

Inndelingen og avgrensningen i departementsområder må oppdateres for hver årgang. Enten ved å ta utgangspunkt i inndelingen i VoF, eller ved at Difi holder orden på denne populasjonen og sender en oversikt over organisasjonsnummer til SSB når det er behov for det. Om det er behov for sistnevnte avhenger bl.a. av detaljeringsnivå vi publiserer på.

Endringer i departementsstrukturen vil i tabellene fremstå som start/stopp av tidsserier, slik det er i dagens statistikk. Det betyr at hvis et nytt departement oppstår så vil det ha verdi fra og med den årgangen, mens årgangene før er prikket (se f.eks. tabell 0994 som det refereres til over).

Som omtalt over vil det fort bli mange små tall hvis man har detaljert inndeling i enheter og fordeler på mange kjennetegn. For å unngå små tall, få stabilitet i gruppene over tid (unngå at grupper forsvinner ut/inn av årganger) og hindre identifisering av enkeltpersoner legges det opp til følgende begrensninger i hva som kan publiseres:

- Det gis ikke fordeling på ulike variable hvis det er færre enn 100 ansatte i enheten (laveste organisasjonsledd). Dette gjelder alle tabeller unntatt tabellene omtalt i punkt a) under detaljeringsgrad over, dvs. de mest aggregerte tabellene. Enheter som blir for små samles i «Annet grupper».
- Alle 1 og 2 tall vil bli prikket eller avrundet til enten '0' eller '3' for å ivareta personvernet.
- Innvandrere fordeles ikke etter landbakgrunn hvis det er færre enn 10 innvandrere totalt i enheten.

Første og siste ballpunkt er tilsvarende regler som i dagens statistikk over «Ansatte i staten», jf. kapittel 5.1.3.

For brukere av statistikk i staten kan man i neste fase vurdere om noen av SSBs data også bør lages for nivået virksomhet slik det er definert i statsregnskapet. Det vil som regel kunne gjenfinnes direkte som organisasjonsledd eller sum av organisasjonsledd i SSBs datagrunnlag.

3.6. Aktuelle fordelingsvariable

I kapittel 3.5 gis det noen forslag til en mulig inndeling av tabellene i ulike detaljeringsnivå. Nedenfor redegjøres det for aktuelle fordelingsvariable:

Årgang

Alle tabeller fordeles på årgang. I statistikkbanken kan man velge flere årganger eller kun siste årgang. Første årgang vil være 2016.

Alder og kjønn

Alder vil være gjennomsnitt over årets 12 måneder.

Innvandrerkategori og landbakgrunn

Dette er tall som blir laget i dagens statistikk over ansatte i staten på grunn av stor etterspørsel etter slik tall. Det kan gis tall for andelen av årsverkene som er utført av innvandrere.⁸ Om det skal gis egne fordelinger på ikke-bosatte avhenger av størrelsen på gruppen. Hvis den blir for liten vil ikke-bosatte inngå i gruppen befolkningen utenom innvandrere, slik det gjøres i SSBs statistikk over sysselsetting blant innvandrere.

Utdanningsnivå og fagfelt

Det kan gis fordeling etter høyeste fullførte utdanning (etter standard for utdanningsgruppering) og/eller etter fagfelt/spesialisering.

Næring

Det kan vurderes å gi noen tall etter sentrale næringsgrupper i staten, bl.a. for å lettere sammenligne tall over tid.

Yrke

I a-ordningen rapporteres også yrke for staten. Vi kan derfor vurdere å lage noen tabeller med fordeling på yrke.

Fylke/kommune

Ansatte i staten kan fordeles etter fylke/kommune, men da ikke fordelt på laveste organisasjonsledd. Se også omtale i kapittel 3.7 nedenfor.

3.7. Tidsserier

Et av hovedformålene med prosjektet er å lage et opplegg som kan vise utviklingen i antall årsverk i staten. Den største utfordringen for å få til dette er hvordan man skal håndtere organisatoriske endringer. Vi deler drøftingen av dette i to. Vi ser først på organisatoriske endringer som har betydningen for hvilke enheter som inngår i staten samlet sett. Deretter ser vi på omorganiseringer internt i statsforvaltningen. Den første endringen er enklere å få tatt hensyn til enn den andre. Til slutt knytter vi noen kommentarer til fenomenet outsourcing.

3.7.1. Enheter som går inn og ut av statsforvaltningen

Historisk sett har enheter som har vært en del av statsforvaltningen fått endret tilknytning ved at de f.eks. er blitt statlige foretak. Men det har også vært overføring til kommunal/fylkeskommunal virksomhet. Det har vært mindre vanlig de senere år, om man ser bort fra helseforetakene, at det har skjedd overføringer fra andre sektorer til statsforvaltningen. En annen sak er at det av og til skjer nyetablering av enheter i statsforvaltningen som gjør at populasjonen må endres.

Så lenge virksomheter som går ut av eller inn i statsforvaltningen gjør det som helhet, vil det være enkelt å identifisere disse. Ofte vil man i tabellene se det ved at

⁸ Innvandrere er definert som personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre.

enheten endres til 0 i årsverk om den forsvinner ut, og går fra 0 årsverk om den er ny. Eksempel på det første er kirkelige enheter. Det vil imidlertid måtte informeres om at årsaken. Dette fordi flyttinger av enheter internt i staten også vil fremstå på denne måten i tabellene. Eksempel på dette er de gamle politidistriktene som ble erstattet av nye og større enheter.

Informasjonen vi gir brukerne vil være hva som har skjedd fra ett år til det neste. Det vil være svært vanskelig å si noe om omfanget av årsverk utover tallet for det året skiftet skjedde. Hva som ville blitt utviklingen i de etterfølgende årene hvis enheten ikke hadde skiftet inn/ut av statsforvaltningen, er vanskelig å ha en formening om.

Nyetablering av statlige virksomheter under statsforvaltningen skaper ikke noe problem for tidsserien. Her vil den veksten dette gir i årsverk være noe som skal telle med. Motsatt vil også nedleggelse av statlige virksomheter være forhold som man ønsker å få fram som reell nedgang i årsverk i statsforvaltningen.

3.7.2. Organisatoriske endringer internt i statsforvaltningen

Dette gir utfordringer når man ikke bare skal gi tall for utviklingen i staten samlet, men også brutt ned på departement og på underliggende enheter. Generelt vil det være slik at jo mer detaljert man splitter opp staten i tabellene, jo større risiko er det for at man berøres av en organisatorisk endring. Om for eksempel NAV omorganiseres internt, vil ikke dette ikke gi noe brudd i tidsserien i årsverk for NAV samlet eller for Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) samlet.

Det er ofte ganske omfattende omorganiseringer som skjer fra et år til det neste. Og da tenker vi på antall enheter som er berørt. Der hele enheter (det vil si enheter registrert med eget organisasjonsnummer) skifter plass i organisasjonen, vil disse kunne identifiseres ved endringer i knytningen av enheten til overordnet enhet. Det som i praksis er umulig å identifisere presist er om det gjelder hele enheten eller ikke. SSB vil derfor være avhengig av assistanse fra Difi/DFØ eller andre med kunnskap om dette.

Fordi omorganiseringene er omfattende er det også dårlig egnet for fotnoter. Vi foreslår at det i stedet lages et eget notat om slike forhold som linkes til en mer generell fotnote om problemstillingen. For å illustrere kompleksiteten viser vi noen eksempler i vedlegg A.

Selv om brudd som følge av omorganiseringer bare gis ned på et visst nivå i organisasjonsstrukturen, kan det fortsatt lages årsverkstall ned på alle ledd så lenge personvernet er ivaretatt. Men man trenger da ikke å legge arbeid i å skulle gi en tolkbar beskrivelse av utviklingen på lave nivåer.

Flyttinger av i enheter vil generelt være så små at de ikke påvirker gjennomsnittstall for enheter som andel kvinner, andel innvandrere ol. Men endringstall for årsverk vil ofte kunne påvirkes. Reelle endringer i årsverk vil ofte ikke være store i forhold til antall årsverk som flyttes.

Hovedformålet med prosjektet er å måle utviklingen i årsverk i forhold til ressursbruk og effektivitet. Men det er også stor interesse for årsverk knyttet til hvordan statlig ansatte fordeler seg regionalt. Dette kan man gjøre ved å se på kommunene de enkelte virksomheter er lokalisert til. Man trenger da ikke forholde seg til organisasjonsstrukturen. Men kan gi endringstall for ansatte og/eller årsverk etter kommune/fylke.

Man kan også tenke seg å se på utvikling etter næring og yrke uavhengig av organisatorisk inndeling. Næring vil si noe om antall årsverk som brukes for å produsere ulike tjenester som undervisning, museer og barnevern. Utvikling i årsverk fordelt på yrke sier noe om endringen i måten tjenestene produseres på. Her vil man for eksempel kunne se indikasjoner på effekter av digitalisering ved at antall årsverk en del yrker som kontormedarbeidere og bibliotekarer reduseres.

3.7.3. Årsverk erstattes ved kjøp av tjenester

Vi tar med et punkt om dette for å få fram at utviklingen i årsverk slik SSB har data om dette ikke alltid gir det et fullt dekkende bilde av hvor mye arbeid som går med for å produsere statlige tjenester. Det må man ha med seg i tolkingen av tallene.

Kjøp av tjenester kan ha ulike formål:

- a) Arbeid som før ble utført av egne ansatte erstattes av kjøp av tjenester.
- b) Nye oppgaver gjennomføres helt eller delvis ved kjøp av tjenester.
- c) Arbeid ved omleggings- eller utviklingsarbeid styrkes ved kjøp av tjenester.

Når man erstatter egne ansatte/årsverk med kjøp av tjenester, vil endringer i årsverk overvurdere effektiviseringen målt i kroner. Vi har ikke data som gjør at dette kan identifiseres og måles presist. Men man kan gjøre en sjekk for å se om antall årsverk i noen oppgaver man vet blir utført, ikke lenger utføres av egne ansatte. Det gjelder for eksempel renhold.

Når det gjelder punkt c) vil dette være en midlertidig sak og at vi ikke får dekket årsverk rundt dette, er mindre problematisk. Variasjoner i regnskapstall for kjøp av tjenester vil være en informasjonskilde.

Skille mellom punkt a) og punkt b) vil ikke alltid være så skarpt. Nye oppgaver kan tenkes å være drift av mer avanserte tekniske og innholdsmessige driftssystemer for IT og saksbehandling. Her vil det som regel være en delvis effektivisering, men også at oppgaver utføres av andre slik at utgifter til kjøp av tjenester øker. Her vil man eventuelt kunne se på trend i regnskapstall for kjøp av tjenester. SSB vil ikke kunne knytte årsverk til dette.

3.8. Formidling av statistikk

3.8.1. Hyppighet

I første omgang legges det opp til å publisere årstall, målt ved gjennomsnittet av alle årets 12 måneder. Se mer om beregning i kapittel 3.4, måling av årsverk.

Etter hvert vil det bli vurdert om det også skal publiseres tall hvert kvartal. Det forutsetter imidlertid at det foreligge et klart brukerbehov.

3.8.2. Aktualitet

Ved publisering av årstall vil vi benytte alle årets 12 måneder. Tall for desember er klart mot slutten av februar året etter. I tillegg publiseres andre statistikker rundt dette tidspunktet. Dette vil dermed tidligst kunne publisere ultimo mars året etter.

Tall for befolkningens høyeste utdanning kommer rundt juni året etter. Dersom man skal publisere tabeller etter utdanning og ønsker oppdaterte utdanningsopplysninger for året før, må vi dermed vente til høsten med å publisere tabeller med utdanningsopplysninger.

3.8.3. Type formidling

Noen hovedtabeller vil bli publisert i Statistikkbanken på www.ssb.no. Den er tilgjengelig og gratis for alle. I tillegg kan det vurderes om det i tillegg er behov for å lage noen spesialkjøringer til Difi som de kan publisere på sine nettsider.

Spesialkjøringer til Difi kan være særskilte tabeller som faste leveranser på oppdrag og/eller ad-hoc leveranser. Dette kan typisk være tabeller som blir for detaljert og dermed lite hensiktsmessig å publisere i SSBs statistikkbank. Arbeidet med å bestemme type tabeller, fordelinger på ulike kjennemerker og detaljeringsnivå vil skje i dialog med Difi.

Det er imidlertid viktig at kravene til personvern blir ivaretatt. Det innebærer at tabellene ikke kan være så detaljerte at enkeltpersoner blir identifisert. Som også omtalt over må det settes et krav til et visst antall ansatte i virksomhetene for å kunne fordele etter ulike variabler som kjønn, alder, utdanning, fagfelt, osv. Det må også hindres at enkeltpersoner kan identifiseres gjennom krysskobling av tabeller.

Utforming av tabeller samt diskutere eventuelle spesialkjøringer til Difi skjer i fase 2 av prosjektet.

3.9. Mer om oppdragstakere/frilansere

For arbeidsforhold av typen «frilansere, oppdragstakere og personer som mottar honorar mm» (heretter omtalt som oppdragstakere), er rapporteringsplikten til a-ordningen mindre omfattende enn for ordinære og maritime arbeidsforhold. Med tanke på å måle årsverk er det to forhold som gjør at dataene er dårlig egnet. Det ene er at det er frivillig for arbeidsgiver å rapportere stillingsprosent (avtalte årsverk) og det andre er at for en god del oppdragstakere vil det ikke være sammenfall med når de faktisk arbeider og når utbetalingen skjer. Om man skal lage statistikk som belyser arbeidsinnsats for disse, tilsier det en annen tilnærming enn den tradisjonelle for sysselsettingsstatistikken. Før vi ser på dette skal vi omtale hvem som inngår i gruppen oppdragstakere.

3.9.1. Hvem er de?

Den generelle definisjonen på oppdragstakere er noe vag. I Folketrygdloven benevnes de som personer som utfører arbeid eller oppdrag for lønn eller annen godtgjørelse utenfor tjeneste (ikke ansatt). I veiledningen til a-ordningen er dette supplert med en del eksempler på yrker som alltid eller stort sett alltid vil være oppdragstakere eller yrker hvor det ikke er uvanlig at man er oppdragstaker. De yrker som alltid skal anses som oppdragstakere er folkevalgte og styremedlemmer. Arbeidsmiljøloven omtaler i hovedsak bare arbeidstakere og ikke oppdragstakere. I loven er ikke skillet mellom arbeidstakere og oppdragstakere omtalt. Men i forarbeider til loven settes opp en del kriterier for hva som tilsier at et arbeidsforhold er et arbeidstakerforhold. Motsatsen er da både selvstendig næringsdrivende og oppdragstakere. Flere av kriteriene er såpass diffuse at ofte vil være et skjønsspørsmål knyttet til anvendelsen av kriteriene. Det har da også vært en del saker i domstolene i hvilken grad konkrete arbeidsavtaler skal defineres som arbeidstaker eller oppdragstaker.

I Notater 2018/10 fra SSB er det gjort en kartlegging av oppdragstakere slik disse er rapportert til a-ordningen. Vi skal her bare kommentere det som gjelder staten. I november 2016 var det for statsforvaltningen minus helseforetakene rapportert ca. 31 000 aktive oppdragstakerforhold. De som var rapportert med utbetalt fastlønn eller timelønn denne måneden blir tatt med i SSBs løpende statistikk om arbeidsforhold. Disse utgjorde ca. 5 500 arbeidsforhold.

Til dette notatet om årsverk i staten har vi kjørt noen flere tabeller og da fra november 2017. I november 2017 var tallet på oppdragstakere i statistikken 5 419. Siden bare rundt 1 prosent av disse var rapportert med yrkeskode gir det lite informasjon om hvem de var. For de øvrige sektorer ble rundt 2/3 av oppdragstakerne rapportert med yrke. Men vi kan fordele oppdragstakerne etter hvilke statlige arbeidsgivere som har rapportert oppdragstakere.

Kunnskapsdepartementet er det departement med underliggende virksomheter hvor vi finner klart flest oppdragstakere (1 946). Hovedtyngden av disse arbeider ved universitet og høyskoler. Ut fra en veiledning som NTNU har laget for egen bruk, vil dette for eksempel være sensorer, gjesteforelesere, opponenter, medlemmer av bedømmelseskomiteer og praksisveiledere. I enheter under Barne- og likestillingsdepartementet var det 1 177 oppdragstakere. Her finner vi blant annet fosterforeldre og fylkesnemndene for barnevern og sosial saker. Under Justisdepartementet er det 642 oppdragstakere. Her finner vi blant annet konfliktrådene.

3.9.2. Mulige tabeller over «årsverk»

Siden det er dårlig sammenheng mellom når man jobber og når man får betalt for oppdragstakere og de fleste står uten stillingsprosent, kan man tenke seg en annen tilnærming til å måle årsverk enn å se på status en bestemt uke. Det ene er at man tar utgangspunkt i alle arbeidsforhold hvor det har vært utbetalt noe lønn som oppdragstaker i løpet av året. Det andre er at man ser på lønnsarter utover fastlønn og timelønn. Og for det tredje kan man se på størrelsen på lønn som er utbetalt til disse i løpet av året. Man kan eventuelt vurdere å bruke en lønnsats for å få et grovt anslag på antall timer arbeid som ligger bak i løpet av et år. Dermed får man et anslag på årsverk. Ved siden av å gi et samlet tall for staten, kan det fordeles på departementer.

3.9.3. Oppdragstakere i staten

Tabell 3.1 viser antall arbeidsforhold og avtalte årsverk for oppdragstakere, fordelt etter næring og kjønn. Forskjellen mellom tallene i denne tabellen og de som omtales ellers i dette kapittelet, er at i tabell 3.1 har vi brukt definisjon av staten som foreslått i dette notatet, mens i tallene det refereres til i kapittel 3.9.1 benyttes statsforvaltningen (sektorkode 6100) minus helseforetakene. Det var drøyt 5 000 arbeidsforhold i staten av typen oppdragstaker/frilansere, som utgjør vel 3 100 årsverk. Denne gruppen står for flest årsverk i offentlig administrasjon (64 prosent). Videre ser vi av tabellene av kvinner utgjør det største gruppen med 52 prosent av årsverkene.

Tabell 3.1. Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk for oppdragstakere i staten, etter kjønn og næring. Årsgjennomsnitt 2017

Foretakets hovednæring	Begge kjønn		Menn		Kvinner	
	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk
Absolutte tall						
I alt	5 102	3 115	2 393	1 496	2 709	1 620
84 Offentlig administrasjon og forsvar	3 023	1 996	1 378	921	1 645	1 077
85 Undervisning	1 956	1 032	918	505	1 039	526
Andre næringer	123	87	97	70	25	17
Prosent						
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
84 Offentlig administrasjon og forsvar	59,3	64,1	57,6	61,6	60,7	66,5
85 Undervisning	38,3	33,1	38,4	33,8	38,4	32,5
Andre næringer	2,4	2,8	4,1	4,7	0,9	1,0
Prosent						
I alt	100,0	100,0	46,9	48,0	53,1	52,0
84 Offentlig administrasjon og forsvar	100,0	100,0	45,6	46,1	54,4	54,0
85 Undervisning	100,0	100,0	46,9	48,9	53,1	51,0
Andre næringer	100,0	100,0	78,9	80,5	20,3	19,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4. Analyse

I dette kapittelet presenterer vi noen hovedtall for statsforvaltningen. Populasjonen er den vi foreslår i dette notatet, jf. kapittel 3.1 og 3.2. Først ser vi på noen hovedtall for hele statsforvaltning, der vi fordeler på kjønn, alder, arbeidsstedsfylke og etter departementsområder. Her gir vi i tillegg til tall for arbeidsforhold og avtalte årsverk også tall for avtalte årsverk eksklusiv foreldrepermisjon og legemeldt fravær. Deretter ser vi på arbeidstid (stillingsprosent) og innvandrersandeler. Til slutt ser vi på utdanningsnivå.

4.1. Hovedtall for staten

Tabell 4.1 viser arbeidsforhold, avtalte årsverk og avtalte årsverk eksklusiv fravær fordelt etter type arbeidsforhold i staten. Med fravær menes fravær på grunn av foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær. Med avgrensningen av populasjon vi har valgt i dette notatet (jf. kapittel 3.1 og 3.2) og måten vi vi måler avtalte årsverk og avtalte årsverk eksklusiv fravær på (jf. kapittel 3.4) var det i 2017 nesten 165 000 arbeidsforhold, som utgjorde om lag 152 000 avtalte årsverk og drøyt 143 000 avtalte årsverk eksklusiv fravær, i staten i 2017. Av disse var de fleste arbeidsforholdene ordinære. Oppdragstakere/frilansere (5 103 arbeidsforhold) og vernepliktige (8 464 arbeidsforhold) holdes utenfor populasjonen.

Tabell 4.1. Antall arbeidsforhold, avtalte årsverk og avtalte årsverk eksklusiv fravær¹ i staten, etter om man inngår eller holdes utenfor staten. Årsgjennomsnitt 2017

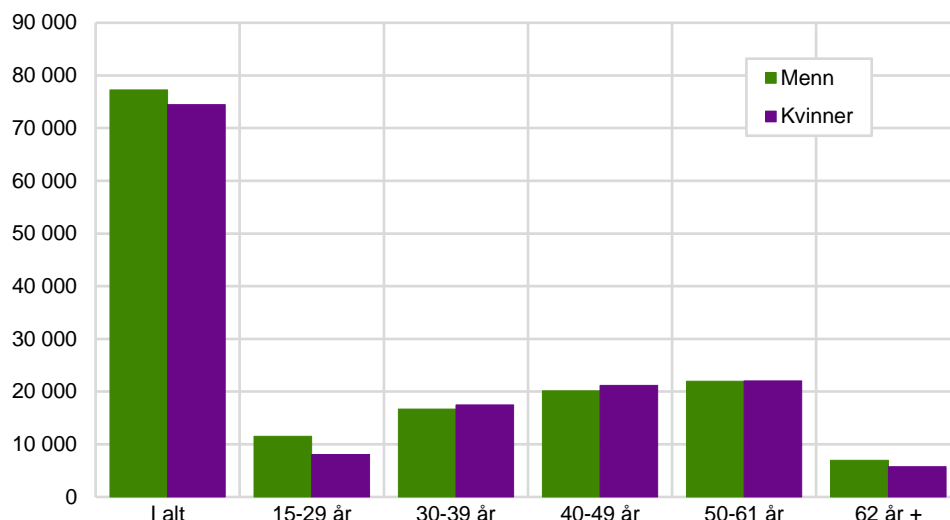
Populasjon	Type arbeidsforhold	Absolutte tall		
		Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Avtalte årsverk minus fravær ¹
Inngår i alt		164 949	151 737	143 411
Inngår	Ordinære	164 557	151 351	143 050
Inngår	Maritim	392	385	361
Holdes utenfor	Oppdrag	5 103	3 116	3 068
Holdes utenfor	Uoppgitt	281	160	155
Holdes utenfor	Vernepliktige	8 464	8 464	8 446

¹ Fravær = foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I figur 4.1 ser vi på avtalte årsverk i staten, etter kjønn og alder. Menn står for en marginalt større andel av årsverkene i staten enn kvinner i 2017, med henholdsvis 77 241 mot 74 496 årsverk. Menn står også for flest avtalte årsverk i den yngste (15-29 år) og eldste aldersgruppen (62 år og over). I aldersgruppen 30-49 står kvinner for marginalt flest avtalte årsverk.

Tabell 4.2 viser i tillegg til absolutte tall også prosentvis fordeling. For begge kjønn ble over halvparten av de avtalte årsverkene utført i aldersgruppene mellom 40 og 61 år. Færrest årsverk ble utført i den eldste aldersgruppen, med henholdsvis 9 prosent for menn og 7,7 prosent for kvinner. Tabellen gir også tall for avtalte årsverk eksklusiv fravær. Som omtalt i kapittel 3.3.2 er det justert for to typer fravær: foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær. Når vi trekker for fravær står kvinner for en litt mindre andel av årsverkene i alle aldersgrupper enn når vi kun ser på avtalte årsverk uten å justere for fravær.

Figur 4.1. Avtalte årsverk i staten, etter kjønn og alder. Årsgjennomsnitt 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.2. Antall arbeidsforhold, avtalte årsverk og avtalte årsverk eksklusiv fravær¹ i staten, etter alder og kjønn. Årsgjennomsnitt 2017

Alder	Antall arbeidsforhold			Avtalte årsverk			Avtalte årsverk minus fravær ¹		
	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner
I alt	164 949	83 657	81 293	151 737	77 241	74 496	143 411	74 689	68 722
15-29	23 033	13 257	9 776	19 537	11 502	8 036	18 738	11 288	7 450
30-39	35 992	17 546	18 446	34 124	16 653	17 472	31 032	15 913	15 119
40-49	44 026	21 380	22 646	41 350	20 147	21 203	39 455	19 515	19 940
50-61	47 294	23 477	23 817	43 998	21 978	22 020	42 060	21 268	20 792
62+	14 603	7 996	6 607	12 726	6 962	5 765	12 125	6 705	5 420

Alder	Prosent								
	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15-29	14,0	15,8	12,0	12,9	14,9	10,8	13,1	15,1	10,8
30-39	21,8	21,0	22,7	22,5	21,6	23,5	21,6	21,3	22,0
40-49	26,7	25,6	27,9	27,3	26,1	28,5	27,5	26,1	29,0
50-61	28,7	28,1	29,3	29,0	28,5	29,6	29,3	28,5	30,3
62+	8,9	9,6	8,1	8,4	9,0	7,7	8,5	9,0	7,9

Alder	Prosent								
	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner
I alt	100,0	50,7	49,3	100,0	50,9	49,1	100,0	52,1	47,9
15-29	100,0	57,6	42,4	100,0	58,9	41,1	100,0	60,2	39,8
30-39	100,0	48,7	51,3	100,0	48,8	51,2	100,0	51,3	48,7
40-49	100,0	48,6	51,4	100,0	48,7	51,3	100,0	49,5	50,5
50-61	100,0	49,6	50,4	100,0	50,0	50,0	100,0	50,6	49,4
62+	100,0	54,8	45,2	100,0	54,7	45,3	100,0	55,3	44,7

¹ Fravær = foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tabell 4.3 har vi fordelt arbeidsforhold, avtalte årsverk og avtalte årsverk minus fravær etter arbeidstedsfylke. Flest avtalte årsverk i staten blir utført i Oslo (30,6 prosent). Deretter følger Hordaland (10 prosent) og Sør-Trøndelag (9,1 prosent). Fordelingen mellom fylkene er den samme om man ser på avtalte årsverk eller avtalte årsverk minus fravær.

I tabell 4.3 har vi sett på hvordan de statsansatte fordeler seg på arbeidstedsfylke. En annen måte å fordele på er å se andelen arbeidsforhold i staten i forhold til totalt antall arbeidsforhold i hvert fylke (se figur 4.2). I totalt antall arbeidsforhold inngår *ikke* selvstendig næringsdrivende. Det er fremdeles Oslo som har høyest andel statlig ansatte (10,2 prosent), men det er mye kortere avstand ned til de neste fylkene; Troms (10,1 prosent) og Sør-Trøndelag (9 prosent). Færrest statsansatte hadde Rogaland (3,4 prosent).

Totalt i hele Norge utgjør statsansatte om lag 6 prosent av alle arbeidsforhold.

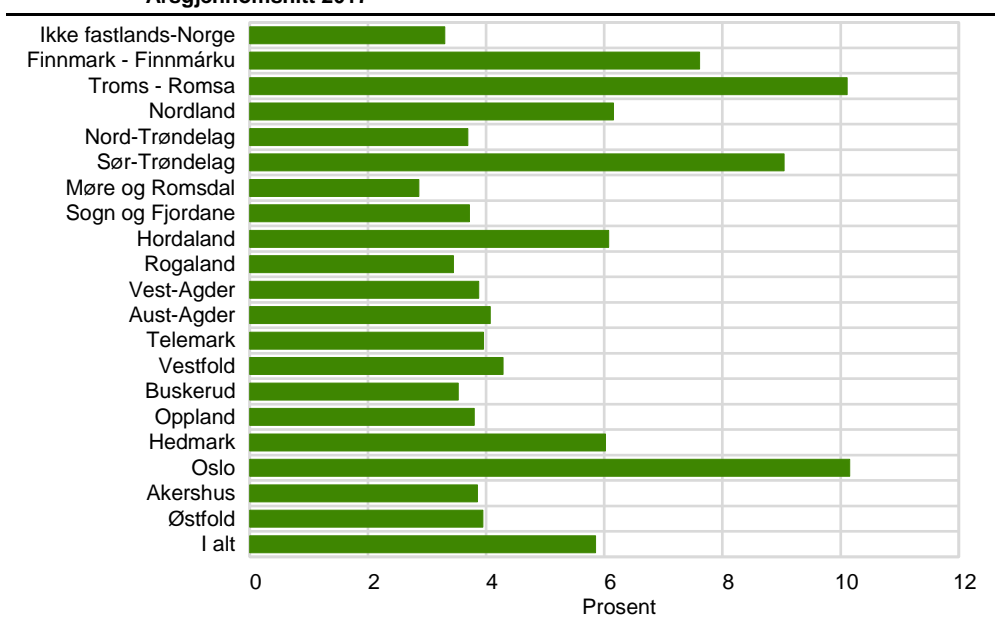
Tabell 4.3. Antall arbeidsforhold, avtalte årsverk og avtalte årsverk eksklusiv fravær¹ i staten, etter arbeidsstedsfylke. Årsgjennomsnitt 2017

Arbeidsstedsfylke	Absolutte tall			Prosent		
	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Avtalte årsverk minus fravær	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Avtalte årsverk minus fravær ¹
Alle fylker	164 949	151 737	143 411	100,0	100,0	100,0
01 Østfold	5 023	4 772	4 460	3,0	3,1	3,1
02 Akershus	11 071	10 468	9 940	6,7	6,9	6,9
03 Oslo	50 223	46 495	43 947	30,4	30,6	30,6
04 Hedmark	5 596	5 187	4 921	3,4	3,4	3,4
05 Oppland	3 524	3 287	3 108	2,1	2,2	2,2
06 Buskerud	4 762	4 464	4 198	2,9	2,9	2,9
07 Vestfold	4 872	4 598	4 344	3,0	3,0	3,0
08 Telemark	3 156	2 867	2 710	1,9	1,9	1,9
09 Aust-Agder	2 095	1 928	1 830	1,3	1,3	1,3
10 Vest-Agder	3 655	3 323	3 131	2,2	2,2	2,2
11 Rogaland	8 652	7 872	7 411	5,2	5,2	5,2
12 Hordaland	16 748	15 175	14 351	10,2	10,0	10,0
14 Sogn og Fjordane	2 218	2 079	1 959	1,3	1,4	1,4
15 Møre og Romsdal	3 927	3 680	3 463	2,4	2,4	2,4
16 Sør-Trøndelag	15 922	13 738	13 025	9,7	9,1	9,1
17 Nord-Trøndelag	2 486	2 314	2 176	1,5	1,5	1,5
18 Nordland	7 800	7 399	6 987	4,7	4,9	4,9
19 Troms - Romsa	9 392	8 460	8 004	5,7	5,6	5,6
20 Finnmark - Finnmarku	3 100	2 908	2 735	1,9	1,9	1,9
21 Svalbard	102	99	98	0,1	0,1	0,1
Ikke fastlands-Norge	627	625	614	0,4	0,4	0,4

¹ Fravær = foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.2. Antall arbeidsforhold i staten i prosent av alle arbeidsforhold i hvert fylke. Årsgjennomsnitt 2017



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.4. viser antall arbeidsforhold, avtalte årsverk, avtalte årsverk minus fravær og antall ansatte i staten fordelt etter departementsområdene. Departementsområdene inkluderer alle underliggende enheter. Det betyr for eksempel at ansatte i SSB, som er en underliggende etat under Finansdepartementet, er inkludert i tallet for «Finansdepartementet med underliggende enheter».

Vi ser av tabell 4.4 at Kunnskapsdepartementet med underliggende enheter er det største departementsområdet med vel 48 000 arbeidsforholdet, som utførte nesten

40 000 avtalte årsverk i 2017. Underliggende enheter vil blant annet være statlige høyskoler og universiteter. Tabellen viser videre at det var vel 47 000 ansatte i dette departementet, inkludert alle underliggende enheter. Forskjellen mellom antall arbeidsforhold og antall ansatte at førstnevnte omfatter både hoved- og biarbeidsforhold, mens sistnevnte kun omfatter hovedarbeidsforholdet.

Vi minner om at helseforetakene ikke er med i staten slik vi definerer det i denne rapporten. Det er årsaken til at helse- og sosialdepartementet inkludert underliggende enheter ikke er største departementsområde.

Tabell 4.4. Antall arbeidsforhold, avtalte årsverk, avtalte årsverk eksklusive fravær¹ og antall ansatte i staten, etter departementsområde. Årsgjennomsnitt 2017

Departementsområde	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Avtalte årsverk minus fravær ¹	Antall ansatte
Staten i alt	164 949	151 737	143 411	163 311
Arbeids- og sosialdepartementet med underliggende enheter	16 181	15 595	14 461	16 099
Barne- og likestillingsdepartementet med underliggende enheter	6 085	4 969	4 558	6 050
Finansdepartementet med underliggende enheter	10 280	9 838	9 301	10 258
Forsvarsdepartementet med underliggende enheter	22 068	21 798	20 990	22 032
Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter	3 664	3 489	3 289	3 620
Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende enheter	26 707	25 641	23 997	26 642
Kommunal- og moderniseringsdepartement med underliggende enheter	6 585	6 336	6 009	6 576
Kulturdepartementet med underliggende enheter	1 692	1 608	1 525	1 688
Kunnskapsdepartementet med underliggende enheter	48 288	39 804	37 790	47 020
Landbruks- og matdepartementet med underliggende enheter	2 760	2 605	2 455	2 744
Klima- og miljødepartementet med underliggende enheter	1 355	1 290	1 221	1 348
Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende enheter	3 582	3 489	3 299	3 562
Olje og energidepartementet med underliggende enheter	996	970	917	993
Samferdselsdepartementet med underliggende enheter	9 373	9 101	8 639	9 366
Utenriksdepartementet med underliggende enheter	1 749	1 733	1 667	1 736
Statsministerens kontor med underliggende enheter	252	247	236	252
Stortinget med underliggende enheter	1 098	1 069	1 017	1 097
Domstolene i Norge med underliggende enheter	2 068	1 994	1 891	2 065
Samediggi Sametinget med underliggende enheter	165	161	147	164

¹ Fravær = foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.2. Arbeidstid

I tabell 4.5 har vi fordelt antall arbeidsforhold og avtalte årsverk etter stillingsprosent. I tabellen er stillingsprosent = 100 = ett årsverk. Tabellen viser at de fleste arbeider heltid i staten. Arbeidsforhold med 100 i stillingsprosent stod for over 93 prosent av årsverkene i staten i 2017. Det var kun 9,1 prosent av arbeidsforhold hadde en stillingsprosent mellom 1 og 50 i 2017.

Tabell 4.5. Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk i staten, etter stillingsprosent. Årsgjennomsnitt 2017. Absolutte tall og prosent

Stillingsprosent	Absolutte tall		Prosent	
	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk
I alt	164 949	151 737	100,0	100,0
1-50	14 938	4 034	9,1	2,7
51-99	8 416	6 067	5,1	4,0
100	141 319	141 319	85,7	93,1
Over 100	276	317	0,2	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.6 viser stillingsprosent etter departementsområde.

Tabell 4.6. Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk i staten, etter stillingsprosent. Årsgjennomsnitt 2017. Absolutte tall og prosent

Departementsområde	Antall arbeidsforhold					Avtalte årsverk				
	I alt	1-50	51-99	100	over 100	I alt	1-50	51-99	100	over 100
Absolutte tall										
Staten i alt	164 949	14 938	8 416	141 319	276	151 737	4 034	6 067	141 319	317
Arbeids- og sosialdepartementet med underliggende enheter	16 181	635	808	14 726	12	15 595	270	585	14 726	13
Barne- og likestillingsdepartementet med underliggende enheter	6 085	1 195	838	4 033	19	4 969	321	593	4 033	21
Domstolene i Norge med underliggende enheter	2 068	66	137	1 864	1	1 994	26	102	1 864	2
Finansdepartementet med underliggende enheter	10 280	363	778	9 137	2	9 838	126	574	9 137	2
Forsvarsdepartementet med underliggende enheter	22 068	264	290	21 509	6	21 798	86	196	21 509	7
Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter	3 664	190	175	3 298	1	3 489	62	128	3 298	2
Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende enheter	26 707	1 106	1 097	24 475	29	25 641	328	805	24 476	32
Klima- og miljødepartementet med underliggende enheter	1 355	64	68	1 221	2	1 290	15	52	1 221	2
Kommunal- og moderniseringsdepartement med underliggende enheter	6 585	233	366	5 982	4	6 336	80	270	5 982	4
Kulturdepartementet med underliggende enheter	1 692	87	96	1 508	0	1 608	28	71	1 508	0
Kunnskapsdepartementet med underliggende enheter	48 288	10 183	2 814	35 103	188	39 804	2 499	1 983	35 103	218
Landbruks- og matdepartementet med underliggende enheter	2 760	143	235	2 377	5	2 605	47	175	2 377	6
Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende enheter	3 582	104	89	3 387	3	3 489	34	64	3 387	3
Olje og energidepartementet med underliggende enheter	996	20	47	928	0	970	6	36	928	0
Samediggi Sametinget med underliggende enheter	165	4	5	156	0	161	2	3	156	0
Samferdselsdepartementet med underliggende enheter	9 373	238	484	8 648	3	9 101	87	362	8 648	3
Statsministerens kontor med underliggende enheter	252	5	5	242	0	247	1	3	242	0
Stortinget med underliggende enheter	1 098	28	53	1 016	1	1 069	12	40	1 016	1
Utenriksdepartementet med underliggende enheter	1 749	9	33	1 707	0	1 733	3	23	1 707	0
Prosent										
Staten i alt	100,0	9,1	5,1	85,7	0,2	100,0	2,7	4,0	93,1	0,2
Arbeids- og sosialdepartementet med underliggende enheter	100,0	3,9	5,0	91,0	0,1	100,0	1,7	3,8	94,4	0,1
Barne- og likestillingsdepartementet med underliggende enheter	100,0	19,6	13,8	66,3	0,3	100,0	6,5	11,9	81,2	0,4
Domstolene i Norge med underliggende enheter	100,0	3,2	6,6	90,1	0,1	100,0	1,3	5,1	93,5	0,1
Finansdepartementet med underliggende enheter	100,0	3,5	7,6	88,9	0,0	100,0	1,3	5,8	92,9	0,0
Forsvarsdepartementet med underliggende enheter	100,0	1,2	1,3	97,5	0,0	100,0	0,4	0,9	98,7	0,0
Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter	100,0	5,2	4,8	90,0	0,0	100,0	1,8	3,7	94,5	0,0
Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende enheter	100,0	4,1	4,1	91,6	0,1	100,0	1,3	3,1	95,5	0,1
Klima- og miljødepartementet med underliggende enheter	100,0	4,7	5,0	90,1	0,1	100,0	1,1	4,0	94,7	0,2
Kommunal- og moderniseringsdepartement med underliggende enheter	100,0	3,5	5,6	90,8	0,1	100,0	1,3	4,3	94,4	0,1
Kulturdepartementet med underliggende enheter	100,0	5,1	5,7	89,1	0,0	100,0	1,8	4,4	93,8	0,0
Kunnskapsdepartementet med underliggende enheter	100,0	21,1	5,8	72,7	0,4	100,0	6,3	5,0	88,2	0,5
Landbruks- og matdepartementet med underliggende enheter	100,0	5,2	8,5	86,1	0,2	100,0	1,8	6,7	91,3	0,2
Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende enheter	100,0	2,9	2,5	94,5	0,1	100,0	1,0	1,8	97,1	0,1
Olje og energidepartementet med underliggende enheter	100,0	2,1	4,8	93,2	0,0	100,0	0,7	3,7	95,6	0,0
Samediggi Sametinget med underliggende enheter	100,0	2,3	3,2	94,5	0,0	100,0	1,1	2,1	96,8	0,0
Samferdselsdepartementet med underliggende enheter	100,0	2,5	5,2	92,3	0,0	100,0	1,0	4,0	95,0	0,0
Statsministerens kontor med underliggende enheter	100,0	1,9	2,0	96,0	0,0	100,0	0,5	1,4	98,0	0,0
Stortinget med underliggende enheter	100,0	2,6	4,8	92,5	0,0	100,0	1,1	3,8	95,1	0,1
Utenriksdepartementet med underliggende enheter	100,0	0,5	1,9	97,6	0,0	100,0	0,2	1,3	98,5	0,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.3. Innvandererandeler

I tabell 4.7 ser vi på andelen innvandrere i staten. Med innvandrer menes personer som er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre, og som er registrert som bosatt i Norge ifølge Det sentrale folkeregisteret. Norskfødte med innvandrerforeldre regnes ikke som innvandrere. Ikke-bosatte inkluderes i «befolkningen eksklusive

innvandrere». I 2017 stod ikke-bosatte for 939 avtalte årsverk (1 492 arbeidsforhold). Tabellen viser at 10,1 prosent av de avtalte årsverkene i staten i 2017 ble utført av innvandrere. Kvinnelige innvandrere stod for litt flere avtalte årsverk enn menn, med henholdsvis 10,6 mot 9,6 avtalte årsverk.

Tabell 4.7. Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk i staten, etter innvandringsbakgrunn. Absolutte tall og prosent. Årsgjennomsnitt 2017

Innvandrerbakgrunn	Begge kjønn		Menn		Kvinner	
	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk
I alt	164 949	151 737	83 656	77 241	81 293	74 496
Befolkningen eksklusive innvandrere ¹	148 083	136 480	75 449	69 860	72 634	66 620
Innvandrere	16 866	15 257	8 208	7 381	8 658	7 876
	Prosent					
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Befolkningen eksklusive innvandrere ¹	89,8	89,9	90,2	90,4	89,3	89,4
Innvandrere	10,2	10,1	9,8	9,6	10,7	10,6

¹ Inkluderer ikke-bosatte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.8 viser innvandrere etter to-delt landbakgrunn. Vi ser at litt over halvparten av innvandrerne har bakgrunn fra det vi kaller for landgruppe 1, som omfatter EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 omfatter øvrige land, dvs. Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand.

Tabell 4.8. Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk i staten, etter landbakgrunn. Årsgjennomsnitt 2017

	Antall arbeidsforhold	Avtalte årsverk
I alt	164 949	151 737
Befolkningen eksklusive innvandrere ¹	148 083	136 480
Innvandrere i alt	16 866	15 257
Landgruppe 1 ²	9 086	8 180
Landgruppe 2 ³	7 780	7 076

¹ Inkluderer ikke-bosatte.

² Gruppe 1: EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

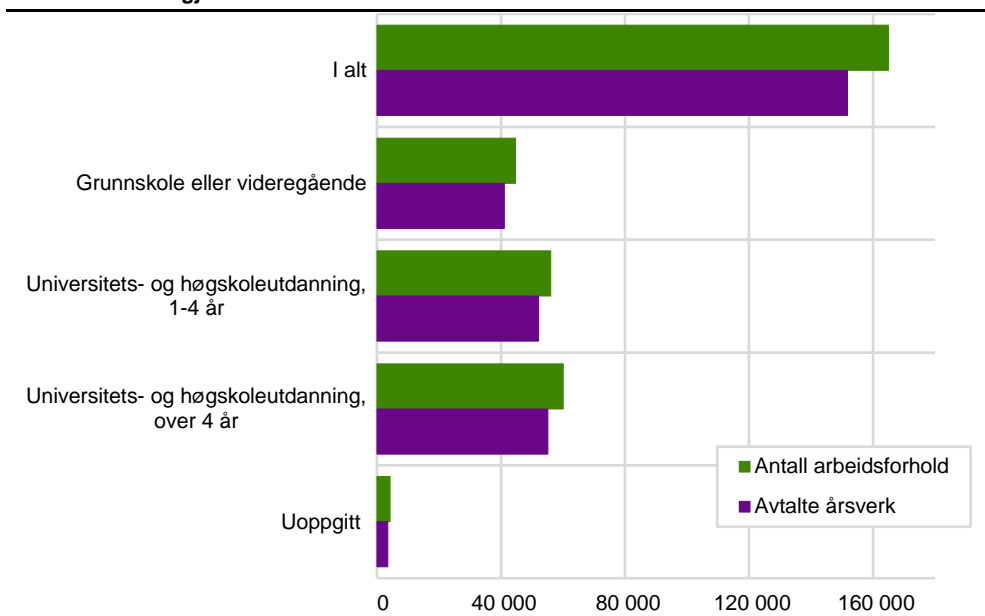
³ Gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.4. Utdanning

Ansatte i staten med lang høyere utdanning står for over 55 000 avtalte årsverk i staten i 2017 (figur 4.3). Samlet står ansatte med kort og lang høyere utdanning for over 70 prosent av de avtalte årsverkene i staten. Ansatte med grunnskole eller videregående utdanning står for 27 prosent av de avtalte årsverkene. Vi mangler utdanningsopplysninger for 2,5 prosent av arbeidsforholdene. Dette er i hovedsak ikke-bosatte og innvandrere som innvandret etter 1999 og som vi mangler utdanningsopplysninger om.

Figur 4.3. Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk i staten, etter høyeste utdanningsnivå. Årsgjennomsnitt 2017



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

5. Sammenheng med annen statistikk i SSB

I dette kapitlet redegjør vi for sammenhengen mellom tallene i dette notatet og andre statistikker i SSB som gir tall for ansatte i statsforvaltningen.

Det finnes en rekke statistikker om gir tall for ansatte i statsforvaltningen:

- [Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken \(hovedtall\)](#)
- [Sysselsetting blant innvandrere](#)
- [Antall arbeidsforhold og lønn](#)
- [Nasjonalregnskapet \(NR/KNR\)](#)
- [Arbeidskraftundersøkelsen \(AKU\)](#)

Felles for alle disse statistikkene er at statsforvaltningen defineres som sektorkode 6100. Sektorkoden omfatter stats- og trygdeforvaltningen inkludert helseforetakene. Norges Bank, statlige låneinstitusjoner, statens forretningsdrift (sykehusapotekene, mv.) og statlig eide aksjeselskap (Equinor, Statnett, Statskraft, Mesta, Telenor, mv.) er derimot ikke med i statsforvaltningen.

I statsforvaltningen inngår også frilansere/oppdragstakere og vernepliktige.

Sammenlignet med den foreslåtte statistikken over «ansatte i staten» er den største forskjellen at helseforetakene er inkludert i statsforvaltningen.

5.1. Dagens statistikk over «Ansatte i staten»

SSB publiserer tabeller over ansatte i staten i Statistikkbanken (se <https://www.ssb.no/statbank/list/regsyst?rxid=6223cf05-3f98-488f-9d4c-1adc052820ed>). Tabellene ble utviklet i samarbeid med Kommunal- og administrasjonsdepartementet (KMD).⁹

Formålet med tabellene er å vise egenskaper ved ansatte i ulike deler av statsforvaltningen. Statistikken gir tall for nivå og tilganger/avganger i staten fra

⁹ Samarbeidet var med daværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD). I tillegg var det en referansegruppe med representanter fra FAD og noen andre departementer.

2011 og fremover. En viktig årsak til at man startet med denne statistikken var å gi tall for innvandrerandeler i statlige virksomheter.

I tillegg til innvandrerandeler publiseres det tabeller over arbeidsforhold og årsverk for foretak fordelt på variabler som utdanning, fagfelt, alder, innvandrerkategori, landbakgrunn og andel kvinner. Med foretak menes her nivået over virksomhet, som er den laveste registreringsenheten.

5.1.1. Populasjon

Populasjonen i denne statistikken avgrenses til enheter knyttet til departementene i SSBs virksomhets- og foretaksregister (VoF).¹⁰ Statistikken dekker statlige virksomheter som KMD har den sentrale arbeidsgiverfunksjonen for, dvs. departementene med underliggende enheter. Statistikken omfatter også Statsministerens kontor, Regjeringsadvokaten, Domstolene i Norge, Sametinget og Husbanken.

Denne avgrensingen innebærer at det er en rekke enheter som har sektorkode statsforvaltningen (sektorkode 6100) som ikke inngår i statistikkgrunnlaget. Dette gjelder bl.a. helseforetakene, Statlige låneinstitusjoner og Norges Bank, Stortinget og dets underliggende enheter (Riksrevisjonen, sivilombudsmannen, ombudsmannen for forsvar og EOS-utvalget), Det Kongelige hoff, Kronprinsen og Kronprinsessens stab, Overføringsavtalens sikringsfond, noen spesielle fond (Opplysningsvesenets fond, Statens finansfond, Folketrygdfondet) og offentlig kontrollerte enheter som statens forretningsdrift (sykehusapotekene, mv) og statlig eide aksjeselskap (Equinor, Telenor, Statkraft, Statnett, Vinmonopolet, mv).

Statistikken omfatter både bosatte personer¹¹ og lønnstakere på korttidsopphold (ikke-bosatte)¹², men ikke frilansere/oppdragstakere, selvstendig næringsdrivende eller vernepliktige.

Videre omfatter statistikken personer som er 15 år eller eldre. Det gis tall for både antall arbeidsforhold og avtalte årsverk.

Oppsummert omfatter statistikken:

- Virksomheter som KMD har den sentrale arbeidsgiverfunksjonen for
- Bosatte og ikke-bosatte som er 15 år eller mer
- Alle arbeidsforhold (jobber)

Populasjonen av enheter som er brukt i denne statistikken er den samme som i statsregnskapet med unntak av at Stortinget og dets underliggende enheter mangler.

5.1.2. Definisjoner og måling av årsverk

Antall arbeidsforhold og avtalte årsverk beregnes ut fra avtalt arbeidstid og stillingsprosent i tredje uke i november hvert år. Forskjellen mellom antall arbeidsforhold og avtalte årsverk er at i sistnevnte begrep tar vi hensyn til den avtalte arbeidstiden. Til og med 2014 ble avtalt arbeidstid (oppgitt i timer) benyttet, mens stillingsprosent ble benyttet fra og med 2015.

Avtalt arbeidstid gjelder avtalt ukentlig arbeidstid. Hovedkilden for de fleste arbeidsforholdene var NAVs Arbeidstakerregister.

¹⁰ Tilsvarende Enhetsregisteret (ER) i Brønnøysundregistrene.

¹¹ Personer som forventes å oppholde seg sammenhengende i landet i *minst* seks måneder, blir registrert som bosatte i Det sentrale folkeregisteret.

¹² Lønnstakere på korttidsopphold omfatter personer som ikke er registrert som bosatt i Det sentrale folkeregisteret (kriteriet er at man forventes å oppholde seg i landet i *mindre* enn seks måneder). Dette er bl.a. personer som pendler til arbeid i Norge for lengre eller kortere periode av gangen. Det betyr at selv om man er på korttidsopphold, kan man arbeide i Norge i flere år.

Stillingsprosent gjelder avtalt stillingsprosent og kommer fra a-ordningen. Se for øvrig kapittel 2.1 for mer informasjon om a-ordningen og stillingsprosent.

Definisjon årsverk er den samme definisjon av avtalte årsverk som omtalt i kapittel 3.3.2. Avtalte årsverk blir beregnet på følgende måte:

Til og med 2014:

Avtalte årsverk = avtalt arbeidstid/37.5

Avtalte årsverk er beregnet ved å måle avtalt arbeidstid i uken i forhold til vanlig heltid. Dette gjøres i utgangspunktet i arbeidstiden på referansetidspunktet i 3. uke i november (4. kvartal).

Dette betyr at hvis avtalt arbeidstid er 37,5 timer utgjør dette ett årsverk, mens alt under 37,5 time dermed vil utgjøre mindre enn ett årsverk.

Fra og med 2015:

Avtalte årsverk = stillingsprosent/100.

Hvis f.eks. stillingsprosent er = 100 så utgjør det ett årsverk. Hvis stillingsprosenten er 50 så utgjør det ½ årsverk.

De avtalte årsverkene blir som nevnt beregnet ut fra tredje uke i november. Det gjelder både før og etter 2015. Det betyr at man antar at denne uka er representativt for hele året. Det vil ikke alltid være helt korrekt. For de fleste deler av statsforvaltningen vil det dog være små sesongmessige svingninger gjennom året bortsett fra ferieperioder. Men hvis det er vekst eller nedgang f.eks. på grunn av omorganisering vil tallene for årsverk bli over- eller undervurdert. I kapittel 5.1.4 har vi sammenlignet årsverkstall basert på 3. uke i november og gjennomsnitt av 3. uka i alle årets måneder.

Innføringen av a-ordningen fra og med 2015 innebærer et brudd mot tidligere årganger. Det er særlig to årsaker til bruddet:

- AKU bestemmer ikke lenger totalantallet for antall ansatte (lønnstakere)
- A-ordningen innebærer en ny måte å rapportere dataene på

Dette innebærer at årgangene fra og med 2015 ikke er direkte sammenlignbare med tidligere årganger.

5.1.3. Begrensninger

Det gis tall for antall arbeidsforhold/årsverk på foretaksnivå, dvs. nivået over virksomhet. Det gis altså ikke tall for den laveste produksjonsenheten (virksomhet). Det er imidlertid noen begrensninger i hva som gis:

- Det gis ikke fordeling på ulike variable hvis det er færre enn 100 ansatte i foretaket, med unntak av én tabell med avtalte årsverk og antall arbeidsforhold i enhetene. Enheter som blir for små bli samlet i «Annet grupper»
- Det gis ikke tall for foretaket hvis det er 3 eller færre ansatte
- Innvandrere fordeles ikke etter landbakgrunn hvis det er færre enn 10 innvandrere totalt i enheten

Det blir ikke tatt hensyn til omorganiseringer i staten. Statistikken gir derfor ikke tall for utviklingen over tid i foretakene. Kapittel 3.7 gir mer informasjon om utfordringer ved å sammenligne tall over tid.

5.1.4. Sammenligning med annen statistikk

Den største forskjellen mellom denne statistikken og tabeller med statsforvaltningen (omtalt i innledningen til dette kapitlet) er at i statsforvaltningen inngår også helseforetakene.

Det er små forskjeller mellom dagens statistikk over ansatte i staten og det som foreslås i dette notatet som ny statistikk over ansatte i staten. Som nevnt er forskjellen at Stortinget og dets underliggende enheter mangler i dagens statistikk over ansatte i staten.

Tabell 5.1 viser at det er vel 2 300, eller 1,6 prosent, flere avtalte årsverk i staten i 2017 i 3. uka i november sammenlignet med gjennomsnitt av alle månedene i året. Dette antyder at antagelsen om at 3. uka i november er representativ for hele året ikke er helt urimelig.

Tabell 5.1. Avtalte årsverk per 4. kvartal og årsgjennomsnitt, etter departementsområde. 2017

Departementsområde	Avtalte årsverk		Differanse	
	Årsgjennomsnitt	November	Antall	Prosent
Staten i alt	151 737	154 092	2 355	1,6
Arbeids- og sosialdepartementet med underliggende enheter	15 595	15 901	307	2,0
Barne- og likestillingsdepartementet med underliggende enheter	4 969	5 096	127	2,6
Finansdepartementet med underliggende enheter	9 838	9 802	-36	-0,4
Forsvarsdepartementet med underliggende enheter	21 798	21 823	25	0,1
Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter	3 489	3 470	-19	-0,6
Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende enheter	25 641	26 020	379	1,5
Kommunal- og moderniseringsdepartement med underliggende enheter	6 336	6 375	39	0,6
Kulturdepartementet med underliggende enheter	1 608	1 648	40	2,5
Kunnskapsdepartementet med underliggende enheter	39 804	41 338	1534	3,9
Landbruks- og matdepartementet med underliggende enheter	2 605	2 617	12	0,5
Klima- og miljødepartementet med underliggende enheter	1 290	1 312	22	1,7
Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende enheter	3 489	3 520	31	0,9
Olje og energidepartementet med underliggende enheter	970	988	18	1,9
Samferdselsdepartementet med underliggende enheter	9 101	8 962	-139	-1,5
Utenriksdepartementet med underliggende enheter	1 733	1 732	-1	-0,1
Statsministerens kontor med underliggende enheter	247	249	2	0,8
Stortinget med underliggende enheter	1 069	1 070	1	0,1
Domstolene i Norge med underliggende enheter	1 994	2 009	15	0,8
Samediggi Sametinget med underliggende enheter	161	160	-1	-0,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

5.2. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)

Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) er en intervjuundersøkelse blant et tilfeldig utvalg av befolkningen i Norge i alderen 15-74 år. Personer som oppgir å være sysselsatte får spørsmål om virksomheten de arbeider i. Hvis denne virksomheten er den samme som personene er registrert med i a-ordningen, hentes sektorkoden fra register. Hvis virksomheten ikke er den samme, får personen spørsmål om virksomheten er: «et personlig eid firma, et aksjeselskap, en organisasjon eller en kommunal, fylkeskommunal eller statlig forvaltning». AKU gir bare tall for dette for en persons hovedjobb.

Sammenlignet med populasjonen vi skal anvende for måling av årsverk, vil tall fra AKU for staten inneholde ansatte i helseforetakene. De kan også inneholde oppdragstakere i statsforvaltningen om dette er en persons hovedjobb. På den andre siden vil AKU ikke ha med ansatte som ikke er bosatt og personer under 15 år eller over 74 år. AKU har heller ikke med bijobber i statsforvaltningen.

Tabell 5.2 gir tall for ansatte i statsforvaltningen i AKU fordelt etter næring.

Tabell 5.2. Ansatte i statsforvaltningen, etter næring. 1000 personer. AKU. Årsgjennomsnitt 2017

	Ansatte
00-99 Alle næringer	294
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0
10-33 Industri	0
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	0
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	3
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	0
49-53 Transport og lagring	3
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	0
58-63 Informasjon og kommunikasjon	1
64-66 Finansiering og forsikring	1
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	9
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	1
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	117
85 Undervisning	37
86-88 Helse- og sosialtjenester	116
90-99 Personlig tjenesteyting	5
00 Uoppgitt	0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I AKU brukes betegnelsen *ukeverk* istedenfor *årsverk*. Det publiseres tall for utførte og faktisk arbeidstid, som omfatter alle timeverk utført i inntektsgivende arbeid, inklusive overtid eller ekstraarbeid og eksklusive fravær pga. ferie, sykdom, permisjon, arbeidskonflikt, mv. I beregningen av gjennomsnittlig faktisk arbeidstid per uke holdes de som var midlertidig fraværende fra arbeid utenfor. Et ukeverk i AKU er satt til 37,5 timer per uke for alle.

I AKU publiseres det også tall for avtalt/vanlig arbeidstid i uke, inndelt i følgende grupper: kort deltid (1-19 timer), lang deltid (20-36 timer) og heltid (37 timer og mer). Det gis tall i ulike tabeller for både næring, kjønn, alder og utdanningsnivå. Se tabeller på nettsiden: <https://www.ssb.no/statbank/list/aku>.

AKU er i utgangspunktet ikke godt egnet for å gi tall for staten slik FIN og KMD ønsker fordi staten og omfatter helseforetakene. Det vil ikke være mulig å skille ut helseforetakene eller å bryte tallene ned på regionalt nivå. AKU er en utvalgsundersøkelse og det er dermed også usikkerhet i tallene når man bryter tallene ned. Det publiseres ikke tall for statsforvaltningen i den løpende publiseringen.

5.3. Nasjonalregnskapet (NR/KNR)

Formålet med nasjonalregnskapet er å gi et avstemt og helhetlig bilde av samfunnsøkonomien. Nasjonalregnskapet gir både en sammenfattet beskrivelse av økonomien under ett, og en beskrivelse av transaksjoner mellom de ulike delene av den norske økonomien, og mellom Norge og utlandet. Nasjonalregnskapet gir dessuten informasjon om kapital og sysselsetting.

Nasjonalregnskapet dekker all sysselsetting i innenlandske virksomheter, det vil si virksomheter som forventes å drive produksjon i Norge i minst 12 måneder, uavhengig av den sysselsattes alder og om den sysselsatte er registrert som bosatt i Norge eller ikke. Personer som er innleide fra utenlandske virksomheter, inngår ikke. Personer som kommer sammen med sin utenlandske virksomhet på oppdrag som varer under 12 måneder, omtales som tjenesteytere og inngår heller ikke i sysselsettingstallene i nasjonalregnskapet. Produksjonen som disse virksomhetene utfører i Norge, regnes i nasjonalregnskapet som import.

Måleperiodene i nasjonalregnskapet er identisk med periodene det publiseres etter. Det betyr at sysselsatte personer i det kvartalsvise nasjonalregnskapet (KNR) er gjennomsnittet for kvartalet, mens sysselsatte personer i det årlige nasjonalregnskapet (NR) er gjennomsnittet for året.

Også nasjonalregnskapet skiller mellom antall arbeidsforhold og antall sysselsatte. Personer som har mer enn én jobb, vil kun telle som én sysselsatt person.

Sysselsatte og årsverk i Nasjonalregnskapet

I tillegg til tall for sysselsatte, gir Nasjonalregnskapet også tall for (avtalte) årsverk og utførte timeverk (som er det nærmeste man kommer utførte årsverk). Disse tre størrelsene henger sammen i et konsistent system.

Definisjonen av avtalte årsverk er den samme i nasjonalregnskapet som i andre statistikker omtalt i denne rapporten. Men årsverk måles på ulik måte og det er noen forskjeller i populasjonen.

NR publiserer sysselsatte (hovedarbeidsforholdet), avtalte årsverk og utførte timeverk bl.a. for næringsområder i statsforvaltningen (sektorkode 6100), samt aggregert til sivil forvaltning og forsvaret. Det finnes tall for både kvartal og år, men med flere detaljer på år enn kvartal. Tallene beregnes med utgangspunkt i alle månedene i kvartalet/året. Nasjonalregnskapet vil ikke gi detaljerte tabeller over årsverk, f.eks. etter foretak/virksomheter, bare næringsområder.

Tallene til og med 2015 ble beregnet ved å dividere lønnssummer med satser for lønn per årsverk. Seksjon for offentlige finanser i SSB har data for all utbetalt lønn med videre i statsforvaltningen. I lønnssummene inngår informasjon fra Statsregnskapet og regnskapene for de helseforetakene, statlige nettobudsjetterende enheter samt regnskap for alle særbedrifter som er en del av statsforvaltningen. Satsene for lønn per årsverk tok i all hovedsak utgangspunkt i data fra lønnsstatistikken i SSB. Fra 2015, altså fra introduksjonen av a-ordningen, er nivåene for årsverk blitt *framskrevet* med utgangspunkt i veksten i årsverk (ordinære og maritime arbeidsforhold) fra a-ordningen. Grunnet en viss usikkerhet i de innrapporterte tallene for stillingsprosent er det også blitt lagt noe vekt på utvikling i sysselsettingen, særlig for arbeidsforhold der avlønningen er basert på innrapporterte timeverk, siden innrapporteringen av stillingsprosent i a-ordningen for denne gruppa har vært mangelfull.

Med a-ordningen har nasjonalregnskapet fått en mye bedre kilde enn tidligere i forhold til å beregne sysselsetting og årsverk. I 2018 er det derfor blant annet jobbet med å avdekke avvik mellom rapporterte tall i de offentlige regnskapene og a-ordningen når det gjelder lønn og lønnskostnader. Samtidig vurderes sysselsettings- og årsverkstallene både for statlig virksomhet og andre områder. Det er en målsetting at tallene i nasjonalregnskapet skal være mest mulig likt med registrert sysselsetting, og avvik skal dokumenteres/begrunnes. Samtidig er det viktig at sysselsettingsdata henger sammen med rapporterte lønnsdata i a-ordningene og regnskaper for foretak ellers. Dette er nødvendig for å ha et helhetlig arbeidskraftregnskap som er konsistent med nasjonalregnskapet for øvrig. Hvis det viser seg at det er behov for endringer i nasjonalregnskapet, vil bli tatt inn i den planlagte hovedrevisjonen som publiseres i august 2019.

5.4. Lønnsstatistikk til KMD

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) får utlevert grunnlagsmateriale fra a-ordningen fra SSB slik at KMD kan lage detaljert forhandlingsstatistikk til lønnsoppgjørene og generell HR-statistikk til analyse- og planleggingsformål. Avtalen gjelder kun foretak i staten som inngår i det statlige tariffområdet. Bruken av opplysningene er begrenset til lønnsforhandlingsformål. KMD vedlikeholder oversikt over hvilke foretak som inngår i det statlige tariffområdet og sender oppdatert oversikt til SSB hvert kvartal. SSB kobler så denne medlemsfilen med lønnsdata.

Det er ikke anledning til å benytte dette grunnlagsmaterialet til å publisere statistikk over ansatte i staten, da bruken av opplysningene er begrenset til lønnsforhandlingsformål. Det er også noen forskjeller i populasjonen i datafilen SSB sender til KMD sammenlignet med det som benyttes i dette notatet.

5.5. Oppsummering

Som omtalt i dette kapittelet dekkes sysselsetting (antall arbeidsforhold/antall ansatte) og årsverk gjennom flere statistikker i SSB. Forskjellig utgangspunkt og ulike målemetoder gjør at tallene på sysselsatte og årsverk blir noe forskjellig i de ulike statistikkene. Det er dermed ikke mulig å gi «ett tall for årsverk staten».

Tabell 5.3. Forskjeller mellom ulike sysselsettingsstatistikker som gir tall for staten

Egenskaper ved statistikkene	AKU	Årlig register sysselsetting	Antall arbeidsforhold og lønn	NR/KNR	Ansatte i staten 4. kvartal ¹	Ansatte i staten årgjennomsnitt (ny statistikk)
Datainnsamling	Utvalgsundersøkelse, telefonintervju	A-ordningen og andre offentlige registre	A-ordningen og andre offentlige registre	Bygger på tall fra flere statistikker	A-ordningen og andre offentlige registre	A-ordningen og andre offentlige registre
Definisjon av staten	Statsforvaltningen (sektorkode 6100) ^{2,3}	Statsforvaltningen (sektorkode 6100) ²	Statsforvaltningen (sektorkode 6100) ²	Statsforvaltningen (sektorkode 6100) ²	Virksomheter knyttet til departementene i ER/VoF	Samme som statsregnskapet
Definisjon av arbeid	Likt	Likt	Likt	Likt	Likt	Likt
Definisjon av avtalte årsverk	Likt	Likt	Likt	Likt	Likt	Likt
Enhet	Person	Person	Person og arbeidsforhold	Person og årsverk	Person og årsverk	Person og årsverk
Referanseperiode	Gjennomsnitt av alle uker i kvartalet	Tredje uke i november	Tredje uke i midt-måneden i kvartalet	Gjennomsnitt av alle uker i kvartalet	Tredje uke i november	Gjennomsnitt av 3. uke i alle månedene i året
Aldersavgrensning	15-74 år	15-74 år	Alle aldre	Alle aldre	15 år +	Alle aldre
Bosettingsstatus	Bosatt i Norge og bosatte i Norge med arbeid i utlandet	Bosatte i Norge minus bosatte i Norge med arbeid i utlandet	Bosatte i Norge minus bosatte i Norge med arbeid i utlandet pluss ikke-bosatte med unntak av sjøfolk utenfor EØS-området	Bosatte i Norge minus bosatte i Norge med arbeid i utlandet pluss ikke-bosatte med unntak av tjenesteytere	Bosatte i Norge minus bosatte i Norge med arbeid i utlandet pluss ikke-bosatte med unntak av sjøfolk utenfor EØS-området	Bosatte i Norge minus bosatte i Norge med arbeid i utlandet pluss ikke-bosatte med unntak av sjøfolk utenfor EØS-området
Lønnstaker	Hovedjobb som lønnstaker	Hovedjobb som lønnstaker	Alle lønnstakere ⁴	Hovedjobb som lønnstaker	Alle lønnstakere ⁴	Alle lønnstakere ⁴
Selvstendige	Ikke med ⁵	Ikke med ⁵	Ikke med ⁵	Ikke med ⁵	Ikke med ⁵	Ikke med ⁵
Familiearbeidskraft	Med, men ikke spesifisert	Med, men ikke spesifisert	Ikke med	Med, men ikke spesifisert	Ikke med	Ikke med
Utvalgsusikkerhet	Ja	Ja, for selvstendige og familiearbeidskraft	Nei	Nei	Nei	Nei
Oppdragstakere/frilansere	Inkludert	Usikre, men noe for lavt ⁶	Usikre, men noe for lavt ⁶	Inkludert	Ikke med	Ikke med

¹ Dagens statistikk over ansatte i staten. Denne statistikken vil utgå når den nye statistikken over ansatte i staten publiseres.

² Inkluderer helseforetakene.

³ AKU publiserer ikke tall for statsforvaltningen – kun for offentlig forvaltning.

⁴ Antall arbeidsforhold omfatter alle lønnstakere rapportert i a-ordningen, uansett om personen har et annet arbeidsforhold som selvstendig næringsdrivende eller ikke.

⁵ Det er ingen selvstendige næringsdrivende i staten.

⁶ Årlig register og statistikken «Antall arbeidsforhold og lønn» tar kun med deler av gruppen frilansere/oppdragstakere m.m. ettersom det kun er krav om å rapportere slike arbeidsforhold når det utbetales lønn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.3 nedenfor gir en skematisk oversikt over forskjellene i populasjon mellom ulike sysselsettingsstatistikker som gir tall for sysselsatte i staten. Alle statistikkene gir tall for personer, men det er kun nasjonalregnskapet og ansatte i

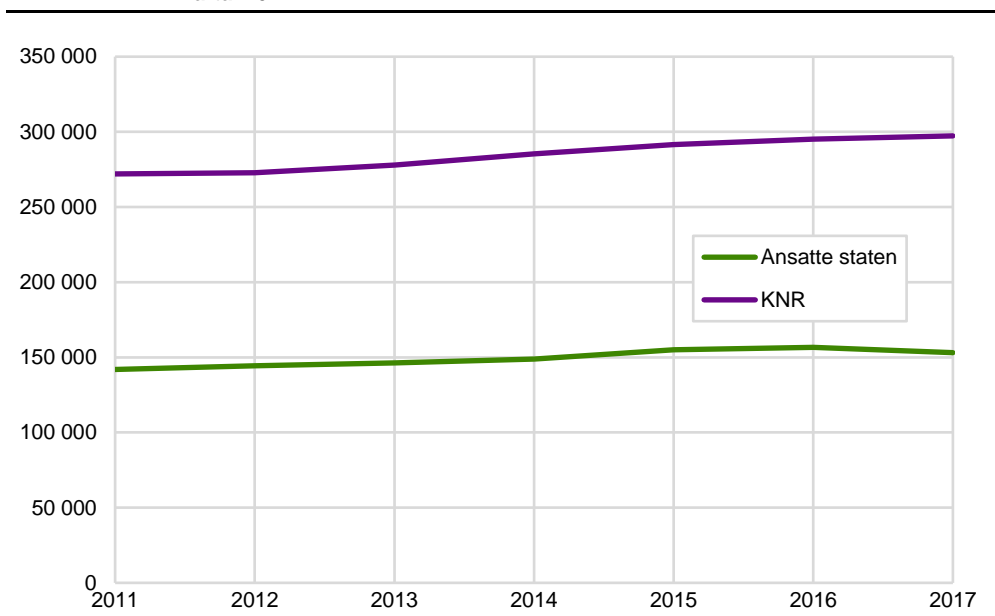
staten som gir tall for årsverk. I tillegg til forskjellene i populasjon omtalt i tabellen kommer eventuelle forskjeller i måten årsverk måles.

Mer informasjon om forskjeller i populasjon og sysselsetting er nærmere beskrevet i artikkelen [«Hva viser de ulike sysselsettingsstatistikkene?»](#)

Figur 5.1 viser sammenhengen mellom avtalte dagsverk i dagens statistikk over ansatte i staten og KNR. AKU og tall for statsforvaltningen i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken er holdt utenfor da disse kun gir tall for antall sysselsatte personer og ikke avtalte årsverk.

Vi minner om at den viktigste forskjellen mellom ansatte i statsforvaltningen og statistikken for ansatte i «staten» er ansatte i helseforetakene. Nasjonalregnskapet inkluderer hele statsforvaltningen, også helseforetakene. Dermed vil avtalte årsverk i KNR være betydelig høyere enn i statistikken over ansatte i staten. Utviklingen er for øvrig ganske lik i de to statistikkene. Unntaket er 2017 hvor ansatte i staten viser en nedgang fra 4. kvartal året før (2,6 prosent), mens KNR viser en liten oppgang (0,8 prosent).

Figur 5.1. Avtalte årsverk i dagens statistikk over ansatte i staten og i KNR. 4. kvartal 2011 – 4. kvartal 2017



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

6. Sammenheng med statsregnskapet

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av statsregnskapet, årsverk i statsregnskapet samt hovedforskjellene til andre statistikker.

6.1. Kort om statsregnskapet

Statsregnskapet består av et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Det er basert på rapportering fra statlige virksomheter¹³ og departement.

Bevilgningsregnskapet er en oversikt over utgiftene og inntektene i staten etter kontantprinsippet. Denne blir presentert hver måned, både som rapporter i Excel-format og i en grafisk fremstilt utgave på statsregnskapet.no.

¹³ Når det refereres til «virksomhet» i forbindelse med statsregnskapet er det definisjonen som benyttes i økonomiregelverket for staten som benyttes, se definisjon kapittel 3.5.

Kapitalregnskapet er en del av statsregnskapet og viser en oppstilling av statens balanse, med hovedvekt på finansielle eiendelene, gjeld og egenkapitalen. Den blir presentert sammen med bevilgningsregnskapet i det årlige statsregnskapet (Meld. St. 3).

Statsregnskapet er en egen stortingsmelding som sendes til Stortinget innen 1. mai hvert år. Meldingen har fast nummerering: Meld. St. 3. Den utarbeides med grunnlag i rapportering fra statlige virksomheter og fagdepartement til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som forvalter statsregnskapet.

For mer informasjon om statsregnskapet henviser vi til nettsidene www.dfo.no og www.statsregnskapet.no.

Statsregnskapet.no inneholder mange opplysninger om statlige virksomheter, blant annet antall årsverk, som er det vi omtaler i dette kapitlet.

6.2. Måling av årsverk i statsregnskapet.no

DFØ anbefaler at det er avtalte årsverk fratrukket alt fravær på minst en dag, med unntak av ferie, som virksomhetene skal rapportere. Overtid skal rapporteres, mens det er frivillig om man vil rapportere «ekstratimer». Med «ekstratimer» menes timer man jobber utover det som er avtalt, men som ikke inngår i deltidsprosenten som er nedfelt i arbeidsavtalen (f.eks. reisetid mot betaling og mertid. Mertid er timer ut over fast deltidsprosent for deltidsansatte).

Årsverksbegrepet i statsregnskapet.no ligner dermed mer på utførte årsverk. Men det er som nevnt frivillig å rapportere «ekstratimer». Det er dermed naturlig å anta at man i noen tilfeller vil mangle slike timer. I tillegg skal man ikke trekke fra ferie (ferieavvikling i henhold til ferieloven inngår i et normalt årsverk). Timer som ikke registreres noe sted vil også mangle. Årsverk i statsregnskapet er dermed heller ikke utførte årsverk, slik det defineres i kapittel 3.3.2.

Beregning av årsverk som rapporteres til DFØ og statsregnskapet.no skjer på grunnlag av tall fra virksomhetenes lønnsystem. Virksomheten som benytter DFØ som lønnsentral kan hente ut tallene ved behov i en egen rapport hvor man kan velge mellom flere varianter. Et årsverk defineres som en person i 100 prosent stilling i et helt år. Beregningen foretas per arbeidsforhold ut fra den enkelte arbeidsavtale med fra/til-datoer og dellønnsprosent. En person som har jobbet 100 prosent hele året og som ikke har annet fravær enn ferie vil dermed telle som ett årsverk. Virksomheter som ikke benytter DFØ som lønnsentral har DFØ anbefalt å rapportere årsverk som beskrevet over. Det er usikkert hvor mange virksomheter som rapporterer årsverk ut fra denne beregningen. Det gjelder uavhengig om de benytter DFØs lønnsentral eller ikke.

Frem til 5. juni 2018 står nettobudsjetterte virksomheter med 0 årsverk i statsregnskapet.no. Dette skyldtes at det ikke ble innrapporterte regnskapstall til DFØ. Fra og med 5. juni 2018 inngår også nettobudsjetterte virksomheter med regnskapstall og årsverk. Det var 35 slike virksomheter i 2017, og 36 i 2018.

6.3. Sammenligning med andre statistikker

Statsregnskapet.no inneholder også verktøy for sammenligning, der årsverk er en viktig størrelse. Det er derfor viktig at virksomhetene kjenner seg igjen i dette tallet og at størrelsen er relevant for styringen. Dette er hittil løst ved at DFØ har hentet tall fra virksomhetens årsrapport og lagt dette inn på statsregnskapet.no. Virksomhetene gir uttrykk for at de ønsker seg en felles definisjon, slik at alle bruker det samme, og denne må være fokusert på effektive årsverk. Et uttrekk basert på det

virksomheten selv vil bruke i sin egen oppfølging er sannsynligvis det enkleste, og med en definisjon som ligger nært effektive årsverk. Et fast uttrekk fra lønns-systemene som er definert av Difi/DFØ i fellesskap kan løse dette, samtidig som det vil nærme seg begrepet utførte timer/årsverk i offisiell statistikk og avviket vil ikke være så altfor stort og mulig å forklare.

Som det fremgår av beskrivelsen over er årsverksbegrepet i statsregnskapet.no noe annet enn det som omtales i dette notatet, jf. kapittel 3.1 og 3.2. Det gjelder også øvrige statistikker som sier noe om staten/statsforvaltningen, jf. kapittel 5. Det er derfor naturlig at det blir avvik i tallene. Avviket skyldes både ulike populasjoner og ulik måling av årsverk. I kapittel 3.1 sier vi at vi nå skal benytte samme populasjon som statsregnskapet.no i den nye statistikken over ansatte i staten. Men selv om populasjonen er lik er målingen av årsverk forskjellig. I statsregnskapet.no er utførte årsverk målt som avtalt årsverk eksklusiv alt fravær over én dag, mens i *årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær* er det altså kun foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær som er trukket fra. I *avtalte årsverk* har vi ikke tatt hensyn til overtid eller ulike typer fravær. I tillegg er det forskjell i hvilke arbeidsforhold som skal ligge til grunn for statistikken (jf. beskrivelse av hvordan SSB håndterer data i kapittel 2.1) og hvilke arbeidsforhold som ligger til grunn for årsverk som rapporteres i virksomhetenes årsrapporter. Måten SSB «vaske» data på kan ikke gjenskapes av DFØ.

I statsregnskapet.no er det totalt 143 814 «utførte» årsverk i 2017, der om lag 47 000 av disse er fra virksomheter som benytter DFØ som lønnsentral. Til sammenligning har vi 151 737 avtalte årsverk i statistikken over ansatte i staten i 2017 og 143 411 avtalte årsverk minus foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær, jf. kapittel 4.1. Ut fra definisjonene av årsverk og målingen i disse statistikkene vil man forvente at «utførte» årsverk i statsregnskapet.no er lavere enn avtalte årsverk minus foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær, da alt fravær over én dag skal trekkes fra i statsregnskapet.no. Imidlertid er det som omtalt over en viss usikkerhet i om alle etatene faktiske rapporterer på denne måten til statsregnskapet.no. I tillegg vil ulik beregningsmåte ha betydning.

7. Oppsummering

I dette notatet har vi sett på hvordan vi kan lage en mer presis måling av årsverk i staten. Prosjektet består av to faser. I første fase har vi sett på «hva er staten» (dvs. hvilke enheter som skal inngå) og hva som menes med «ansatte» (dvs. hvilke ansatte/arbeidsforhold som skal inngå). I tillegg har vi sett på teoretiske definisjoner av ulike årsverksbegrep og hvordan disse kan måles. Formålet med notatet er å se på hvilke muligheter SSB har for å lage statistikk for ansatte i staten som dekker statistikkbehovene til blant annet FIN, KMD, DFØ og Difi.

Utgangspunktet for arbeidet er det som er tilgjengelig av data i sysselsettingsstatistikken, som i hovedsak er basert på a-ordningen.

Fase 2 av prosjektet vil innebære implementering, dvs. utarbeidelse av tabeller og formidling av disse.

Vi foreslår at enhetene som inngår i staten avgrenses på samme måte som på statsregnskapet.no. Dermed inngår både Stortinget, Sametinget, Domstolene i Norge, statsministerens kontor, mv. i populasjonen. Denne avgrensningen innebærer at en rekke enheter som har sektorkode statsforvaltningen (sektorkode 6100) ikke inngår i populasjonen, som f.eks. Helseforetakene og Norges Bank. Offentlig kontrollere enheter som statens forretningsdrift (sykehusapotekene, mv.)

og statlig eide aksjeselskap (Equinor, Telenor, Statskraft, mv.) inngår heller ikke i populasjonen. Videre foreslår vi at statistikken omfatter følgende arbeidsforhold:

- Alle ordinære og maritime arbeidsforhold
- Både hoved- og biarbeidsforhold
- Alle uansett alder
- Bosatte og ikke-bosatte personer

Statistikken vil ikke omfatte oppdragstakere/frilansere og vernepliktige.

Vi skiller i dette notatet på to hovedtyper av årsverksbegreper: 1) avtalte årsverk og 2) utførte årsverk. Avtalte årsverk omfatter det man forventer å arbeide ifølge arbeidskontrakten, og man tar ikke hensyn til merarbeid, overtid og ulike typer fravær. Utførte årsverk omfatter alt som blir arbeidet, det vil si at man må trekke fra fravær og legge til mertid og overtid (både betalt og ikke betalt).

Utførte årsverk er det beste målet dersom man ønsker å måle volumet av arbeidskraft. Men hva vi kan måle avhenger av hvilken informasjon som er tilgjengelig. I a-ordningen, som er hovedkilden til registerbasert sysselsetting, har vi kun direkte informasjon om avtalt stillingsprosent og dermed avtalte årsverk.

Vi mangler informasjon om blant annet arbeidet tid som er ubetalt, ferie og egenmeldt sykefravær på individnivå. Det er dermed ikke mulig å gi tall for utførte årsverk.

Vi har imidlertid registerdata på jobbnivå om to typer fravær: foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær. Vi har dermed mulighet til å også lage tall for avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær. På den måten kommer vi nærmere en måling av utførte årsverk.

Hovedbegrepet for årsverk vil derfor være avtalte årsverk. I tillegg kan vi lage avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær.

I den nåværende statistikken over ansatte i staten beregnes avtalte årsverk per 3. uka i november, og vi antar at dette er representativt for hele året. Dette skyldes hva som var tilgjengelig av data. Etter innføringen av a-ordningen har vi gode data på månedsbasis. Vi anbefaler derfor at vi utnytter alle 12 månedene ved beregning av årsverk. Vi får dermed en mer presis måling av årsverk ved at vi tar hensyn til eventuelle endringer i stillingsprosent gjennom året og om man bare har jobbet deler av året i staten. Vi konkluderer dermed med at avtalt årsverk og avtalt årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær beregnes på følgende måte:

$$\text{Avtalte årsverk} = \text{stillingsprosent}/100$$

$$\text{Årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær} = (\text{Stillingsprosent} - \text{sykefravær} - \text{foreldrepermisjon})/100$$

Stillingsprosent $\geq 100 = 1$ årsverk, mens stillingsprosent $= 50 = \frac{1}{2}$ årsverk, osv.

Denne beregningen gjøres for den tredje uke i hver måned gjennom hele kalenderåret. Hver måned teller 1/12. Det betyr at hvis man jobber fulltid i alle årets måneder utgjør det 1 årsverk. Tilsvarende gjennomsnitt vil bli beregnet for antall ansatte og antall arbeidsforhold.

Notatet drøfter også utfordringer ved å se på tidsserier over tid. Utfordringen gjelder særlig organisatoriske endringer. Hvis hele enheter (virksomheter) flytter er det enkelt å forklare endringer. Det er derimot mer komplisert dersom deler av

enheter flytter. En mulig løsning på denne utfordringen er å se å utviklingen etter næring og/eller se på tilgang/avganger i staten.

Vi foreslår videre at SSBs ordinære publisering legger seg på et nivå som er nær det man nå har i statistikken over dagens statistikk over ansatte i staten. Det er et nivå hvor driftskostnader er veid opp mot brukerbehov. Tabellene vil da ha ulike detaljeringsnivå:

- a) Tabeller på departementsområder og alle underliggende enheter, dvs. helt ned til laveste nivå av foretak (nivået over virksomhet), men kun fordelt etter antall arbeidsforhold og avtalte årsverk og eventuelt avtalte årsverk eksklusive foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær.
- b) Grovere inndeling enn det som foreslås i a), men med flere kjennetegn ved arbeidsforholdet eller foretaket (f.eks. alder, kjønn, næring, utdanning, osv.).
- c) Tabeller som viser tilganger/avganger – både inn/ut av staten samt etter ulike departement, osv. Dette avhenger av at det foreligger et brukerbehov.

Det gis også flere forslag til aktuelle fordelingsvariable, som f.eks. alder, kjønn, innvandringskategori, landbakgrunn, utdanning og fagfelt, yrke, mv. Tall for andelen årsverk i staten som blir utført av innvandrere var en viktig begrunnelse for å lage dagens statistikk over ansatte i staten. Inndeling av tabellene i ulike detaljeringsnivå og ulike fordelingsvariable vil bli drøftet nærmere i fase 2 av dette prosjektet.

I første omgang legges det opp til å publisere årstall (gjennomsnitt av kalenderåret). Første publisering vil være mot slutten mars 2019.

Det er flere statistikker i SSB som gir tall for årsverk. I tillegg publiseres det tall for årsverk i staten på Statsregnskapet.no. Forskjellig utgangspunkt samt ulike behov og målemetoder gjør at tallene på årsverk blir forskjellig.

Vi bruker som nevnt over samme populasjon som statsregnskapet.no. Det vil likevel bli forskjell i tallene. Det skyldes ulik måling av årsverk samt forskjell i hvilke arbeidsforhold som skal ligge til grunn for statistikken (jf. beskrivelse av hvordan SSB håndterer data i kapittel 2.1) og hvilke arbeidsforhold som ligger til grunn for årsverk som rapporteres i virksomhetenes årsrapporter.

Referanser

- Arbeidstilsynet. Hentet fra
<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidstid/>
- Berge (2017). Hva viser de ulike sysselsettingsstatistikkene? Hentet fra
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hva-viser-de-ulike-sysselsettingsstatistikkene>
- International Labour Organisation (ILO). Hentet fra
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_099576.pdf
- Nerland, Sølve Mikal, Thoen, Håvard og Nordby, Pål (2013). Sysselsetting i statsforvaltningen. Rapporter 2013/20. SSB.
- Næsheim, Helge og Johansen, Ingvild (2018). Kartlegging av arbeidsforhold som oppdragstaker i a-ordningen. Notater 2018/10. SSB
- Statsregnskapet. Hentet fra <https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet#> og <https://dfo.no/fagomrader/rapportering-til-statsregnskapet>

Vedlegg A: Eksempler på organisatoriske endringer

Vi skal gå gjennom noen eksempler på omorganiseringer og hvordan disse fremstår i tabeller. Vi fikk oversendt noen eksempler fra Difi på noen av omorganiseringene de siste årene. Vi ser så disse i forhold til tall fra den publiserte statistikken over ansatte i staten per november i de enkelte år. Denne statistikken baseres på det gamle Aa-registeret til NAV til og med 2014, mens a-ordningen er kilden fra og med 2015. Tallene for 2014 og 2015 er mer usikre enn de øvrige. 2014 er usikker fordi man stoppet mottak avmeldinger 31.12.2014, mens det vanligvis kom inn en god del meldinger senere enn dette. 2015-tallene er usikre fordi det var første året med a-ordningen. Siden tallene gjaldt sent i 2015 var nok likevel en del «barnesykdommer» over.

Tabellene spesifiserer enheter over det laveste nivået i organisasjonsstrukturen slik denne er registrert i Enhetsregisteret og brukt i meldinger om arbeidsforhold. Vi gir først nivå-tallene og deretter en versjon med endringstall siste år. Det er i utgangspunktet den siste vi knytter kommentarer til, men av og til bør størrelsen på endringstall sees i forhold til størrelsen på nivå-tallene. Vi tar med tall for en del år for å vise et bilde av årlige endringer som skjer uten at vi kjenner til om det er utslag av organisatoriske endringer eller ikke.

Vi starter med to eksempler som berører Finansdepartementet (FIN) og ser deretter på Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

- a) I 2016 og 2017 ble ansvar for særavgifter og innførselsmerverdiavgift overført fra Tolletaten til Skatteetaten, og med det en del ansatte (Skatt oppgir 358 årsverk fra 31.12.2016 i årsrapport for 2017 s. 12).
- b) Fra Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon til Direktoratet for økonomistyring.

Den første omorganiseringen er intern under Finansdepartements departementsområde. Dette skulle dermed bare påvirke tallene for Toll og Skatt og ikke departementsområdet som helhet eller de øvrige etatene. Punkt b) innebærer en overgang av noen ansatte fra KMD til FIN. Under FIN påvirker den dermed foruten DFØ også FINs departementsområde.

Tabell A1. Endring i avtalte årsverk siste år. 4. kvartal 2012 - 4.kvartal 2017, etter foretak og organisasjonsledd under Finansdepartementet

	Endring i avtalte årsverk siste år					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finansdepartementet med underliggende enheter	-25	-190	-219	259	6	-159
Finansdepartementet	14	-1	-17	-10	4	0
Finanstilsynet	-1	3	-6	-3	6	7
Tolldirektoratet i alt	7	4	-59	109	-292	-28
Tolldirektoratet	-4	24	-11	18	-52	2
Tollregion Oslo og Akershus	6	-2	-28	41	-120	-12
Tollregion Øst-Norge	4	-9	-8	17	2	5
Tollregion Sør-Norge	-8	-1	3	7	-50	-19
Tollregion Vest-Norge	10	-5	-15	15	-41	-10
Tollregion Midt-Norge	0	-3	-3	6	-26	3
Tollregion Nord-Norge	0	-1	3	5	-4	1
Statistisk sentralbyrå	-21	-85	-13	48	-24	9
Statens innkrevingssentral	-7	2	-95	81	10	-8
Skatteetaten i alt	-21	-121	-40	42	253	-148
Skattedirektoratet	13	9	-1	26	54	-15
Oljeskattekontoret	-1	3	1	2	-1	0
Skatteetatens it- og servicepartner	53	20	40	5	50	-26
Skatteopplysningen	-1	3	-3	-19	8	-1
Skatt Øst	-35	-37	-99	-39	86	-31
Skatt Sør	-37	-30	-21	-21	42	-19
Skatt Vest	1	-63	25	2	-8	-14
Skatt Midt-Norge	6	-23	-14	35	-21	-45
Skatt Nord	-20	-5	-36	-14	4	4
Sentralskattekontoret for storbedrifter	0	0	69	66	0	-4
Sekretariatet for skatteklagenemda	0	0	0	0	38	2
Direktoratet for økonomistyring	4	8	11	-9	51	9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Vi ser først på omorganisering knyttet til punkt a). Vi ser da at Tolldirektoratet i alt hadde en nedgang i avtalte årsverk på 292 fra 2015 til 2016 og ytterligere en nedgang på 28 fra 2016 til 2017 (tabell A1). Det vil si en nedgang på til sammen 320 avtalte årsverk. Ser vi på Skatteetaten samlet viser disse en økning på 253 fra 2015 til 2016, men en nedgang på 148 fra 2016 til 2017. I Skatts årsrapport for 2017 oppgir de at de har tatt over 358 årsverk fra Toll. Når Skatts sitt tall ikke stemmer med endringstallene, kan det skyldes at det samtidig med den organisatoriske endringen også skjedde andre endringer som påvirket tallene. For eksempel kan det tenkes at omorganiseringen ga en effektivisering av administrasjonen av særavgifter og innførselsmerverdiavgift ved overføring til Skatt. Tabellen indikerer ellers hvilke enheter under Toll og Skatt som ble mest påvirket av omorganiseringen. Vi ser ellers av tidsserien i tabell A2 med nivå tall, at det har komme til to nye enheter under Skattedirektoratet med årsverk i henholdsvis 2014 og 2016. Årsverkene til disse synes å komme fra noen av de regionale enhetene til Skattedirektoratet.

Hadde vi kjørt en tabell med fordeling av årsverk i enheter under Toll og Skatt etter arbeidsstedskommune, ville vi også fått et bilde av om flytting av oppgaver fra Toll til Skatt ga noen endringer i den regionale fordelingen av årsverk.

Når det gjelder punkt b) så ser vi en vekst i DFØ på 51 avtalte årsverk fra 2015 til 2016, jf. tabell A1. Samlet sett for FINs departementsområde ble veksten likevel bare på 6 avtalte årsverk. Avgangen i Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (under KMD) var i samme periode på 47 avtalte årsverk. For KMDs departementsområde var det en nedgang på 1 årsverk.

Tabell A2. Antall avtalte årsverk. 4. kvartal 2011 – 4. kvartal 2017, etter foretak og organisasjonsledd under Finansdepartementet

	Avtalte årsverk						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finansdepartementet med underliggende enheter	10 130	10 105	9 915	9 696	9 955	9 961	9 802
Finansdepartementet	295	309	308	291	281	285	285
Finanstilsynet	271	270	273	267	264	270	277
Tolldirektoratet i alt	1 838	1 845	1 849	1 790	1 899	1 607	1 579
Tolldirektoratet	304	300	324	313	331	279	281
Tollregion Oslo og Akershus	554	560	558	530	571	451	439
Tollregion Øst-Norge	320	324	315	307	324	326	331
Tollregion Sør-Norge	243	235	234	237	244	194	175
Tollregion Vest-Norge	186	196	191	176	191	150	140
Tollregion Midt-Norge	149	149	146	143	149	123	126
Tollregion Nord-Norge	82	82	81	84	89	85	86
Statistisk sentralbyrå	1 021	1 000	915	902	950	926	935
Statens innkrevingsentral	355	348	350	255	336	346	338
Skatteetaten i alt	6 002	5 981	5 860	5 820	5 862	6 115	5 967
Skattedirektoratet	284	297	306	305	331	385	370
Oljeskattekontoret	45	44	47	48	50	49	49
Skatteetatens it- og servicepartner	802	855	875	915	920	970	944
Skatteopplysningen	326	325	328	325	306	314	313
Skatt Øst	1 569	1 534	1 497	1 398	1 359	1 445	1 414
Skatt Sør	802	765	735	714	693	735	716
Skatt Vest	1 042	1 043	980	1 005	1 007	999	985
Skatt Midt-Norge	574	580	557	543	578	557	512
Skatt Nord	559	539	534	498	484	488	492
Sentralskattekontoret for storbedrifter	-	-	-	69	135	135	131
Sekretariatet for skatteklagenemnda	-	-	-	-	-	38	40
Direktoratet for økonomistyring	348	352	360	371	362	413	422

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Konklusjon

For brukere som bare går inn på tabeller i statistikkbanken av den typen som er brukt over, er det vanskelig å se hvilke årlige endringer som er et resultat av organisk vekst/nedgang og hva som skyldes organisatoriske endringer. Overføring av årsverk fra Toll til Skatt kan man ikke lese ut av tabellen, men brukeren trenger mer informasjon for å tolke tallene. Der en enhet skifter fra/til 0 årsverk vil antyde at noe organisatorisk kan ha skjedd. Navnet på enheten kan indikere om det er noe som har skjedd innad i departementsområde eller ikke.

Endringer under Helse- og omsorgsdepartementet

Vi går så over til å se på organisatoriske endringer under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Her har det vært svært omfattende endringer de siste årene. Alle de som er nevnt under har vært internt under departementsområde til HOD så vidt vi kan se. I tillegg har det vært en overføring av et arbeidsområde fra Folkehelseinstituttet til Helse Sør-Øst. Dette har påvirket departementsområde HOD.

Fra Helsedirektoratet 997802845 -- TIL -- Direktoratet for e-helse 915977847.

Fra Helsedirektoratet 983593445 -- TIL -- Direktoratet for e-helse 915977847.

Fra Statens strålevern 974705737 -- TIL -- Helsedirektoratet 974705737 (senere har Statens strålevern igjen blitt en egen virksomhet).

Fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten 980410870 -- TIL -- Folkehelseinstituttet 980410870.

Fra Pasientskadenemnda 984999879 -- TIL -- Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten 984999879.

Fra Statens institutt for rusmiddelforskning 974313669 -- TIL -- Folkehelseinstituttet 974714663.

Fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell 982747732 -- TIL -- Helsedirektoratet 998552494.

Fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten 980410870 -- TIL -- Folkehelseinstituttet 974714663.

Fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten 980410870 -- TIL -- Helsedirektoratet 983593445.
 Fra Helsedirektoratet 973703838 -- TIL -- Direktoratet for e-helse 973703838.
 Fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet 995377063 -- TIL -- Folkehelseinstituttet 974714663.
 Fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell 982747732 -- TIL -- Helsedirektoratet 983593445.
 Fra Helsedirektoratet 983593445 -- TIL -- Folkehelseinstituttet 974714663.
 Fra Helsedirektoratet 998552494 -- TIL -- Direktoratet for e-helse 915977847.»

Vi går ikke gjennom dette like grundig som eksempelet med FIN. Men hovedinnholdet i konklusjonen blir den samme. Uten å få en beskrivelse av hvilke organisatoriske endringer som har skjedd, er det umulig å identifisere hva som er endringer på bakgrunn av omorganiseringer og hva som skyldes andre forhold. Og selv om man får slik informasjon kan ikke den kvantitative effekten av omorganiseringer anslås presist.

Tabell A3. Endring i avtalte årsverk siste år. 4. kvartal 2012 – 4. kvartal 2017, etter foretak og organisasjonsledd under Helse- og omsorgsdepartementet

	Endring i avtalte årsverk					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter	113	85	198	268	-32	-394
Helse- og omsorgsdepartementet	5	1	1	11	-7	8
Statens strålevern	-2	2	2	6	-4	-10
Statens legemiddelverk	14	-4	4	10	11	6
Statens helsetilsyn	-2	5	3	3	-9	3
Bioteknologirådet	0	1	1	-1	0	-1
Statens institutt for rusmiddelforskning	-1	-1	4	1	-47	0
Statens helsepersonellnemnd	2	-1	2	3	-12	0
Helsedirektoratet i alt	86	35	83	128	-441	-101
Helsedirektoratet	64	53	73	117	-226	-71
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell	-2	6	8	-9	-48	0
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten	19	9	-11	5	-162	0
Helseøkonomiforvaltningen HELFO	4	-32	14	14	-5	-30
Folkehelseinstituttet	-5	39	74	101	173	-339
Norsk pasientskadeerstatning	11	-3	7	8	3	4
Nasjonalt klageorgan for helsetjenester	9	8	15	-2	22	17
Klagenemnda for behandling i utlandet	0	0	-2	0	0	0
Vitenskapskomiteen for mattrygghet	-1	2	4	-2	-20	0
Veterinærmedisinsk legemiddelinformasjonscenter	0	0	1	0	0	0
Direktoratet for e-helse	0	0	0	0	300	17

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell A4. Antall avtalte årsverk. 4. kvartal 2011 – 4. kvartal 2017, etter foretak og organisasjonsledd under Helse- og omsorgsdepartementet

	Avtalte årsverk						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Helse- og omsorgsdepartementet med underliggende enheter	3 232	3 345	3 430	3 628	3 896	3 864	3 470
Helse- og omsorgsdepartementet	200	205	206	207	218	211	219
Statens strålevern	117	115	117	119	125	121	111
Statens legemiddelverk	230	244	240	244	254	265	271
Statens helsetilsyn	108	106	111	114	117	108	111
Bioteknologirådet	6	6	7	8	7	7	6
Statens institutt for rusmiddelforskning	44	43	42	46	47	-	-
Statens helsepersonellnemnd	6	8	7	9	12	-	-
Helsedirektoratet i alt	1 443	1 529	1 564	1 647	1 775	1 334	1 233
Helsedirektoratet	696	760	813	886	1 003	777	706
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell	45	43	49	57	48	-	-
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten	140	159	168	157	162	-	-
Helseøkonomiforvaltningen HELFO	562	566	534	548	562	557	527
Folkehelseinstituttet	885	880	919	993	1 094	1 267	928
Norsk pasientskadeerstatning	133	144	141	148	156	159	163
Nasjonalt klageorgan for helsetjenester	40	49	57	72	70	92	109
Klagenemnda for behandling i utlandet	2	2	2	-	-	-	-
Vitenskapskomiteen for mattrygghet	17	16	18	22	20	-	-
Veterinærmedisinsk legemiddelinformasjonscenter	-	-	-	1	1	1	1
Direktoratet for e-helse	-	-	-	-	-	300	317

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg B: Definisjoner

Dette vedlegget gir en oversikt over de mest sentrale definisjonene som benyttes i dette notatet.

Sysselsatte

SSB følger definisjonen fra Internasjonal Labour Organization (ILO), der sysselsatte er definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Personer som er inne til førstegangs militærtjeneste regnes som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte.

Ansatte

Ansatte omfatter alle sysselsatte som mottar kompensasjon for arbeid i form av lønn o.l. For ansatte med flere arbeidsforhold er ett fastsatt som det viktigste (hovedarbeidsforholdet).

Arbeidsforhold

En person kan ha flere arbeidsforhold i ulike virksomheter. Flere arbeidsforhold i samme virksomhet summeres til ett arbeidsforhold. Arbeidsforhold inkluderer både hoved- og biarbeidsforhold, men ikke arbeidsforhold som selvstendig næringsdrivende.

Forskjellen mellom antall ansatte og antall arbeidsforhold vil dermed være at sistnevnte også inkluderer biarbeidsforhold.

Avtalte årsverk

Avtalte årsverk omfatter det man forventer å arbeide ifølge arbeidskontrakten, og man tar ikke hensyn til overtid og ulike typer fravær.

Avtalte årsverk defineres på følgende måte: Summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber.

Utførte årsverk

Utførte årsverk omfatter alt som blir arbeidet, det vil si at man må trekke fra fravær og legge til overtid. Dette er årsverk som er basert på hvor mye man faktisk har arbeidet, uavhengig av om timene er betalt eller ikke betalt, og dermed hvor mye som har blitt utført gjennom året.

Årsverk eksklusiv foreldrepermisjon og legemeldt sykefravær

Summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber eksklusive årsverk tapt på grunn av legemeldt sykefravær og foreldrepermisjon.

Dette er avtalte årsverk kun korrigert for foreldrepermisjoner og legemeldt sykefravær. Annet type fravær (ferie, avspasering av fleksitid, egenmeldt sykefravær og andre typer permisjoner) trekkes ikke fra.

Type arbeidsforhold

I denne rapporten omtales følgende typer arbeidsforhold:

- a) *Ordinære arbeidsforhold*
Ansatte som arbeider for lønn eller annen godtgjørelse og arbeidet ikke er maritimt, skal rapporteres et ordinært arbeidsforhold i a-ordningen.
- b) *Maritime arbeidsforhold*

Ansatte som arbeider for lønn eller annen godtgjørelse og arbeidet ikke er maritimt, skal rapporteres et ordinært arbeidsforhold i a-ordningen.

c) *Frilansere/oppdragstakere m.m.*

Dette er personer som mottar ytelser definert som lønn, men uten å ha et ansettelsesforhold. Det vil for eksempel være styremedlemmer, medlemmer av offentlige utvalg, beredskapshjem i barnevernet og meddommere ved domstolene.

En person som utfører arbeid eller oppdrag for lønn eller annen godtgjørelse uten tjenesteforhold/ansettelsesforhold (ikke ansatt) og uten å være selvstendig næringsdrivende, skal rapporteres som frilanser/oppdragstaker i a-ordningen.

Virksomhet (SSB-definisjon)

Virksomhet brukes av SSB som betegnelse på en produksjonsenhet, dvs. en lokalt avgrenset enhet som hovedsakelig driver produksjon av varer eller tjenester innenfor en bestemt næring. Dette omtales som underenhet i ER.

Virksomhet (som benyttes i økonomiregelverket for staten og av statsregnskapet.no)

Definisjon av begrepet «statlige virksomheter» i økonomiregelverket for staten:

Med statlige virksomheter menes forvaltningsorganer, herunder departementer, det vil si alle virksomheter som er en del av staten som juridisk person. Eksempler på statlige virksomheter underlagt departementene er direktorater (herunder tilsyn), forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og ombud. For mer informasjon om definisjon av statlige virksomheter henviser vi til statsregnskapet.no og regjeringen.no.

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 2633 St. Hanshaugen
NO-0131 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9809-7 (elektronisk)



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway