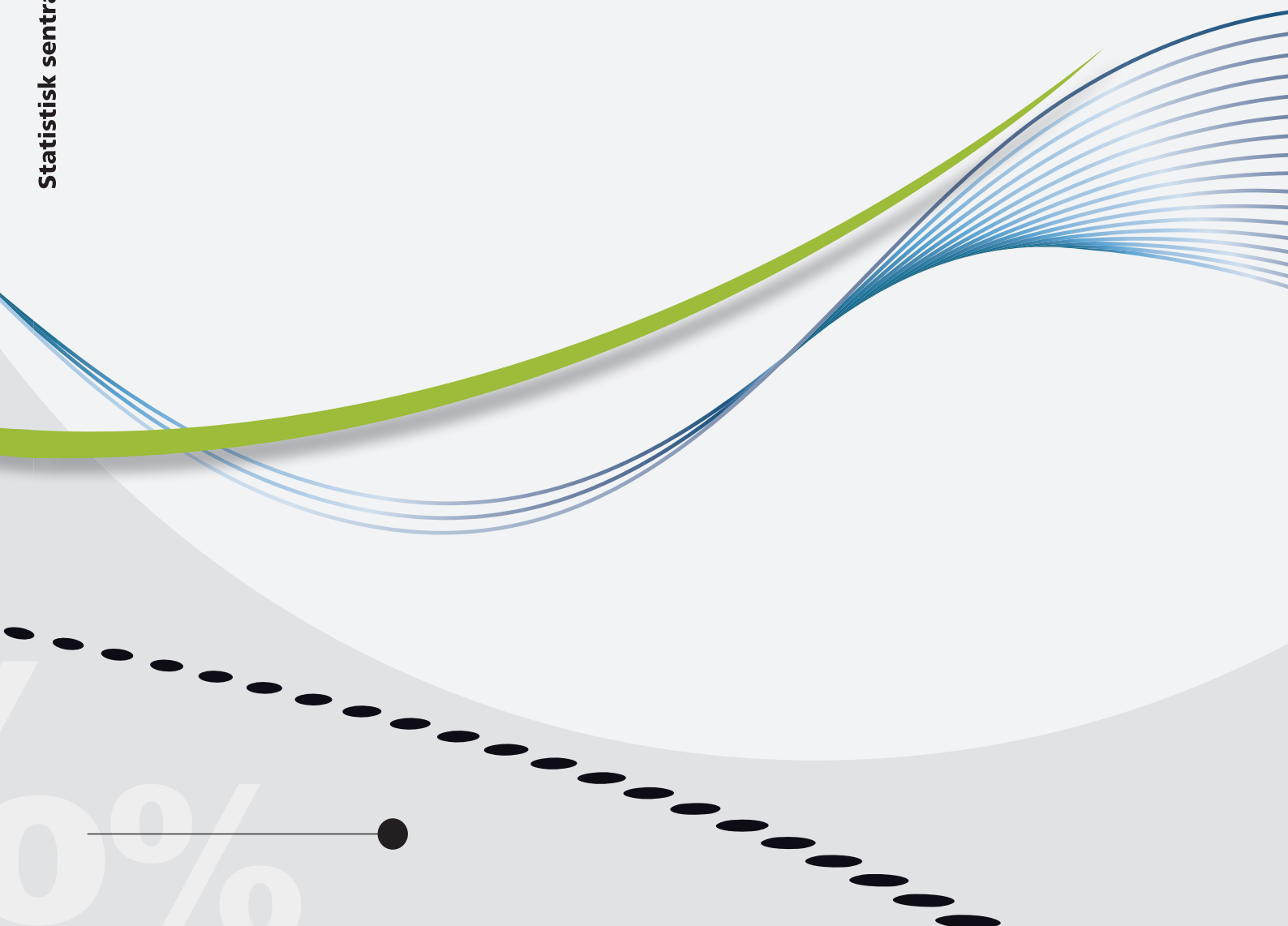


*Trude Nygård Evensen*

## **Offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet**

Begreper, prinsipper, kilder og beregninger





*Trude Nygård Evensen*

**Offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet**

Begreper, prinsipper, kilder og beregninger

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 9. februar 2018

ISBN 978-82-537-9693-2 (elektronisk)

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
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

Det blir utarbeidet en rekke dokumentasjonsnotater som skal dekke definisjoner, datakilder og beregningsmetoder for ulike deler av nasjonalregnskapet. Dette notatet dekker offentlig forvaltning, som er sektor med stor betydning i norsk økonomi. Tallstørrelser for offentlig forvaltning inngår i og/eller påvirker ulike deler av nasjonalregnskapet.

Notatet er ment for eksterne og interne brukere av nasjonalregnskapstall som trenger informasjon om hva som ligger til grunn for tallene for offentlig forvaltning for å kunne forstå og analysere tallmaterialet.

Statistisk sentralbyrå, 5. februar 2018

Lise Mc Mahon

## Sammendrag

Dette notatet gir en samlet oversikt over begreper, viktige beregningsprinsipper og hovedelementer i beregningsopplegget for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. Det forsøker å gi svar på spørsmål som mange brukere kan ha om offentlig forvaltning, som for eksempel:

- Hva er forskjellen på begrepene offentlig forvaltning og offentlig sektor?
- Hva er omfanget av offentlig forvaltning?
- Hvordan beregnes sentrale størrelser?
- Hvordan henger nasjonalregnskapstall for offentlig forvaltning sammen med andre kilder?
- Hvordan måles pris- og volumvekst for offentlig forvaltning?
- Notatet omtaler også noen endringer som ble gjennomført i definisjoner eller beregningsopplegg i samband med hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet i 2014

For internt bruk utarbeides i tillegg en mer detaljert teknisk dokumentasjon av beregningsopplegget for offentlig forvaltning.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Begrepet offentlig forvaltning</b> .....	<b>6</b>
1.1. Internasjonale retningslinjer .....	6
1.2. Definisjon av offentlig forvaltning.....	6
1.3. Hvilke enheter hører hjemme i offentlig forvaltning? .....	8
1.4. Definisjon av offentlig sektor .....	10
1.5. Undersektorer i offentlig forvaltning.....	11
<b>2. Overordnede beregningsprinsipper</b> .....	<b>12</b>
2.1. Oversikt over ulike deler av nasjonalregnskapet.....	12
2.2. Foreløpige og endelige regnskaper.....	13
2.3. Definisjon av viktige størrelser knyttet til offentlig forvaltning .....	14
2.4. Periodisering .....	15
<b>3. Datagrunnlag for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet</b> .....	<b>16</b>
3.1. Statistikk over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter .....	16
3.2. Statsforvaltningen .....	16
3.3. Kommuneforvaltningen .....	17
3.4. Sysselsetting og lønn .....	18
3.5. Oversikt over dataoverføring og beregningsopplegg.....	19
<b>4. Offentlig forvaltning i realregnskapet</b> .....	<b>21</b>
4.1. Inndeling i næringer .....	21
4.2. Investeringer i offentlig forvaltning.....	23
4.3. Mer om forskning og utvikling.....	25
4.4. Beregningen av kapitalslitet .....	26
4.5. Offentlig konsum etter formål .....	26
4.6. Pris- og volumvekst.....	28
<b>5. Offentlig forvaltning i inntektsregnskapet</b> .....	<b>29</b>
5.1. Innledning .....	29
5.2. Produksjonskontoen.....	30
5.3. Allokering av primærinntekter.....	30
5.4. Sekundær inntektsfordeling .....	31
5.5. Kontoen for bruk av disponibel inntekt .....	32
5.6. Finansiering og investering (Kapitalakkumuleringskontoen) .....	33
<b>6. Hovedrevisjoner av nasjonalregnskap</b> .....	<b>34</b>
6.1. Generelt om hovedrevisjoner .....	34
6.2. HR2014 – endringer i tallstørrelsene for offentlig forvaltning .....	34
6.3. Kapitalisering av FoU-utgifter.....	34
6.4. Militære utgifter .....	35
6.5. Endret sektorgruppering.....	35
6.6. Skatter på naturkapital .....	37
6.7. Bruttoføring av renter ved Oljefondets gjenkjøpsavtaler .....	38
<b>Referanser</b> .....	<b>39</b>
<b>Vedlegg A: Næringsinndeling</b> .....	<b>41</b>
<b>Vedlegg B: Formålsgruppering av offentlig konsum</b> .....	<b>42</b>
<b>Vedlegg C: Litt om omkoding</b> .....	<b>46</b>

# 1. Begrepet offentlig forvaltning

## 1.1. Internasjonale retningslinjer

Norge følger internasjonale definisjoner og prinsipper for utarbeiding av nasjonalregnskap. Etter inngåelsen av EØS-avtalen er Norge pålagt å følge de europeiske retningslinjene for utarbeiding av nasjonalregnskap, slik de fremkommer i Det europeiske nasjonalregnskapssystem (*The European System of Accounts (ESA)*). Det europeiske rammeverket for utarbeiding av nasjonalregnskap er konsistent med FNs tilsvarende rammeverk for nasjonalregnskap, *System of National Accounts (SNA)* når det gjelder definisjoner, klassifikasjoner og prinsipper for øvrig, men fokuserer mer på forholdene og databehovene i Den europeiske union. Oppdaterte versjoner av de internasjonale retningslinjene kom i hhv 2008 og 2010, og erstatter de tidligere versjonene 1993 SNA og ESA95.

I nasjonalregnskapet henger tallstørrelser for alle deler av økonomien sammen, og derfor inngår definisjoner og prinsipper som er viktige ved utarbeiding av nasjonalregnskapstall for offentlig forvaltning i mange ulike kapitler i ESA. Men ESA 2010 inkluderer et oppsummerende kapittel for omtale av definisjoner og prinsipper knyttet til oppstilling av regnskap for den delen av nasjonalregnskapet som gjelder offentlig forvaltning (*chapter 20, The government accounts*). De viktigste definisjonene og prinsippene relatert til beregningene av offentlig forvaltning er de samme i ESA 2010 som i tidligere versjoner av ESA. Men kriterier for når en enhet skal kunne betegnes som markedsrettet virksomhet har vært betydelig debattert i revisjonsprosessen. ESA 2010 legger nå mer vekt på såkalt «kvalitative» kriterier enn tidligere. Endret plassering av virksomhet fra markedsrettet virksomhet til offentlig forvaltning, eller omvendt, som følge av nye kriterier og tolkninger av disse har betydning for tallstørrelser for offentlig forvaltning. ESA 2010 gir også utdypninger på en del andre områder, blant annet ved beskrivelse av ulike typer enheter og hvordan disse skal behandles.

## 1.2. Definisjon av offentlig forvaltning

### **Boks 1.1 Definisjon av offentlig forvaltning (ESA 2010, §2.111)**

#### ***General government***

*Definition: The general government sector (S.13) consists of institutional units which are non-market producers whose output is intended for individual and collective consumption, and are financed by compulsory payments made by units belonging to other sectors, and institutional units principally engaged in the redistribution of national income and wealth.*

Hvilke enheter som hører hjemme i offentlig forvaltning, i henhold til definisjonen, er videre utdypet i ESA §2.112 - §2.117, samt i §20.05 - §20.67.

Offentlig forvaltning er gitt myndighet til å fastsette skatter og avgifter og til å iverksette og håndheve lover og regler som påvirker handlingene til andre økonomiske enheter. De viktigste funksjonene til offentlig forvaltning er

- å ivareta produksjon av kollektive tjenester som offentlig administrasjon, forsvar og håndheving av lover.
- å ivareta produksjonen av individuelle tjenester som utdanning, helsetjenester og kulturelle tjenester.
- å omfordele inntekt og formue.

Offentlige enheter er juridiske enheter etablert gjennom politiske prosesser. Alle enheter innen offentlig forvaltning er enheter som i hovedsak driver ikke-markedsrettet virksomhet, det vil si at produktene som produseres tilbys gratis eller



til priser som (over tid) er lavere enn prisene som kunne vært oppnådd i et fritt marked. En mer utdypende forklaring av begrepet markedsproduksjon er gjengitt i boks 1.2. Aktiviteten i enhetene som tilhører offentlig forvaltning er i hovedsak finansiert av obligatoriske betalinger fra enheter i andre sektorer.

### **Boks 1.2. Markedsproduksjon**

Markedsproduksjon inkluderer salg av produkter til *økonomisk signifikante priser (ØSP)*, byttehandel, produkter som brukes til naturalier, internleveranser mellom bedrifter i et foretak, eller produkter som legges til lagerbeholdninger av ferdigvarer og produkter under arbeid. I denne sammenheng er det hvorvidt disse enhetene produserer tjenester til ØSP, eller ikke, som er mest relevant å vurdere.

Vi har ØSP når følgende betingelser er oppfylt:

- a) Produsenten har et incentiv til å justere produksjonen for å oppnå profitt på lang sikt, eller som et minimum dekke kapitalkostnader og andre kostnader, og
- b) konsumentene har frihet til å velge om de vil kjøpe tjenesten eller ikke, basert på de prisene de står overfor.

Om spørsmålet om hvorvidt det eksisterer ØSP ikke kan besvares, kan man vurdere hvem som er kjøper av tjenestene som produseres:

- Hvis husholdninger eller foretak er kjøpere, kan produksjonen regnes som markedsrettet hvis den selges til ØSP.
- Hvis myndighetene er eneste kjøper av produksjonen, kan produksjonen regnes som markedsrettet kun hvis det eksisterer konkurranse med private produsenter på et kommersielt grunnlag (for eksempel ved anbudskonkurranser eller dersom det er flere tilbydere av samme tjeneste til ØSP). Hvis enheten utelukkende driver hjelpevirksomhet rettet mot den enheten den er skilt ut fra, skal den grupperes sammen med eieren (i dette tilfellet offentlig forvaltning).
- Hvis enheten selges til både myndigheter og andre, må man først finne ut hvor stor andel salget til myndighetene utgjør og videre benytte samme vurderinger som over.

Hvis man heller ikke ut fra *disse* kriteriene kan vurdere spørsmålet om markedsproduksjon, kan man benytte en *markedstest*, det vil si at en om en enhet skal regnes som markedsprodusent, må den i det minste dekke majoriteten av produksjonskostnadene ved hjelp av salgsinntekter. Som produksjonskostnader regnes i denne sammenheng ikke bare driftskostnader, men også kapitalkostnader.

Enheter inkludert i offentlig forvaltning er:

- Kjerneenheter med juridisk autoritet over andre enheter innenfor samme økonomiske område, administrasjon og finansiering av en gruppe aktiviteter, hovedsakelig produksjon av ikke-markedsrettede tjenester til gode for samfunnet.
- Offentlige kvasiforetak med ikke-markedsrettet produksjon (se boks 1.3).
- Ideelle organisasjoner, hvis de er kontrollert av myndighetene.
- Pensjonsfond, gitt at det er obligatorisk å delta i ordningen og ordningen kontrolleres av offentlige myndigheter.

**Boks 1.3. Offentlige kvasiforetak**

Dette er forvaltningsenheter med separat identitet og autoritet, og har (eller er i stand til å sette opp) et eget budsjett og fullstendig regnskap. Slike enheter er etablert for å ivareta gitte funksjoner. Offentlige kvasiforetak som er markedsprodusenter skal *ikke* inkluderes i sektoren offentlig forvaltning, men i foretakssektoren.

I ESA 2010, kapittel 20, diskuteres følgende grensetilfeller:

- ◆ Holdingselskaper
- ◆ Pensjonsfond
- ◆ Kvasiforetak
- ◆ Enheter opprettet for å styre omorganisering av (offentlig) virksomhet (*engelsk: «restructuring agencies»*)
- ◆ *Special Purpose Entities (SPE)*
- ◆ Felleskontrollerte foretak (*engelsk: Joint ventures*)
- ◆ Overnasjonale autoriteter

På mange av disse områdene har det blitt opprettet internasjonale arbeidsgrupper som har hatt som mandat å diskutere gjenstående problemstillinger mer inngående og komme med forslag til løsninger. Arbeidet i slike arbeidsgrupper legges til sist frem som rapporter og/eller manualer.

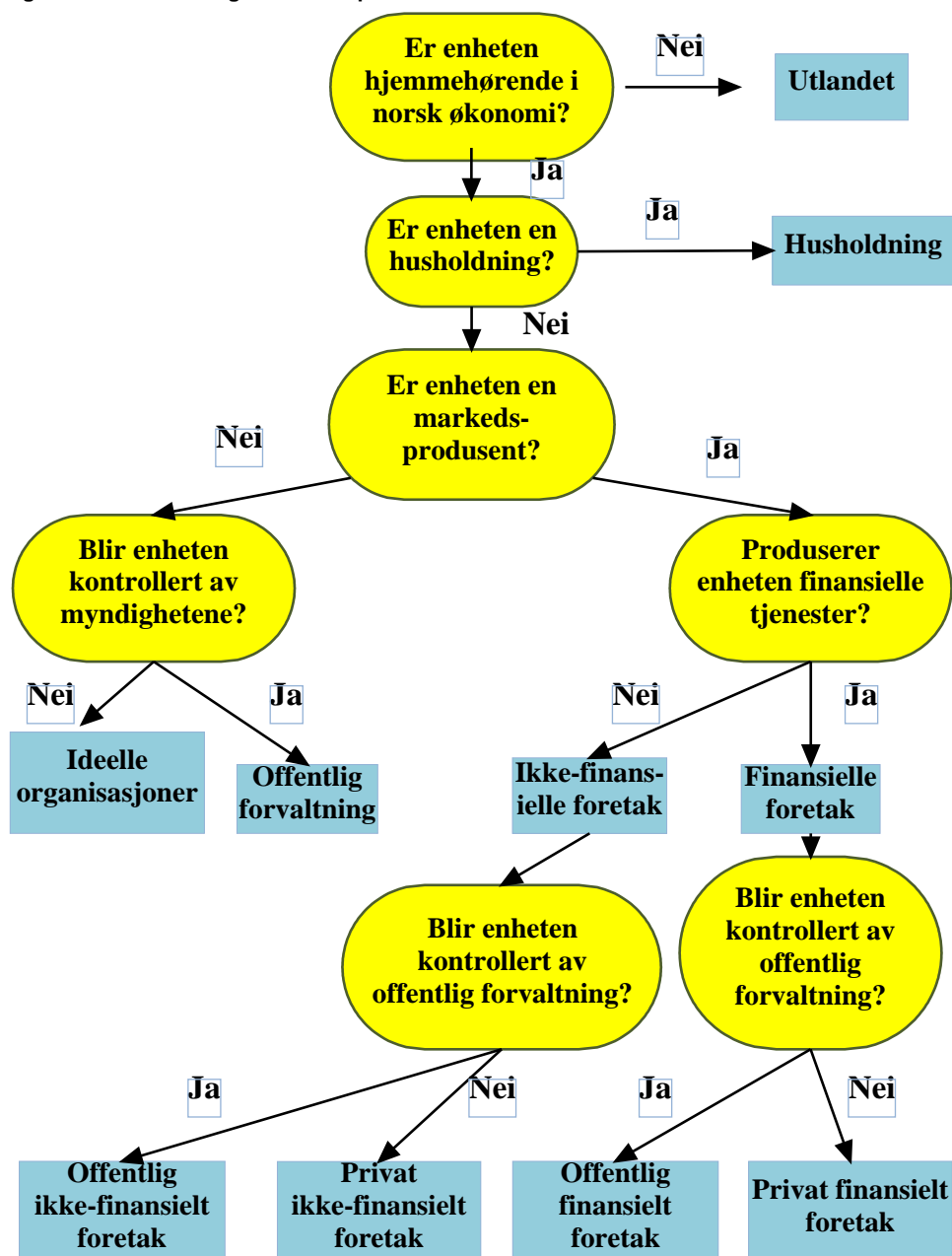
**1.3. Hvilke enheter hører hjemme i offentlig forvaltning?**

Figur 1.1 viser hvordan institusjonelle enheter fordeles på ulike sektorer. Vi ser at for å beslutte om en enhet hører hjemme i offentlig forvaltning, eller ikke, må følgende spørsmål besvares:

- Er enheten en markedsprodusent?
- Er enheten offentlig kontrollert?

I tillegg må stille spørsmål ved om enheten kan defineres som en egen *institusjonell enhet*. Hvis enheten ikke kan anses som en egen institusjonell enhet, det vil si at den har egen beslutningsmyndighet og kan stille opp et selvstendig regnskap, må den grupperes sammen med de(n) enhet(er) den hører sammen med.

Figur 1.1. Allokering av enheter på hovedsektorer



Hvis en enhet *ikke* driver markedsrettet virksomhet, skal den enten plasseres i offentlig forvaltning, eller i ideelle organisasjoner. Dette avhenger av i hvilken grad enheten kan sies å være *kontrollert av offentlig forvaltning*.

**Boks 1.4. Offentlig kontroll**

En virksomhet kan anses som offentlig kontrollert dersom myndighetene kan styre sentrale aspekter ved virksomheten. ESA 2010 stiller opp 8 kriterier som et utgangspunkt for å avgjøre hvorvidt *foretak* kan anses som offentlig kontrollerte eller ikke (ESA 2010, § 2.38). I Statistisk sentralbyrå blir offentlig eierskap i foretak, definert ved at det offentlige eier mer enn halvparten av eierandelene, benyttet som et pragmatisk kriterium for å definere offentlig kontroll over foretak.

For å avgjøre hvorvidt enheter som *er ikke-markedsprodusenter* kan anses som offentlig kontrollerte eller ikke formulerer ESA 5 kriterier (ESA 2010, §2.39). Kort sammenfattet går også disse kriteriene ut på at offentlige myndigheter skal kunne påvirke/styre hvordan virksomheten drives. Offentlig eierskap er ikke alltid et tilstrekkelig kriterium for å avgjøre om virksomheten er offentlig kontrollert eller ikke. For eksempel, kan man i teorien tenke seg at en privat eid stiftelse, som er opprettet for å drive et ideelt formål, kan anses som offentlig kontrollert dersom myndighetene gjennom et omfattende regelverk, finansiering og kontraktsbestemmelser i realiteten har kontroll over virksomheten.

Hvis enheten er en markedsprodusent, skal den plasseres i sektoren finansielle foretak, eller i sektoren ikke-finansielle foretak, avhengig av om enheten driver finansiell virksomhet eller ikke. Foretakssektoren splittes videre opp etter i hvilken grad enheten blir kontrollert av offentlig forvaltning.

I mange tilfeller er det ikke opplagt om en enhet driver markedsrettet eller ikke, selv etter kritisk gjennomgang av prinsipper og informasjon om enheten. Det er heller ikke alltid klart om en enhet skal regnes som offentlig kontrollert eller ikke. Spesielt innen næringsområder som ofte drives av offentlig forvaltning kan man finne såkalte «gråsoner» mellom offentlig forvaltning og de to andre aktuelle sektorene, ideelle organisasjoner og ikke-finansielle foretak. Som en følge av revidert ESA og behov for ny gjennomgang av sektorinndelingen i Statistisk sentralbyrå, ble det i 2009 satt ned et prosjekt *Sektor 2014* (se *Tangen, 2012*). Som en del av dette prosjektet ble det tatt en gjennomgang av avgrensningen av sektoren offentlig forvaltning. *Evensen og Hedum (2010)* redegjør for de prinsipielle retningslinjene som ligger til grunn for sektorinndeling og avgrensning av offentlig forvaltning. Et oppfølgende notat, *Evensen og Hedum (2012)*, tar for seg anvendelse av de prinsipielle retningslinjene for sektorinndeling og avgrensning innenfor utvalgte næringsområder: Vann, avløp og renovasjon (VAR), eiendomsdrift, samferdsel, levekår, helse, kultur, utdanning. Som en konsekvens av gjennomgangen er det en rekke enheter som har fått endret sektortilknytning. Ny sektorinndeling og innarbeides i nasjonalregnskapet som en del av hovedrevisjonen 2014 (se kapittel 6.2).

Tidligere har sektorplassering i Virksomhets- og foretaksregisteret (VoF) til Statistisk sentralbyrå vært basert på enhetenes juridiske organisasjonsform. Det er fortsatt en sammenheng mellom organisasjonsform og sektortilknytning i VoF, og også i nasjonalregnskapets grunnlagsstatistikker, men bruk av andre typer pragmatiske kjennemerker kan nå gi unntak fra hovedregelen om sektortilknytning for en gitt organisasjonsform. For eksempel ble alle aksjeselskaper i konsekvent plassert i foretakssektoren i VoF. Offentlig eide aksjeselskaper inkluderes nå i offentlig forvaltning dersom en vurdering tilsier at de *ikke* driver markedsrettet. De regionale helseforetakene er eksempler på enheter med organisasjonsformen AS som behandles som en del av offentlig forvaltning.

**1.4. Definisjon av offentlig sektor**

Hovedkriteriene for avgrensning mellom offentlig og privat sektor kan også stilles opp i et forenklet diagram (se figur 1.2).

Figur 1.2. Kriterier for avgrensning mellom offentlig og privat sektor

	Kontrollert av offentlig forvaltning (Offentlig sektor)	Kontrollert av private (Privat sektor)
Ikke-markedsrettet produksjon	Sektor: Offentlig forvaltning	Sektor: Ideelle organisasjoner
Markedsrettet produksjon	Sektor: Offentlige foretak	Sektor: Private foretak

I media, eller enkelte analyser, kan man av og til støte på begrepet offentlig sektor, der dette brukes synonymt med begrepet offentlig forvaltning. I nasjonalregnskapssammenheng er imidlertid dette to ulike og klart definerte begreper. Fra figur 1.2 ser vi at offentlig sektor favner bredere enn offentlig forvaltning: Enheter innen foretakssektoren (finansiell eller ikke-finansiell) som kontrolleres av offentlig forvaltning, vil sammen med offentlig forvaltning utgjøre *offentlig sektor*.

### 1.5. Undersektorer i offentlig forvaltning

I ESA har vi at offentlig forvaltning skal deles inn i følgende undersektorer:

- Statlig forvaltning (Central government, S. 1311)
- Delstatsforvaltning (State government, S. 1312)
- Kommunal forvaltning (Local government, S.1313)
- Trygdeforvaltning (Social security funds, S. 1314)

I Norge har vi ikke en egen delstatsforvaltning, noe som gjenspeiles i vår sektorfordeling. Fylkeskommunene befinner seg administrativt på et nivå mellom kommuner og statsforvaltningen, men siden kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver, kan fylkeskommunene likevel ikke kan hevdes å være et myndighetsnivå mellom kommuner og statsforvaltningen, altså ikke et delstatsnivå. I Norge inngår derfor både kommuner og fylkeskommuner i sektoren kommunal forvaltning (tilsvarende *Local government*, S.1313). I noe av grunnlagsstatistikken til nasjonalregnskapet er det likevel mulig å skille mellom kommuner og fylkeskommuner på undersektornivå.

En av grunnpilarene i sektorfordelingen i ESA er at *institusjonelle sektorer skal bygge på institusjonelle enheter*. Slik trygdeforvaltningen i Norge er bygget opp, kan man vanskelig hevde at trygdeforvaltningen i Norge har egen beslutningsmyndighet. Det kan heller ikke stilles opp et fullstendig regnskap. Trygdeytelsene som folketrygden administrerer er en integrert del av statsforvaltningens finanser. Statens Pensjonsfond Innland og Utland kan stille opp egne regnskaper, men opererer allikevel innenfor rammer som Stortinget bestemmer og har slik sett ikke beslutningsautonomi. Det er ingen direkte knytninger mellom fondene og folketrygden. I Norge blir derfor trygdeforvaltningen inkludert i statsforvaltningen.

I nasjonalregnskapet har vi altså at:

**Offentlig forvaltning = Statsforvaltningen + Kommuneforvaltningen**  
Kommuneforvaltningen inkluderer både kommuner og fylkeskommuner.

## 2. Overordnede beregningsprinsipper

### 2.1. Oversikt over ulike deler av nasjonalregnskapet

Offentlig forvaltning (se boks 1.2) er både produsent og konsument i økonomien. Dessuten sørger offentlig forvaltning for en omfordeling av inntekter i samfunnet, ved å kreve inn skatter og avgifter og ved å betale ut subsidier, overføringer, kapitaltilskudd og stønader.

Nasjonalregnskapssystemet kan grovt sett deles inn i to ulike deler, eller tabellsett, der de ulike delene bygger på ulike grunnleggende statistiske enheter. Det er likevel konsistens mellom de ulike delene av regnskapet.

**Realregnskapet** bygger på lokale bransjeenheter (virksomheter<sup>1</sup>). Alle lokale bransjeenheter som har samme, eller lignende, aktivitet som hovedaktivitet utgjør en næring. For hver næring kan det stilles opp en produksjonskonto, og det regnes frem til driftsresultatet. Realregnskapet viser samlet tilgang (import og produksjon) av ulike produkter, og samlet anvendelse i form av produktinnsats, konsum i offentlig forvaltning, konsum i husholdninger og ideelle organisasjoner, bruttoinvestering i fast kapital, lagerendring og eksport.

I realregnskapet blir både tilgang (produksjonen innen hver av næringene og import) og anvendelse fordelt på ulike produkter. Produktfordelingen er et verktøy i beregningsopplegget for å sikre konsistens mellom ulike deler av realregnskapet, og er et bærende element i dagens metode for beregning av tall i faste priser (pris- og volumberegninger). Informasjon om produktfordeling er imidlertid ikke fullt dekkende, eller må regnes som usikker, for store deler av økonomien og produktfordelingen i nasjonalregnskapet blir normalt ikke publisert.

I realregnskapet inngår offentlig forvaltning i rollen som produsent og konsument, der aktiviteten i offentlig forvaltning er fordelt på ulike næringer og produkter. For eksempel inngår aktivitet i offentlig forvaltning som er relatert til produksjon av helsetjenester i næringen «helsetjenester» (og kan splittes ettersom aktiviteten er statlig eller kommunalt produsert). Disse «næringene» produserer helsetjenester ved innsats av innkjøpte tjenester og varer, samt innsats av arbeidskraft og av kapital som for eksempel sykehusbygg og helserelevante maskiner/utstyr. Siden offentlig forvaltning i liten grad tar betalt for det de tilbyr av tjenester, betyr det at hoveddelen av kostnadene anses som offentlig konsum. Konsumet av tjenester som kan knyttes til enkeltindivider, som helsetjenester, klassifiseres som individuelt konsum. Alternativt, hvis forbruket av tjenester *ikke* kan knyttes til enkeltindivider, slik som konsum av forsvarstjenester, føres det offentlige konsumet som kollektivt.

Netto skatter og avgifter som er knyttet til produksjon (næringskatter og -subsidier, produktskatter og -subsidier) eller sluttanvendelser (påløpt merverdiavgift) inngår i realregnskapet. For å få oversikt over til hvordan offentlig forvaltning sørger for en omfordeling av inntekter mellom sektorer, må vi over til inntekts- og kapitalregnskapet:

**Det institusjonelle sektorregnskapet** bygger på institusjonelle enheter. Dette er enheter som kan avgi fullstendige regnskaper, eie varer eller andre eiendeler, stifte gjeld og engasjere seg i økonomiske aktiviteter og transaksjoner med andre enheter. Det institusjonelle sektorregnskapet er igjen todelt: *Inntekts- og kapitalregnskapet* viser sektorenes inntekts- og utgiftstransaksjoner frem til sparing og netto finansinvesteringer, samt beholdningen av realkapital, tomter og grunn.

---

<sup>1</sup> Tidligere ble betegnelsen «bedrifter» benyttet.

*Det finansielle sektorregnskapet* viser beholdning av og endring i finansielle fordringer og gjeld, fordelt på finanstransaksjoner, omvurderinger og andre endringer fordelt på finansobjekter og motsektor. Denne dokumentasjonen dekker presentasjonen av offentlig forvaltning i inntekts- og kapitalregnskapet, men ikke det finansielle sektorregnskapet.

Inntekts- og kapitalregnskapet tar for seg alle økonomiske transaksjoner som offentlig forvaltning tar del i, og leder frem til sparing og nettofinansinvesteringer. Som i realregnskapet inngår produksjonskonti også i inntekts- og kapitalregnskapet, med totale verdier for offentlig forvaltning fordelt på delsektorene statlig og kommunal forvaltning, men i tillegg vises altså en mer fullstendig regnskapsoppstilling. Inntekts- og kapitalregnskapet gir en motsektoroppstilling, det vil si at ulike skatter og avgifter er inntektskilder for offentlig forvaltning og utgifter for andre sektorer. Omvendt er subsidier og ulike overføringer utgifter for forvaltningen og inntekter for andre sektorer. Kapitalakkumuleringskontoen viser veien videre til nettofinansinvesteringene via kapitaloverføringene og investeringene i realkapital og tomt og grunn.

Kapittel 4 gir en nærmere omtale av innhold og beregninger knyttet til offentlig forvaltning i realregnskapet, mens kapittel 5 er viet omtale av offentlig forvaltning i inntekts- og kapitalregnskapet. Merk at siden realregnskapet og inntekts- og kapitalregnskapet henger sammen og er konsistente, er det mange tallstørrelser som er felles for de to delregnskapene. Definisjoner og beregningsprinsipper knyttet til disse tallstørrelsene er følgelig de samme. I tillegg er hovedkildene de samme. Definisjon og overordnede beregningsprinsipper for viktige størrelser knyttet til offentlig forvaltning er omtalt i avsnitt 2.3. Kapittel 3 gir oversikt over det viktigste kildegrunnlaget for tallstørrelsene for offentlig forvaltning i realregnskapet.

## **2.2. Foreløpige og endelige regnskaper**

Det utarbeides både foreløpige og endelige versjoner av nasjonalregnskapet. Endelig, årlig nasjonalregnskapet for år  $t$  publiseres (per utgangen av 2017) i august/september i år  $t + 2$ , dvs. endelig regnskap for årgangen 2015 publiseres høsten 2017. For at myndigheter og andre brukere skal ha tilgang til mer oppdaterte tall, utarbeides og publiseres det også foreløpige års- og kvartalstall. Kvartalsregnskap (KNR) er basert på det endelige årlige realregnskapet. Tall for et gitt kvartal publiseres om lag 6-7 uker etter kvartalets utgang. Beregningssystemet som nyttes for å beregne foreløpige kvartalstall, benyttes også for å utarbeide foreløpige årstall.

Det utarbeides også en kvartalsversjon av inntekts- og kapitalregnskapet (IKR). Til og med publiseringen av tall for andre kvartal 2015 omfattet denne publiseringen kun husholdningssektoren, men fra og med publiseringen av tredje kvartal 2015 publiseres kvartalstall og foreløpige årstall for alle sektorer.

Alle generelle begreper og sammenhenger som er beskrevet for offentlig forvaltning i denne dokumentasjonen er innarbeidet og gyldige i både endelige og foreløpige regnskapsversjoner. Men beregningsopplegget og kontoplanen for foreløpige regnskaper (KNR) er litt forenklet i forhold til i det endelige årlige realregnskapet. Beskrivelse av kildebruk og omtale av beregningsopplegg er i utgangspunktet knyttet til utarbeiding av endelige årlige regnskaper.

### 2.3. Definisjon av viktige størrelser knyttet til offentlig forvaltning

Siden *produksjon* innen offentlig forvaltning anses som ikke-markedsrettet, finnes det ikke markedspriser som kan fastsette verdien av produktene som produseres. For ikke-markedsrettet produksjon generelt fastsettes dermed produksjonen konvensjonelt som summen av driftskostnadene. Siden produksjon i offentlig forvaltning er ikke-markedsrettet, gjelder denne sammenhengen for offentlig forvaltning:

$$(1) \quad \text{Produksjon, ikke markedsrettet} = \text{Lønnskostnader} + \text{Produktinnsats} + \text{Kapitalslit} + \text{Netto produksjonsskatter}$$

I nasjonalregnskapet har vi generelt at beregnet *bruttoprodukt* i en næring er lik produksjon fratrukket produktinnsats. Siden produksjon for markedsrettet virksomhet beregnes som summen av driftskostnadene, har vi at bruttoproduktet blir lik summen av driftskostnader fratrukket produktinnsats:

$$(2) \quad \text{Bruttoprodukt} = \text{Lønnskostnader} + \text{Kapitalslit} + \text{Netto produksjonsskatter}$$

Generelt har vi at *driftsresultat* i en gitt næring i nasjonalregnskapet beregnes som bruttoprodukt fratrukket lønnskostnader, kapitalslit og netto produktskatter. Siden produksjonen i ikke-markedsrettet virksomhet beregnes som summen av driftskostnadene, har vi at driftsresultatet innen ikke-markedsrettet virksomhet per definisjon blir lik null.

Definisjonen av *bruttoinvesteringer i fast kapital* er den samme for offentlig forvaltning som for andre deler av økonomien: Anskaffelser av ny fast realkapital, pluss kjøp og minus salg av eksisterende fast realkapital. *Fast realkapital* er kapitalobjekter som er produsert, og som kan brukes gjentatte ganger eller kontinuerlig i produksjonen i en periode som må være lenger enn et år.

Anskaffelse av fast realkapital kan skje i form av egenproduksjon i en virksomhet. Dette kalles *egne investeringsarbeider*. Forskning og utvikling som foregår i egen regi er en viktig del av dette. Verdien av egne investeringsarbeider skal verdsettes lik summen av lønnskostnader, produktinnsats og kapitalslit som går med for å utføre arbeidene. Egne investeringsarbeider er nærmere omtalt i avsnitt 4.3.

*Gebyrer* er betalinger fra husholdninger og andre sektorer til offentlig forvaltning for bruk av tjenester som offentlig forvaltning tilbyr. Gebyrene kan dekke hele eller deler av utgiftene knyttet til å finansiere tjenestene. Eksempler på gebyrer er betaling for kommunal barnehageplass, egenbetaling ved opphold på kommunale sykehjem, vann-, kloakk-, og renovasjonsavgifter, kjøp av billett til en forestilling formidlet av en offentlig kulturinstitusjon og parkeringsavgifter.

At offentlig forvaltning sørger for et tilbud av produkter betyr ikke nødvendigvis at offentlig forvaltning må produsere disse produktene selv. På en del områder har offentlig forvaltning et «sørge for ansvar» ovenfor husholdningene, der forvaltningen er ansvarlig for at det finnes et gitt tilbud. I stedet for å produsere tjenesten selv, kan staten eller kommunene betale en privat tilbyder på vegne av husholdningene. Et eksempel er finansieringen av fastlegeordningen, der husholdningene betaler en egenandel og staten dekker det overskytende av regningen. Et annet eksempel er at det offentlige dekker en stor del av kostnaden til reseptbelagte legemidler, mens husholdningen betaler en egenandel. Den offentlige finansieringen av slike produkter som anvendes direkte av husholdningene og som produseres utenfor offentlig forvaltning, kaller vi *produktkjøp til husholdningene*.



**Offentlig konsum** er definert som differansen mellom driftsutgiftene knyttet til tjenestene som produseres eller formidles og summen av innbetalingene som mottas for bruk av de samme produktene (dvs summen av gebyrene). I tillegg må man trekke ut verdien av investeringsarbeider til eget bruk fordi dette skal behandles som investering og ikke konsum.

$$(4) \quad \text{Offentlig konsum} = \text{Produksjon} + \text{produktkjøp til husholdningene} - \text{Gebyrer} - \text{investeringsarbeider til eget bruk}$$

Konsumet i offentlig forvaltning deles i to hovedkategorier, kollektivt konsum og individuelt konsum:

$$(5) \quad \text{Konsum i offentlig forvaltning} = \text{individuelt konsum} + \text{kollektivt konsum}$$

**Kollektivt konsum** er definert som konsum i offentlig forvaltning som ikke kan knyttes til en enkelt konsument (bruker av tjenesten). Dette gjelder blant annet konsum knyttet til administrativ tjenesteyting innen offentlig forvaltning, forsvarstjenester, samt tjenester knyttet til politi, rettsvesen og næringsformål. Det kollektive konsumet kan sees på som offentlig forvaltnings egentlige konsumanskaffelser.

**Individuelt konsum** er konsum som kan knyttes til den enkelte konsument. Dette er altså utgifter som offentlig forvaltning finansierer, mens det er husholdningene som benytter tjenestene. Undervisningstjenester, helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester er individuelle tjenester.

I nasjonalregnskapet skilles det mellom faktisk konsum og konsumutgift. Konsumutgiftene i offentlig forvaltning finansierer både kollektivt og individuelt konsum, mens det faktiske konsumet i offentlig forvaltning er lik det kollektive konsumet. Likeledes blir det faktiske konsumet i husholdningene, definert som personlig konsum, lik summen av husholdningenes egne konsumutgifter, konsum i ideelle organisasjoner og individuelt konsum i offentlig forvaltning.

## 2.4. Periodisering

Nasjonalregnskapet bygger på påløptprinsippet. Det innebærer at en transaksjon skal registreres når en ytelse finner sted, eksempelvis når en skatt påløper. Statsregnskapet, som er en viktig kilde i statistikken for statsforvaltningens inntekter og utgifter, er imidlertid ført etter kontantprinsippet.<sup>2</sup> Kontantprinsippet innebærer at transaksjonen registreres når betalingen finner sted.

Kommuneregnskapet, som ligger til grunn for statistikk for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter er ført etter anordningsprinsippet. Anordningsprinsippet er tilnærmet det samme som påløpt, utgiften henføres til det tidspunkt anskaffelsen finner sted og inntekten til når tjenesten utføres, men skattene i kommuneregnskapet føres etter kontantprinsippet.

For de fleste strømmer aksepteres de bokførte tallene som input i nasjonalregnskapet, fordi bedre informasjon ikke foreligger. Når det gjelder produktsubsidier/skatter og skatt på inntekt og formue foreligger informasjon slik at det er mulig å regne om til påløpte tall ved hjelp av bestemte regler som for eksempel at avgifter omregnes etter kjente betalingsfrister når månedstall foreligger, og at vi bruker andre kilder som ligningsstatistikk for å beregne skatter.

<sup>2</sup> Gul bok 2013:

Fra 1. januar 2010 ble det fastsatt anbefalte, men ikke obligatoriske, regnskapsstandarder for statlige virksomheter som i samråd med overordnet departement benytter andre føringsprinsipper enn kontantprinsippet i sitt interne virksomhetsregnskap. DFØ forvalter disse statlige regnskapsstandardene (SRS), og bistår virksomheter som ønsker å ta dem i bruk. Virksomhetene rapporterer fortsatt til statsregnskapet etter kontantprinsippet.

### 3. Datagrunnlag for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet

#### 3.1. Statistikk over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter

Nasjonalregnskapet følger den avgrensning som ligger til grunn i statistikk over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Denne statistikken publiseres av Seksjon for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå og bygger også på definisjonene i SNA og ESA, samt IMF's Government Finance Statistics Manual (GFSM). Tabelloppsettet tar utgangspunkt i GFSM 2014, der alle transaksjoner som påvirker nettoformuen samles og rendyrkes. Samtidig samles og nettoføres alle transaksjoner som påvirker beholdningen av ikke-finansiell kapital.

Foreløpige tall publiseres første gang i februar/mars år t+1, oppdaterte tall publiseres i mai/juni og november samme år, mens endelige tall publiseres i november/desember påfølgende år (år t+2). Statistikken inngår i prinsippet uendret i nasjonalregnskapet, slik at publiserte tall er konsistente med nasjonalregnskapets publiserte tall. Inntekts- og utgiftsstørrelsene for offentlig forvaltning omkodes til nasjonalregnskapstørrelser vha omkodingskataloger.

Tall for statsforvaltningen og kommuneforvaltningen hentes inn og bearbeides separat, men publiseres samlet. I de neste avsnittene gis noe informasjon om tallgrunnlaget for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. For mer kunnskap om statistikkgrunnlaget, vises det til publikasjoner som omtaler statistikkgrunnlaget, for eksempel Offentlig sektors finanser 1995-2005.

#### 3.2. Statsforvaltningen

Statistikken for statsforvaltningens inntekter og utgifter bygger på regnskapet for statskassen medregnet folketrygden (statsregnskapet), innhentet fra Finansdepartementet, samt regnskapsopplysninger innhentet fra andre regnskapsførende enheter innen offentlig forvaltning.

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

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

Statsregnskapet gir en fordeling av inntekter og utgifter etter kapittel/funksjon og post, samt fordeling etter programområde og artskonto<sup>3</sup>. Regnskapet er inndelt i utgiftskapitler (1-2999) og inntektskapitler (3000-5999), der hvert kapittel omfatter utgifter eller inntekter knyttet til kun ett politikkområde. Kapittelinnvidlingen svarer til den administrative inndelingen av forvaltningen. Ved en omlegging av arbeidsoppgavene under departementene vil det da bli et skifte i kapittelnummereringen.

*Andre stats- og trygderegnskap* omfatter alle *nettobudsjetterende virksomheter*, *særlovsselskaper* og diverse statlige fond. Nettobudsjettering innebærer at statlige forvaltningsinstitusjoner som krever høy grad av faglig eller verdimessig

---

<sup>3</sup> Fra 2014 ble underpost erstattet av artskonto.

uavhengighet, gis særskilte fullmakter med hensyn til både ressursforvaltning og intern organisering. Blant de viktigste finner vi:

- Helseforetak. Statens overtagelse av spesialisthelsetjenesten medførte etablering av (den gang) fem heleide regionale helseforetak. De regionale helseforetakene er igjen eiere av de offentlige sykehusene i sin region.
- Universiteter og statlige høyskoler
- Statlige forskningsinstitusjoner
- Norges forskningsråd
- Statens Pensjonsfond Utland (tidligere Petroleumsfondet)
- Statens Pensjonsfond Norge (tidligere Folketrygdfondet)
- Statlige pensjonskasser (SPK, Pensjonstrygden for sjømenn, mv)

Mange av disse enhetene rapporterer regnskap direkte til Statistisk sentralbyrå (helseforetak). For andre enheter laster Statistisk sentralbyrå ned regnskaper fra offentlige databaser (universiteter og høyskoler), eller det benyttes tall fra trykte årsregnskaper eller spesialrapporter som manuelt legges inn i databasene til Statistisk sentralbyrå.

Enhetene i andre statsregnskap er uensartede med hensyn på hvordan de fører sine regnskap. For eksempel er både periodiseringsprinsippet og kontantprinsippet i bruk. Enheter/virksomheter som ligger til grunn for statistikken for statsforvaltningens inntekter og utgifter er enheter som enten inngår i regnskapet for statskassen medregnet folketrygden (statsregnskapet), eller i andre stats- og trygderegnskaper.

### 3.3. Kommuneforvaltningen

Statistikken over kommuneforvaltningens inntekter og utgifter er i hovedsak basert på tall innhentet via KOSTRA (Kommune Stat Rapporteringen). KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem der regnskapsmateriale og annen informasjon om virksomhet i kommuner og fylkeskommuner rapporteres og systematiseres i et felles system. Statistisk sentralbyrå er ansvarlig for publisering av statistikk basert på KOSTRA.

I tillegg til regnskapsinformasjon fra KOSTRA, bygger statistikken for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter på regnskap for enkelte virksomheter som anses som kommunal forvaltning, men som faller utenfor KOSTRA -rapporteringen. Dette gjelder blant annet regnskap for kirkelige fellesråd (KIRK).

I prinsippet skal statistikken for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter bygge på en totaltelling av enheter som inngår kommuneforvaltningen, men i praksis kan det være at regnskaper knyttet til enkelte små virksomheter ikke hentes inn pga. manglende ressurser og manglende oversikt over populasjonen.

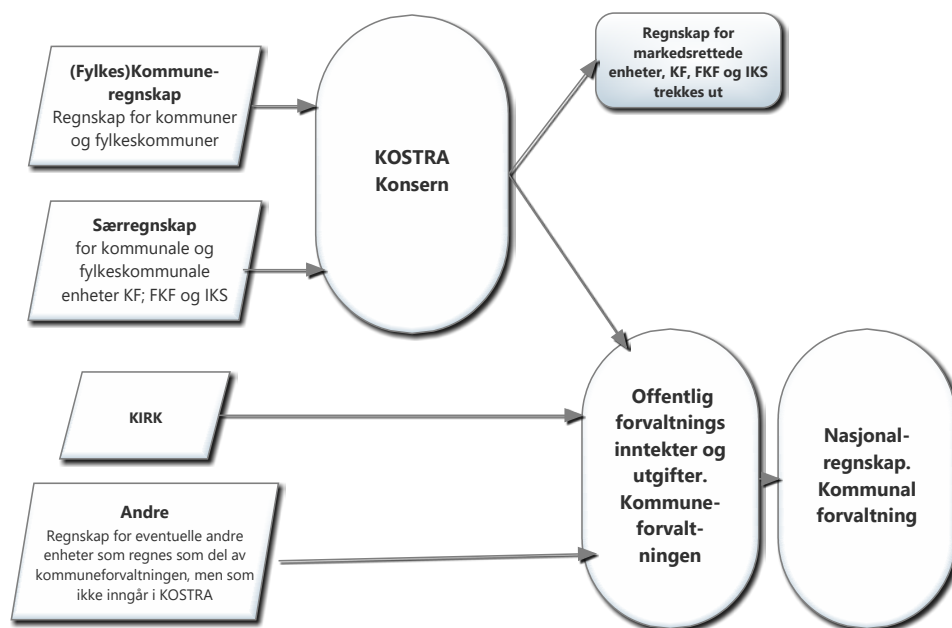
Populasjonen i KOSTRA er alle kommuner, fylkeskommuner, IKS (interkommunaleselskaper) og KF/FKF (kommunale/fylkeskommunale foretak), samt alle bydeler i Oslo. For enkelte områder samles det inn data på institusjonsnivå eller individnivå. Kommunalt eller fylkeskommunalt eide virksomheter som har andre juridiske organisasjonsformer enn IKS, KF eller inngår ikke i KOSTRA-rapporteringen. Regnskapsdataene fra KOSTRA er fordelt på inntekts- og utgiftsarter, samt på funksjoner.

I forhold til omfanget i KOSTRA, blir regnskapstall for enkelte enheter holdt utenfor statistikken for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Dette gjelder regnskap for enheter organisert som IKS, KF eller FKF og som anses å drive markedsrettet virksomhet. Enhetene anses å drive markedsrettet virksomhet hvis de

i KOSTRA rapporterer mesteparten av sine netto utgifter på en funksjon som anses som markedsrettet. Dette gjelder funksjonene 330 Samferdselsbedrifter, transporttiltak, 373 Kino, 320 Kommunal næringsdrift og 710 Fylkeskommunal næringsdrift.<sup>4</sup>

Figur 3.1 viser sammenhengen mellom populasjonen av enheter (regnskap) som ligger til grunn for publisering av KOSTRA-tall, statistikk for kommunal forvaltnings inntekter og utgifter og kommunal forvaltning i nasjonalregnskapet.

Figur 3.1. Sammenheng mellom KOSTRA, statistikk for inntekter og utgifter i offentlig forvaltning (offentlige finanser) og nasjonalregnskap



Som beskrevet i avsnitt 1.3 er det ikke alltid opplagt hvilke offentlig eide enheter som i prinsippet hører hjemme i offentlig forvaltning. Enheter som driver markedsrettet virksomhet, skal i prinsippet klassifiseres som offentlig eide finansielle eller ikke-finansielle foretak. Da er de en del av offentlig sektor, men ikke offentlig forvaltning. I noen tilfeller kan det også oppstå usikkerhet om offentlig kontroll over en gitt ideell virksomhet som driver ikke-markedsrettet er så omfattende enheten bør klassifiseres som offentlig forvaltning i stedet for i sektoren ideelle organisasjoner. I forkant, og som del av, hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet 2014 ble det, som nevnt, foretatt en gjennomgang av enheter tilknyttet offentlig forvaltning. Gjennomgangen førte til at mange enheter fikk en endret sektor-klassifisering i VoF, i hovedsak ved at flere enheter er klassifisert som offentlig forvaltning. Dette har hatt konsekvenser også for statistikken for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, der omfanget av populasjonen er endret tilsvarende. Endringen, og hvilke endringer dette har medført for tallene i nasjonalregnskapet er nærmere omtalt i avsnitt 6.2.

### 3.4. Sysselsetting og lønn

Lønnskostnadstall for henholdsvis statlig og kommunal forvaltning hentes fra kildene omtalt i avsnitt 3.2 og 3.3. Men i tillegg til lønnskostnader, utarbeides det i samband med nasjonalregnskapet flere ulike størrelser for lønn og sysselsetting.

<sup>4</sup> Her er praksis endret fra og med hovedrevisjonen i 2014. Tidligere ble alle inntekter og utgifter rapportert på disse nevnte funksjoner holdt utenfor statistikken for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, men det ble ikke justert for enhetene. Nå er det slik at enten blir hele regnskapet til en gitt enhet inkludert, eller hele regnskapet til enheten holdes utenfor (hvis enheten anses som å drive markedsrettet produksjon). Dette gir konsistens i forhold til andre statistikker.

Dette gjøres som en del av arbeidskraftregnskapet (AR), som sørger for at de ulike størrelsene for sysselsetting og lønn henger sammen. AR-systemet leverer deretter tall til både realregnskapet og inntekts- og kapitalregnskapet.

Som del av beregnings- og avstemmingsopplegget i AR, der tall for sysselsetting, lønn og lønnskostnader skal «henge sammen» benyttes også andre kilder, som lønnsstatistikk fra Seksjon for inntekts- og lønnsstatistikk, informasjon om lønnsoppgjørene fra rapportene til det Tekniske Beregningsutvalg for lønnsoppgjørene, tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Innrapporterte tall til A-ordningen, som er en samordnet rapportering av lønn- og sysselsettingsdata fra arbeidsgivere og andre opplysningspliktige til NAV, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå fra 1. januar 2015, er nå en viktig kilde. Begreper og definisjoner i AR, samt omtale av kilder og beregninger, er omtalt i blant annet *Evensen m.fl. (2012)*.

### 3.5. Oversikt over dataoverføring og beregningsopplegg

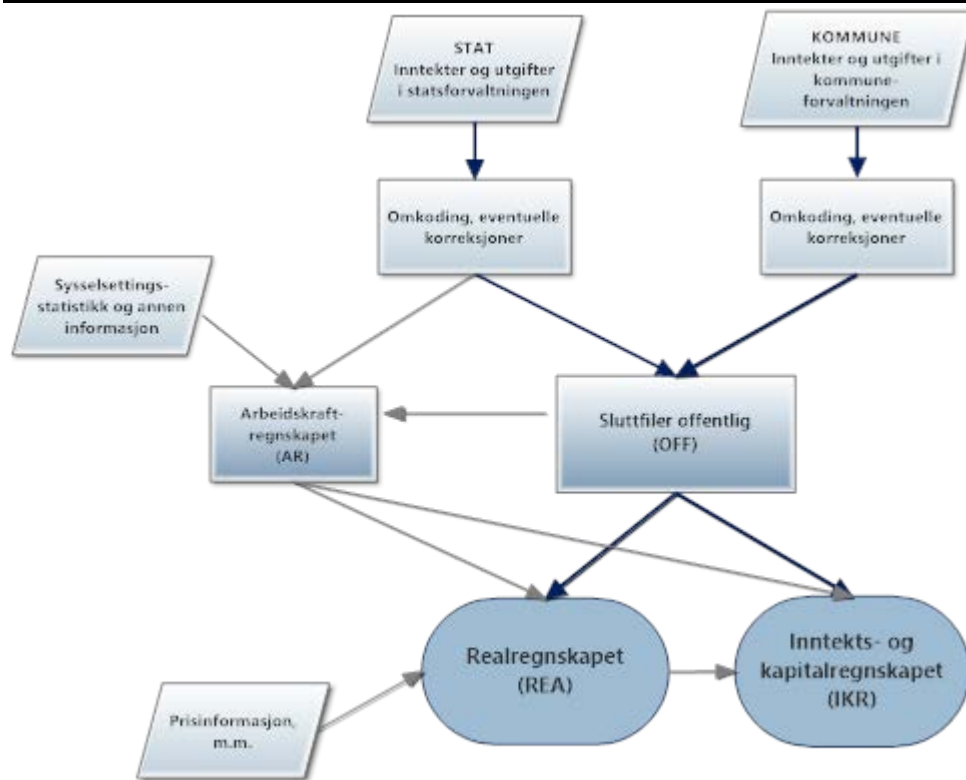
Figur 3.2 gir en overordnet oversikt over dataoverføring og beregningsopplegget for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. Hovedkildene er statistikk for statsforvaltnings inntekter og utgifter (se avsnitt 3.2) og statistikk fra kommuneforvaltningens inntekter og utgifter (se avsnitt 3.3). Teknisk sett hentes data fra databasene tilhørende Seksjon for offentlige finanser som har ansvaret for publisering av statistikken for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter og overføres til en database (forsystem) for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapsystemet (OFF). På veien skjer en omkodning og eventuelt korreksjon av data. Det er etablert omkodingskataloger for å kode om inntekts- og utgiftstall for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen (kapitler og poster) til nasjonalregnskapets koder for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen. Dette er kort omtalt i vedlegg til dette notatet. Fra OFF overføres data både til nasjonalregnskapets realregnskap (REA) og inntekts- og kapitalregnskapet (IKR).

Deler av beregningsopplegget går utenom den direkte strømmen av data fra STAT og KOMMUNE til REA og IKR via OFF: Det mest betydelige unntaket gjelder beregningen som foretas i regi av arbeidskraftregnskapet AR. Fra databasen STAT overføres og omkodes lønnskostnadsdata til AR-systemet, men for kommunene via OFF. AR nytter i tillegg andre kilder for å utarbeide konsistente data for sysselsetting (ulike variable) og lønnskostnader (ulike variable). Fra AR overføres lønnskostnads- og sysselsettingsvariable til REA og ulike lønnsvariable til IKR.

For å bryte ned sum produktinnsats innen ulike aktiviteter i offentlig forvaltning på produktnivå (se avsnitt 4.1) kreves informasjon som kildene offentlig forvaltnings inntekter og utgifter i utgangspunktet ikke gir. Derfor kreves tilleggsinformasjon foretatt som «egne» undersøkelser ved Seksjon offentlige finanser. Dette er gjort ved at et utvalg av institusjoner er blitt brukt som fordelingsnøkkel for produktinnsatsen i ulike næringer. Etablering av fordelingsnøkklene ligger imidlertid en del år tilbake i tid og sammensetningen har i liten grad blitt endret de seneste årene. Enkelte beregnede størrelser fra REA overføres til IKR for input og/eller avstemming.

Figuren er noe forenklet i forhold til å gi en fullstendig oversikt over det tekniske beregningsopplegget for offentlig forvaltning. For eksempel er beregningene for kapitalslit, som teknisk sett skjer i et isolert beregningssystem (BERKAP) knyttet til REA, i figuren tegnet inn som en del av REA.

Figur 3.2 Oversikt over beregningsopplegget for offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet



## 4. Offentlig forvaltning i realregnskapet

### 4.1. Inndeling i næringer

I realregnskapet splittes virksomheten i offentlig forvaltning i funksjonelle enheter etter type aktivitet (næring) som beskriver hvilke produkter virksomheten hovedsakelig produserer, for eksempel undervisningstjenester, helsetjenester, administrative tjenester etc. Næringsklassifiseringen følger næringsstandarden til Statistisk sentralbyrå, SN2007, som igjen bygger på den europeiske næringsstandarden NACE Rev2.

For hver type aktivitet stilles det opp en produksjonskonto, der størrelsene brutto-produkt og driftsresultat beregnes som resultatstørrelser. For næringer generelt har vi at bruttoproduktet i en gitt næring dekomponeres på lønnskostnader, netto næringskatter, kapitalslit og driftsresultat. Jmfør avsnitt 2.3 har vi imidlertid at driftsresultatet i en aktivitet innen offentlig forvaltning per forutsetning blir lik null.

Selv om realregnskapet har en funksjonell inndeling, er likevel statsforvaltningen og kommuneforvaltningen identifiserbare som institusjonelle sektorer også i realregnskapet. Dette gjøres teknisk sett ved å sette et prefiks foran aktivitetskodene, som viser om aktiviteten er henholdsvis aktivitet i statlig eller kommunal forvaltning, i ideelle organisasjoner, i markedsrettet virksomhet eller husholdningers produksjon til eget bruk.

I henhold til internasjonale retningslinjer i SNA og ESA er det ikke gitt at den samlede funksjonelle virksomheten innen offentlig forvaltning skal stemme fullstendig overens med virksomheten i den institusjonelle sektoren offentlig forvaltning. Dette skyldes at det *i prinsippet* kan tillates noe markedsrettet virksomhet innen den institusjonelle sektoren offentlig forvaltning som det er mulig å skille ut funksjonelt, men ikke institusjonelt. I så fall måtte det være mulig å stille opp et tilnærmet fullstendig driftsregnskap for denne eventuelle markedsrettede virksomheten, selv om det ikke eksisterte et fullstendig regnskap.

I Norge er imidlertid offentlig kontrollert virksomhet som drives markedsrettet skilt ut regnskapsmessig og institusjonelt, slik at denne markedsrettede virksomheten kan holdes utenfor offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet<sup>5</sup>. (Se kapittel 1 for forklaring på begrepet offentlig forvaltning og hvilke enheter som skal inngå.) Dermed kan vi prinsipielt forsvare at vi av pragmatiske hensyn setter likhetstegn mellom funksjonell og institusjonell hovedinndeling for offentlig forvaltning i det norske nasjonalregnskapet.

Det publiseres nasjonalregnskapstall for næringer på ulike aggregeringsnivåer (ulike tabelloppsett), der det mest detaljerte næringsnivået ved publisering (betegnet A64, som er Eurostats krav til det mest detaljerte næringsnivået) er en aggregering av de mest detaljerte næringene i kontoplanen. Kontoplanen for endelig regnskap er mer detaljert enn kontoplanen for foreløpige regnskaper (KNR). Se vedlegg A for oversikt over det mest detaljerte aktivitetsnivået innen offentlig forvaltning i kontoplanen for endelig regnskap. I aggregerte tabelloppsett for næringer, blir aktivitet i offentlig forvaltning aggregert sammen med tilsvarende næringer for andre sektorer).

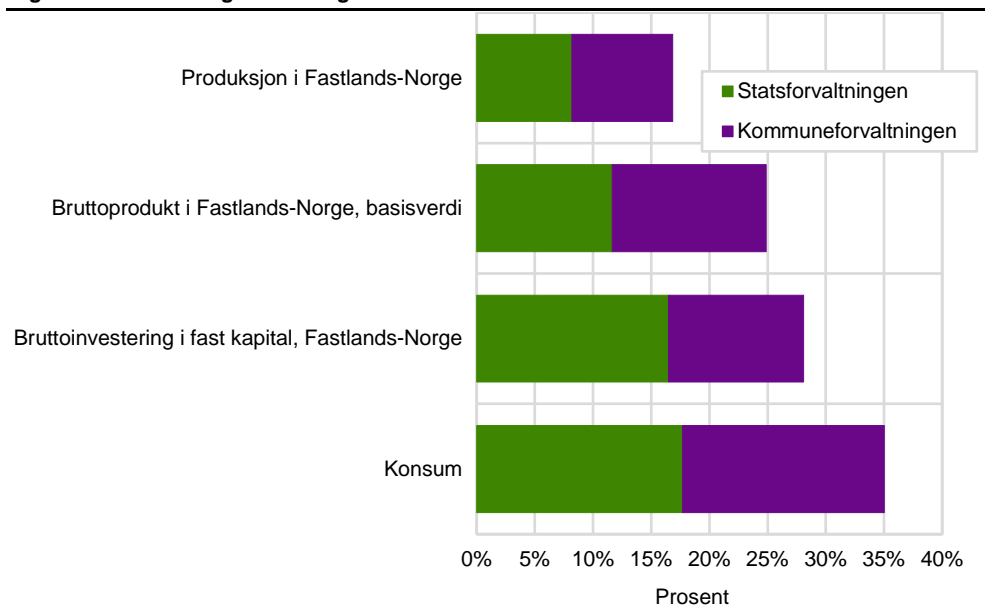
Figur 4.1 viser offentlig forvaltning, samlet og fordelt på stats- og kommuneforvaltningen, som andel av hovedstørrelser i norsk økonomi, for regnskapsåret

<sup>5</sup> Før hovedrevisjonen 2014 ble det inkludert noe markedsrettet virksomhet knyttet til vannforsyning, avløp og renovasjon (VAR) i kommunal forvaltning. Dette innebar at for denne aktiviteten i offentlig forvaltning ble det i tallstørrelsene som ble utarbeidet før hovedrevisjonen i 2014 tillatt et driftsresultat forskjellig fra null.

2015. Bruttoproduktet i offentlig forvaltning sett under ett utgjorde 25 prosent av samlet bruttoprodukt for Fastlands-Norge i året 2015, målt i basisverdi, hvorav bruttoproduktet i kommuneforvaltningen var 13 prosent.

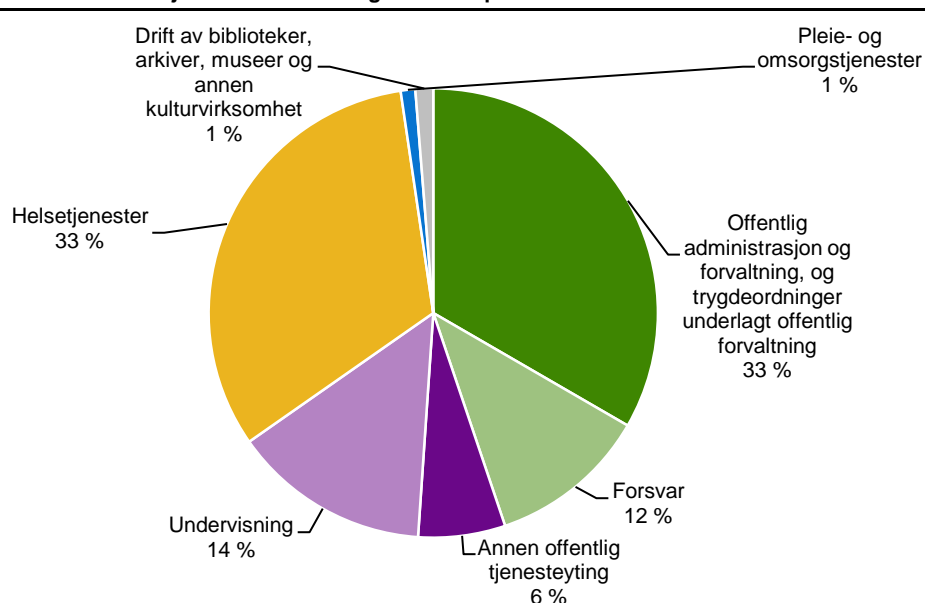
Videre bidro bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning med 28 prosent til samlede bruttoinvesteringer i fast kapital i Fastlands-Norge, og konsumet i offentlig forvaltning utgjorde 35 prosent av norsk konsum i alt.

**Figur 4.1. Offentlig forvaltning som andel av norsk økonomi. Prosent. 2015**



Figur 4.2 viser produksjonen i statlig forvaltning fordelt på type aktivitet (næring), for regnskapsåret 2015. Vi ser at samlet produksjon innen *offentlig administrasjon og forvaltning og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning* i 2015 utgjorde 33 prosent, like mye som produksjonen innen *helsetjenester*. Produksjonen innen *undervisning* og *forsvar* utgjorde henholdsvis 14 og 12 prosent. *Pleie- og omsorg* er av relativ liten betydning innenfor statsforvaltningen, men som vi ser av figur 4.3 har denne typen aktivitet har langt større omfang innenfor kommunal forvaltning.

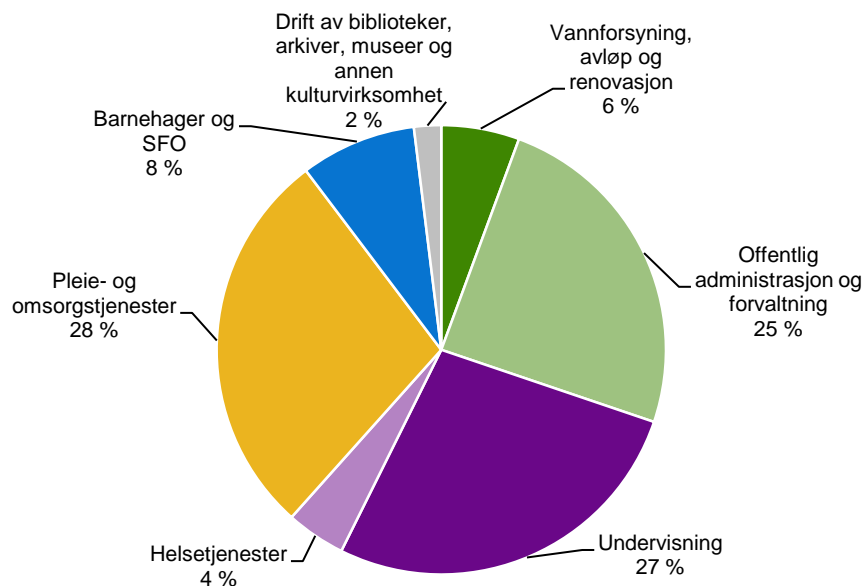
**Figur 4.2. Produksjon i statsforvaltningen fordelt på aktivitet. 2015**





Virksomheter innen *undervisning*, og innen *pleie- og omsorgstjenester*, bidro i 2015 mest (og om lag like mye) til samlet produksjon innenfor kommuneforvaltningen. Men aktiviteten *offentlig administrasjon og forvaltning* var også en stor bidragsyter til samlet produksjon. Resten av produksjonen er knyttet til *barnehager og SFO*, *helsetjenester* og aktivitet innen vannforsyning, avløp og renovasjon.

**Figur 4.3. Produksjon i kommuneforvaltningen fordelt på aktivitet. 2015**



## 4.2. Investeringer i offentlig forvaltning

I realregnskapet stilles det opp en investeringskonto for hver av aktivitetene innen offentlig forvaltning som viser tall for bruttoinvesteringer i fast kapital i aktiviteten i alt og brutt ned på investeringer i ulike kapitalarter. Investeringstall, for henholdsvis statlig og kommunal forvaltning, hentes fra kildene omtalt i avsnitt 3.2 og 3.3. For statlig forvaltning benyttes i noen grad underposter i statsregnskapet.

Realkapital kan anskaffes ved innkjøp fra andre virksomheter i Norge eller import, eller den kan skaffes til veie ved produksjon innen egen virksomhet (egne investeringsarbeider). Jamfør avsnitt 2.3 har vi at verdien av egne investeringsarbeider generelt skal verdsettes lik summen av lønnskostnader, produktinnsats og kapitalslit som går med for å utføre disse arbeidene.

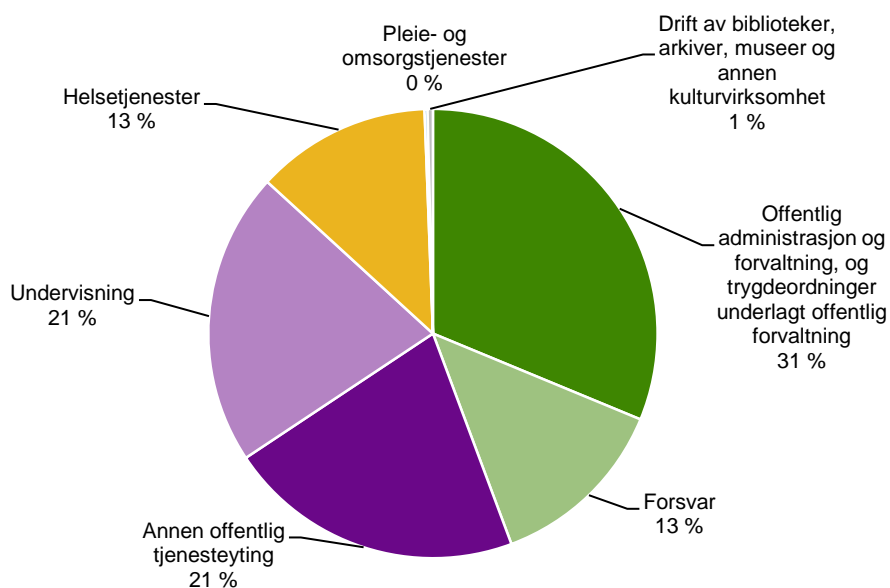
Forskning og utvikling i egen regi er en viktig del av egne investeringsarbeider som utføres i offentlig forvaltning. Behandling av utgifter til innkjøp av forskning eller innkjøp av materiell som kreves for å drive egen forskning har vært mye debattert gjennom nasjonalregnskapets historie. I dag regnes alle utgifter knyttet til forskning og utvikling som investering (se eget avsnitt).

Grensedragningen mellom kostnader som skal regnes som produktinnsats og utgifter som skal regnes som bruttoinvestering i fast realkapital er ikke alltid like opplagt. Jamfør avsnitt 2.3 er en prinsipiell avgrensning mellom en kapitalvare og en innsatsvare at en kapitalvare skal kunne brukes gjentatte ganger eller kontinuerlig i produksjonen i en periode som må være lenger enn et år. I praksis er det imidlertid ikke gitt at for eksempel regelen om levetid på et år stemmer overens med den regnskapsføringen som ligger til grunn for datagrunnlaget til nasjonalregnskapet. Slike forskjeller vil beregningsopplegget for nasjonalregnskap aldri

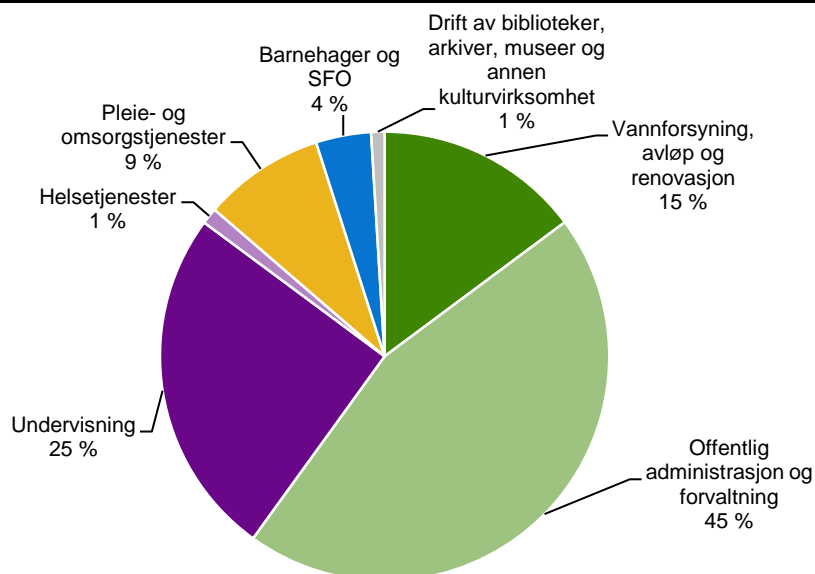
kunne korrigere for fullt ut, siden det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon, men det er rimelig å anta at dette ikke har noen betydelig effekt på tallstørrelsene. Spesielt relevant for tallstørrelsene for offentlig forvaltning er den prinsipielle grensdragningen mellom produktinnsats og investeringer når det gjelder militære utgifter. Dette er et tema som har vært mye diskutert internasjonalt i nasjonalregnskapsmiljøet opp gjennom historien. I dag regnes alle militære anskaffelser av våpen og tyngre materiell som bruttoinvesteringer i fast kapital (se også avsnitt 6.4).

Bruttoinvesteringer i fast kapital i offentlig forvaltning bidro samlet sett med 5 prosent til BNP i 2015 og utgjorde 18 prosent av bruttoinvesteringene i alt. Innen statsforvaltningen var det investeringer innen aktivitetsområdet *offentlig administrasjon og forvaltning og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning* som i 2015 utgjorde størstedelen av investeringene. Her inngår blant annet statens investeringer i vei- og jernbaneanlegg.

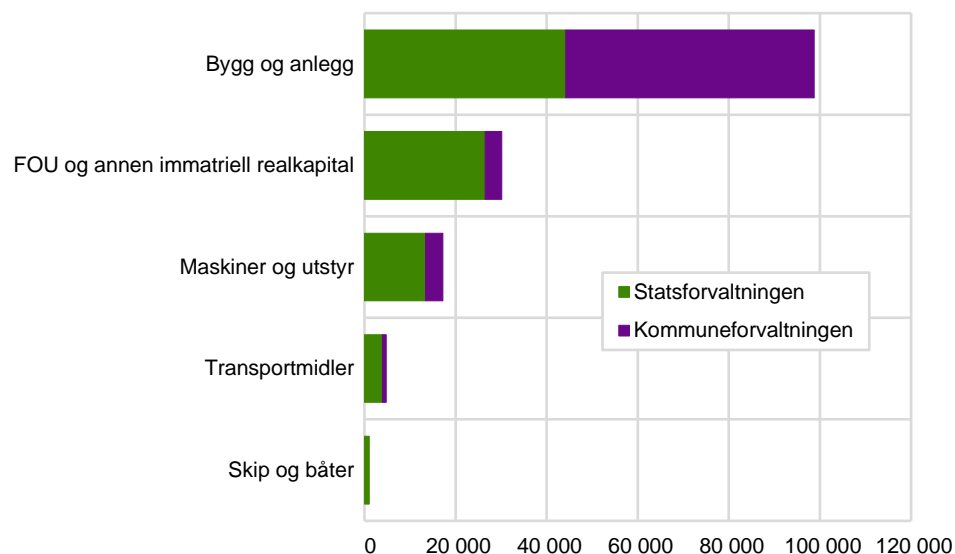
**Figur 4.4** Bruttoinvesteringer i fast kapital i statlig forvaltning fordelt på aktivitet. 2015



Også innen kommuneforvaltningen var det innen *administrasjon og forvaltning* at investeringene var størst. Også innen kommuneforvaltningen er investeringer i veier og andre anlegg med på å trekke opp investeringene innen dette aktivitetsområdet.

**Figur 4.5** Bruttoinvesteringer i fast kapital i kommunal forvaltning fordelt på aktivitet. 2015

I tillegg til investeringer i bygg og anlegg utgjør også investeringer i forskning og utvikling (med drøyt 30 milliarder kroner i 2015) en betydelig andel av de samlede investeringene innen offentlig forvaltning.

**Figur 4.6.** Bruttoinvesteringer i fast kapital i offentlig forvaltning, fordelt på investeringsart. Millioner kroner. 2015

### 4.3. Mer om forskning og utvikling

Fra og med gjennomføring av hovedrevisjonen i 2014 (se kapittel 6), ble store deler av offentlig forvaltnings utgifter til produksjon av forskning og utvikling (FoU) aktivert, det vil si regnet som investering. Dette innebærer for det første at utgifter til FoU som gjennomføres i egen regi som en del av virksomheten, nå regnes som egne investeringsarbeider. Egenproduksjon knyttet til FoU beregnes som summen av medgåtte lønnskostnader, produktinnsats og kapitalslit knyttet til egenutvikling av FoU. Det gjennomføres en del egenproduksjon av FoU innenfor offentlig forvaltning. Merk at virkningen på produksjonen i offentlig forvaltning av å legge til egenproduksjon av FoU imidlertid ikke er lik verdien av egenproduksjon av FoU. Det er fortsatt slik at produksjonssammenhengen, definert i (1) holdes, det vil

si at samlet produksjon for ikke-markedsrettet virksomhet fortsatt beregnes som summen av driftskostnadene. Men det å regne med FoU som investering øker isolert sett kapitalbeholdningen og dermed beregnet kapitalslit og beregnet produksjon.

Forskning og utvikling som er innkjøpt (produsert av andre) blir også aktivert, det vil si at innkjøpskostnadene for FoU regnes som investering i stedet for produktinnsats.

Beregningen av FoU gjøres som del av et samlet beregningsopplegg for FoU innen alle næringer (markedsrettede og ikke-markedsrettede) i realregnskapet. For å beregne FoU nyttes Statistisk sentralbyrås egne FoU-undersøkelser, samt tallmateriale basert på kartlegginger som foretas av Nordisk Institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). For offentlig forvaltning er imidlertid kildene for FoU sett opp mot de ordinære kildene for offentlig forvaltning. Egenutviklet FoU tilegnes et eget produkt i produksjonen.

#### 4.4. Beregningen av kapitalslitet

Kapitalslit er definert som reduksjonen i verdien av nettokapitalbeholdningen i løpet av beregningsperioden, på grunn av normal slitasje, skade og foreldelse. Ødeleggelser som følger av spesielle hendelser som krig eller naturkatastrofer regnes ikke som kapitalslit, men føres som andre volumendringer i inntekts- og kapitalregnskapet. Det samme gjelder rene prisendringer som ikke skyldes alderen på kapitalgjensstanden, men som skyldes generell inflasjon eller endrede forhold i et bestemt marked.

Tall for kapitalslit blir beregnet som en del av beregningssystemet for realregnskapet. Dette gjøres på grunnlag av tallstørrelsene for bruttoinvesteringer i fast realkapital fordelt på ulike kapitalarter og forutsetninger om levetid for de for de ulike artene.

I nasjonalregnskapsberegningene for kapitalbeholdninger og kapitalslit benyttes en metode, omtalt som Perpetual Inventory metoden (PIM). PIM-beregningene tar utgangspunkt i lange tidsserier for bruttoinvestering i fast kapital, og anslår kapitalbeholdning og kapitalslit ved hjelp av forutsetninger om levetider, utrangeringer og avskrivningsprofiler. Det forurettes av avskrivningsprofilen er geometrisk, som betyr at kapitalslitet i et år beregnes som en fast andel av kapitalbeholdningen ved utgangen året før. Ulike investeringsarter tilordnes ulike avskrivningsrater, basert på anslag på økonomisk levetid på kapitalen.

Metoden for å beregne kapitalslit ligner på det som kalles saldometoden for avskrivninger i skattesystemet, men tar utgangspunkt i gjenanskaffelsesverdier og ikke historisk kostnad. Omregning til løpende priser gjøres med prisindeksene for nyinvesteringer i de ulike investeringsartene. Teknisk sett foretas beregningene av kapitalslit i en egen datamodul, som kalles BERKAP.

#### 4.5. Offentlig konsum etter formål

Fra definisjon (4) i avsnitt 2.3 har vi at konsum i offentlig forvaltning er definert som

Offentlig konsum = Produksjon – Gebyrer + produktkjøp til husholdningene – egne investeringsarbeider.

Fra (4) ser vi at offentlig konsum blir beregnet som differansen mellom summen av utgifter til egenproduksjon i virksomheten og produktkjøp og innbetalte gebyrer. Teknisk sett har vi at offentlig konsum i det tekniske systemet i realregnskapet blir

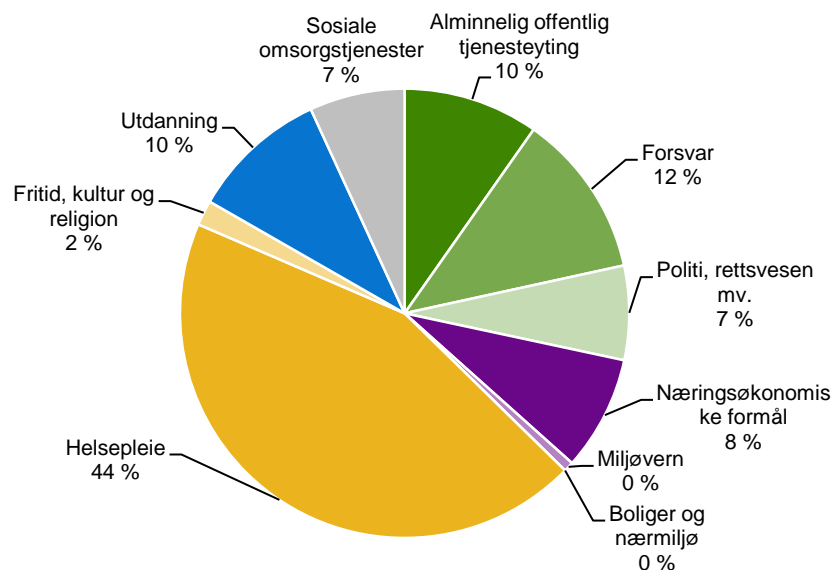
generert ut fra i produksjonskontoene til næringene, med teknisk innførte «konsumprodukter» i oppdelingen av produksjonen på produkter. Samlede konsumtall blir imidlertid utarbeidet og publisert etter formål (ikke aktivitet).

På samme måte som at størrelsene i produksjonskontoen henføres til aktivitet, blir konsumet i offentlig forvaltning gruppert etter formål. **Formålsgruppering** av offentlig forvaltnings utgifter innebærer at utgiftene fordeles etter hva som er hovedhensikten eller formålet med utgiften. Formålsgrupperingen bygger på den internasjonale klassifikasjonen betegnes COFOG (Classification of the Functions of Government), i henhold til kravene i ESA.<sup>6</sup>

For at konsumet skal kunne formålsgrupperes må *all* produksjon i offentlig sektor formålsgrupperes. Dette gjøres ved formålsgruppering av alle produksjonskostnadene lønn, produktinnsats og kapitalslit. Også kjøp av varer og tjenester fra private produsenter for individuelt konsum formålsgrupperes. En gitt konsumgruppe er ikke forbeholdt en gitt type aktivitet, i prinsippet kan derfor alle typer aktiviteter levere konsumprodukter til de ulike konsumgruppene.

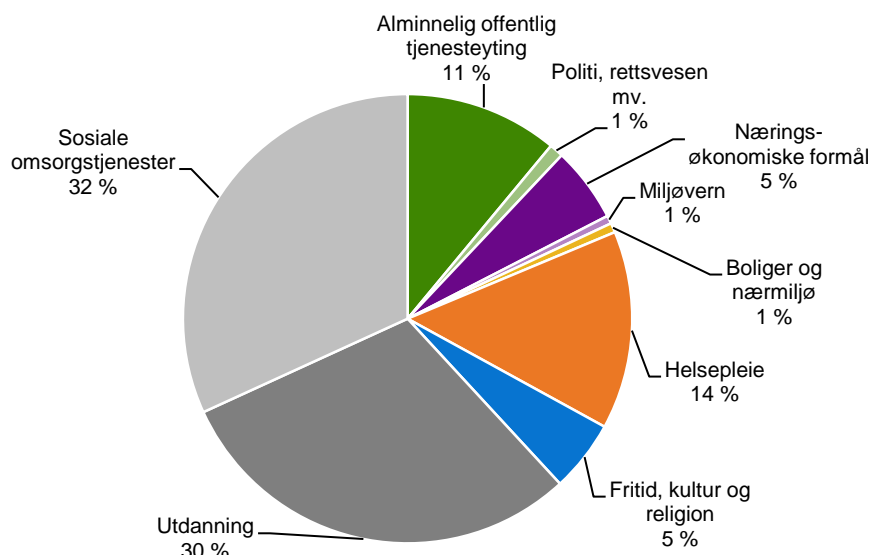
Figur 4.7 viser formålsgruppering av statlig konsum for regnskapsåret 2015. Figuren viser at konsum knyttet til helsepleie dominerer, med 44 prosent av de samlede konsumutgiftene i staten. Figur 4.8 viser tilsvarende formålsgruppering av kommunalt konsum. Innen kommunal forvaltningen er konsum knyttet til formålet sosiale omsorgstjenester dominerende, tett fulgt av konsum knyttet til formålet utdanning. En oversikt over konsuminndelingen (kontoplanen) til realregnskapet inngår i vedlegg A.

**Figur 4.7. Konsum i statlig forvaltning etter formål. 2015**



<sup>6</sup> Den internasjonale klassifikasjonen for formålsgruppering av offentlig konsum, COFOG, ble vedtatt av FN, OECD, Verdensbanken, IMF og EU våren 1999.

Figur 4.8. Konsum i kommunal forvaltning etter formål. 2015



#### 4.6. Pris- og volumvekst

I tillegg til verditall, målt i millioner kroner, løpende priser, blir det for de fleste størrelser i realregnskapet også beregnet og publisert tall i *faste priser*, slik at det er mulig å analysere pris- og/eller volumutvikling. Fra (4.1) ser vi at variabler for hhv volum-, pris og verdiutvikling henger sammen, slik at hvis vi kjenner to av variablene kan den tredje variabelen beregnes.

$$(4.1) \quad \text{Verdiutvikling} = \text{Volumvekst} * \text{Prisvekst}$$

For å beregne tallstørrelser i faste priser i endelig årlig realregnskap, er den generelle fremgangsmåten at det først beregnes verditall (millioner kroner). Deretter blir alle verditall omregnet til faste priser ved deflatering. Dette gjøres ved at hvert enkelt produkt i realregnskapet blir tilordnet en prisindeks (utvikling i prisen i forhold til året før). I prinsippet legges det inn ulike prisindekser (der dette er relevant) for produksjon, import og eksport. Prisene knyttes til *produkter* og ikke til næring eller sektor. Et produkt som produseres innen flere næringer vil per forutsetning tilordnes den samme prisindeksen.

I nasjonalregnskapet nyttes generelt prisinformasjon fra en rekke kilder, som ulike produksjonsprisindekser, utenrikshandelsstatistikk eksport- og importprisindekser, konsumprisindeks, mv.

Virksomheten i offentlig forvaltning består i hovedsak av produksjon av ikke-markedsrettede tjenester. For ikke-markedsrettet produksjon finnes ikke priser for omsetning på markedet, og dermed heller ikke observerte prisindekser. Beregningene av volum- og prisendringer i nasjonalregnskapet generelt er nærmere beskrevet i *Sørensen (2017)*.

Eurostats «Handbook on price and volume measures in the national accounts» (*Eurostat 2013*) setter krav til fastprisberegningene, og definerer såkalte A, B og C metoder. A metoder er det man skal bestrebe seg på, mens C metoder bør unngås. For individuelle tjenester (ikke-markedsrettede), anbefales direkte volummåling «*output indicator method*» for å bestemme produksjonen i faste priser, mens når

det gjelder kollektive tjenester er kvalitetskorrigerede inputprisindeks (kostnadsprisindeks) anbefalt. For at kostnadsprisindeksene skal være akseptable må de være beregnet som et veid gjennomsnitt av prisveksten i de ulike kostnads-komponentene og justert for kvalitetsendringer på input, spesielt skal det tas hensyn til de ansattes kompetanse (Eurostat 2013, 3.1.2.4). Det norske nasjonalregnskapet følger Eurostats krav og benytter kvalitetsjusterte kostnadsprisindeks for kollektive tjenester. Kvalitetsjusteringen gjøres ved at man korrigerer for yrke, utdanningsnivå og ansiennitet. Eksempel på hvordan kvalitetskorrigerede kollektive kostnadsprisindeks beregnes finnes i «Report on the project quality adjusted input price indices for collective services in the Norwegian national accounts» (Røgeberg & al 2004).

Når det gjelder individuelle, ikke-markedsrettede tjenester, som helse, omsorg og utdanning mv, beregnes produksjonen i faste priser ved hjelp av ulike volumindikatorer. Volumindikatorerne for ulike strata vektet sammen med kostnadsvekter fra året før, noe som kan anses som en kvalitetsjustering. Prinsipper og metoder for å bestemme pris- og volumvekst for ikke-markedsrettede tjenester, med eksempler for utdanningstjenester, er nærmere beskrevet i et notat av *Dam og Sørensen (2008)*, mens et notat av *Brathaug (2006)* tar for seg volumberegningene for ikke-markedsrettet virksomhet relatert til både helse og utdanning, mens *Øynes (2018)* tar for seg omsorgstjenester (både i institusjon og hjemme).

For en del offentlig produserte individuelle tjenester, som også produseres innen markedsrettet virksomhet, benyttes relevante delindeks innenfor konsumprisindeksen ved deflatering. Dette gjelder blant annet barnehagetjenester, tjenester knyttet til vannforsyning, avløp og renovasjon, og en del kulturelle tjenester.

## 5. Offentlig forvaltning i inntektsregnskapet

### 5.1. Innledning

I det institusjonelle regnskapet, herav inntekts- og kapitalregnskapet, gis fullstendige regnskapstall for statsforvaltningen og kommuneforvaltningen som institusjonelle sektorer. Tall fra regnskapene for offentlig forvaltning (se figur 3.2) overføres til det institusjonelle regnskapet for alle inntekts- og utgiftsposter. For de postene som skal føres påløpt, gjøres spesialberegninger. Kapitalslit beregnes i et eget system som inneholder kapitalbeholdninger.

Tall for statsforvaltningen og kommuneforvaltningen stilles opp og publiseres separat. Før endelig oppstilling og publisering må imidlertid tall for offentlig forvaltning avstemmes mot resten av tallmaterialet i inntekts- og kapitalregnskapet. Data for sektorene innen offentlig forvaltning justeres i hovedsak ikke, siden tallene er basert på offentlige regnskaper.

Systemet er bygd opp som en sekvens av sammenhengende konti som er knyttet til ulike typer økonomisk aktivitet som finner sted innenfor et gitt tidsrom. Hver av kontiene balanseres ved en restsaldo, som følger som åpningspost på neste konto. Det institusjonelle sektorregnskapet er delt inn i tre kategorier:

- Produksjons- og inntektskontiene
  - Produksjonskonto
  - Allokering av primærinntekter
  - Sekundær inntektsfordeling
- Akkumulasjonskontiene
- Balansene

En oppstilling av balansen(e) for (ulike deler av) offentlig forvaltning inngår imidlertid ikke i inntekts- og kapitalregnskapet, men i den delen av det institusjonelle sektorregnskapet som omtales som finansielle sektorregnskaper.

## 5.2. Produksjonskontoen

I produksjonskontoen inngår tall for produksjon, produktinnsats, lønnskostnader, kapitalslit, næringskatter, med bruttoprodukt og driftsresultat som resultatstørrelser. Dette er de samme tallstørrelsene som i realregnskapet, men kontoen er stilt opp for de institusjonelle sektorene i stedet for en oppstilling som gjøres for ulike næringer i realregnskapet.

Lønnskostnadene dekomponeres på lønn, arbeidsgiveravgift, faktiske og beregnede pensjonspremier. Dette gjøres som en del av arbeidskraftregnskapet i nasjonalregnskapet (AR). For oversikt over størrelser og beregningsopplegget i AR se *Evensen m.fl (2012)*. Tabell 5.1 viser produksjonskontoen for henholdsvis statsforvaltningen og kommuneforvaltningen, basert på endelige tall for regnskapsåret 2015.

**Tabell 5.1 Produksjonskontoen for offentlig forvaltning for regnskapsåret 2015. Millioner kroner, løpende priser**

	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
Produksjon, basispris	375 263	397 326
- Produktinnsats, kjøperpris	109 998	96 007
= Bruttoprodukt, basispris	265 265	301 319
- Kapitalslit	60 746	43 183
- Lønnskostnader	204 468	258 059
- Næringskatter (betalt)	51	77
- Nærings subsidier (mottatte)	0	0
= Driftsresultat	0	0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

## 5.3. Allokering av primærinntekter

Primære inntekter og utgifter dekker her inntekter og utgifter som ikke er direkte knyttet opp mot produksjonen i egen institusjonell sektor. For offentlig forvaltning som sektor er innkrevde produksjonsskatter fra andre sektorer primære inntekter, mens utbetalte produksjonssubsidier til andre sektorer er primære utgifter. Dette er motsatt for de sektorene som betaler disse skattene, eller mottar subsidiene fra offentlig forvaltning. Formuesinntekter som renter og aksjeutbytte er også primære inntekter, mens utgifter knyttet til sektorens egen formue er primære utgifter.



**Tabell 5.2 Primær inntektsfordeling i offentlig forvaltning. 2015. Millioner kroner, løpende priser**

	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
Primære inntekter i alt	729 639	35 212
Produksjonsskatter	361 290	13 193
Produktskatter	90 279	0
Næringskatter	12 762	13 193
Toll	3 068	0
Merverdi- og investeringsavgift	255 181	0
Formuesinntekter	366 274	19 731
Renteinntekter	100 302	5 521
Aksjeutbytte mv	256 593	9 372
Andre formuesinntekter	9 379	4 838
Korreksjon for indirekte målte banktjenester, netto	2 075	2 288
Primære utgifter i alt	60 452	28 428
Produksjonssubsidier	48 250	15 948
Produktsubsidier	5 918	0
Næringsubsidier	42 332	15 948
Formuesutgifter	12 202	12 480
Renteutgifter	12 198	12 480
Utbetalt aksjeutbytte mv	0	0
Andre formuesutgifter	4	0
<b>Netto primære inntekter</b>	<b>669 187</b>	<b>6 784</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Korreksjonen for indirekte målte banktjenester i konto for primærinntekt tar hensyn til at indirekte målte banktjenester allerede er beregnet under produktinnsats. Dette er en teknisk beregnet størrelse og ingen faktisk betaling, og dermed må tillegget som ble lagt på produktinnsatsen trekkes fra. Dette gjøres i posten «indirekte målte banktjenester».<sup>7</sup>

#### 5.4. Sekundær inntektsfordeling

Sekundære inntekter og utgifter inkluderer transaksjoner som påvirker inntektsfordelingen, som skatt på inntekt og formue, overføringer og stønader. Saldoposten i kontoen er disponibel inntekt.

Tabell 5.3 viser oppstilling av sekundær inntektsfordeling for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen for regnskapsåret 2015. Offentlig forvaltning står i en i en særstilling i forhold til de andre institusjonelle sektorene, siden forvaltningen har skatter som inntektskilde og stønader som utgift. Dette er motsatt for andre sektorer. Offentlig forvaltning er også ansvarlig for den inntektsomfordelingen som registreres i denne kontoen. Men det er litt forskjeller på statsforvaltningen og kommuneforvaltningen i forhold til hvilke inntektstyper – og utgifter som inngår: For eksempel er det enkelte typer skatter som innbetales til statsforvaltningen og ikke til kommuneforvaltningen. Dette gjelder arbeidsgivers og arbeidstakers trygde- og pensjonspremier og skatt på inntekt og formue, petroleum.

<sup>7</sup> Indirekte målte bank- og finanstjenester (engelsk: financial intermediation services indirectly measured – FISIM) er tjenester produsert av finansinstitusjoner, som de ikke tar betalt for ved hjelp av gebyrer, men inntekter de oppnår gjennom rentemarginer. Det vil si at de krever en høyere rente på utlån enn på innskudd/innlån. Siden det er knyttet administrasjon og ressursbruk til disse indirekte betalte bank og finanstjenestene, betraktes de i nasjonalregnskapet som produksjon i finansinstitusjonene. Og all produksjon må i nasjonalregnskapet også anvendes, dvs føres under produktinnsats på næringene.

**Tabell 5.3 Sekundær inntektsfordeling i offentlig forvaltning. 2015. Millioner kroner, løpende priser**

	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
Sekundære inntekter i alt	1 329 369	401 241
Netto primære inntekter	669 187	6 784
Arbeidstakers trygde- og pensjonspremier	134 207	0
Arbeidsgivers trygde- og pensjonspremier	191 556	0
Skatt på inntekt og formue, petroleum	69 715	0
Skatt på inntekt og formue, annet	257 450	171 217
Overføringer innen forvaltningen	2 842	217 043
Andre overføringer	4 412	6 197
Sekundære utgifter i alt	730 002	32 443
Skatt på inntekt og formue	2 624	149
Pensjoner og stønader	443 506	13 631
Overføringer innen forvaltningen	217 043	2 842
Overføringer til ideelle organisasjoner	32 448	15 821
Overføringer til utlandet	33 130	0
Andre overføringer	1 251	0
<b>Disponibel inntekt</b>	<b>599 367</b>	<b>368 798</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Skatter som andre sektorer betaler til offentlig forvaltning fremkommer som en sentral del av statens sekundære inntekter. Skatt på inntekt og formue skilles i trygde- og pensjonspremier og skatt på inntekt og formue. Trygde- og pensjonspremiene betales dels av arbeidstaker og dels av arbeidsgiver. Skatt på inntekt og formue skilles i flere arter avhengig av om det er formues- eller inntektsskatt, og hvorvidt det er skatt på petroleum eller næringer utenom petroleum.

Stats- og kommuneregnskapet gir de bokførte tallene for skatt på inntekt og formue, men disse regnes om til påløpte verdier før de benyttes i nasjonalregnskapet, jmfør avsnitt 2.4.

Overføringer innen forvaltningen vil for statsforvaltningens del være overføringer til kommuneforvaltningen og vice versa. Andre innenlandske overføringer *til* forvaltningen inkluderer bl.a. overføringer fra Norges bank, bøter og inndragninger som i stor grad betales av husholdningene og beregnede trygde- og pensjonspremier.

Pensjoner og stønader utgjør brorparten av offentlig forvaltnings sekundære utgifter. Disse består av en rekke ulike typer overføringer til husholdningene; sykepenger, dagpenger, alders- og uførepensjoner mv, hvorav de fleste ordningene dekkes av statsforvaltningen.

I overføringer til utlandet inngår overføringer eller kontingenter og andre bidrag til ulike internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, samt bistandsmidler som overføres direkte (en del går via organisasjoner) og ulike andre overføringer. Offentlig forvaltning overfører også midler til ideelle organisasjoner.

## 5.5. Kontoen for bruk av disponibel inntekt

Disponibel inntekt kan gå til konsum eller spares. Offentlig konsum skilles i individuelt konsum og kollektivt konsum (som i realregnskapet). Forskjellen på disponibel inntekt og justert disponibel inntekt er individuelt konsum, mens differansen mellom justert disponibel inntekt og sparing er det kollektive konsumet.

**Tabell 5.4** Bruk av disponibel inntekt i offentlig forvaltning. 2015. Millioner kroner, løpende priser

	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
Disponibel inntekt	599 367	368 798
- Naturaloverføringer (individuelt konsum)	209 004	284 830
= Justert disponibel inntekt	390 363	83 968
- Kollektivt konsum	159 745	75 688
= Sparing	230 618	8 280
(Konsum i alt)	368 749	360 518

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

## 5.6. Finansiering og investering (Kapitalakkumuleringskontoen)

**Tabell 5.5** Kapitalakkumuleringskontoen for offentlig forvaltning. 2015. Millioner kroner, løpende priser

	Statsforvaltningen	Kommuneforvaltningen
Sparing	230618	8280
+ Kapitaloverføringer, netto	-2530	-1742
- Netto anskaffelse av ikke-finansiell kapital		
Bruttoinvestering i alt	89047	62811
- Kapitalslit	60746	43183
- Netto anskaffelse av ikke-produsert realkapital	1063	-3293
Netto finansinvestering	198724	-9797

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sparing utgjør sammen med netto kapitaloverføringer finansieringen i kapitalakkumuleringskontoen. Forvaltningens kapitaloverføringer består av arveavgiften på inntektssiden og investerings- eller kapitaltilskudd til næringsvirksomhet på utgiftssiden.

Bruttoinvesteringene i fast realkapital er identiske med brutto investeringene i fast kapital i realregnskapet. I tillegg tas netto kjøp av tomt og grunn med (ikke-produsert realkapital).

Netto finansinvesteringene er saldoen i kapitalakkumuleringskontoen. Netto finansinvesteringene i offentlig forvaltning tilsvarer differansen mellom bruttoinntekter og bruttoutgifter, og uttrykker budsjettmessig over- eller underskudd i den samlede virksomheten i offentlig forvaltning. Netto finansinvesteringene benyttes derfor gjerne som mål på hvor ekspansiv finanspolitikken er og uttrykker endringene i forvaltningens fordringer og gjeld til andre institusjonelle sektorer.

Nettofinansinvesteringer for en gitt periode beregnes både i inntekts- og kapitalregnskapet og i finansregnskapet og skal i teorien være identiske størrelser. I praksis er det imidlertid vanskelig oppnå fullt samsvar for alle sektorene, gitt at man bygger opp systemene fra ulike kilder. Når det gjelder tall for offentlig forvaltning er imidlertid avvikene små (alle regnskapene bygger på de offentlige regnskapene). Det vises det også til statistikken [Offentlig forvaltnings fordringer og gjeld](#). Balansene for offentlig forvaltning omtales ikke nærmere i dette notatet.

## 6. Hovedrevisjoner av nasjonalregnskap

### 6.1. Generelt om hovedrevisjoner

Fra tid til annen gjøres det endringer i internasjonale retningslinjer for utarbeiding av nasjonalregnskap (se avsnitt 1.1), blant annet som følge av fremveksten av nye økonomiske fenomener eller endringer i måten å organisere økonomien på. Med ulike mellomrom blir det også laget ny statistikk som tilsier et annet nivå eller en annen sammensetning mellom størrelser enn det som ligger til grunn for beregnede tallstørrelsene i nasjonalregnskapet. Siden et viktig formål med nasjonalregnskapet er å gi et mest mulig korrekt bilde av utviklingen over tid, kan man ikke innføre betydelige endringer i nasjonalregnskapet fra et år til et annet. Derfor vil det med noen års mellomrom være behov for større revisjoner av nasjonalregnskapet, såkalte hovedrevisjoner, der man foretar tilpasninger som følge av nye internasjonale retningslinjer, eller innarbeider nytt statistikkgrunnlag. Ved slike hovedrevisjoner blir også tilbakegående tallserier revidert, slik at det reviderte regnskapet også gir et konsistent bilde av den økonomiske utviklingen.

Fra nasjonalregnskapet ble etablert i Norge like etter annen verdenskrig, og frem til og med en hovedrevisjon som ble publisert i 2014, har det vært gjennomført flere hovedrevisjoner. Revisjonene har variert mye i omfang og innhold.

Jamfør avsnitt 1.1, gjennomført Statistisk sentralbyrå en hovedrevisjon med publisering i 2014 (HR2014), for å innarbeide de oppdaterte internasjonale retningslinjene i nasjonalregnskapsstandardene 2008 SNA og ESA 2010. I avsnitt 6.2-6.9 gis en omtale av endringer som er gjennomført i samband med HR2014, med vekt på endringer som har påvirket tallstørrelser for offentlig forvaltning. Publikasjonen Nasjonalregnskapets historie i Norge. Fra fri forskning til lovregulert statistikk forteller om historien til nasjonalregnskapet i Norge, blant annet omtales hovedrevisjoner som har vært gjennomført tidligere.

### 6.2. HR2014 – endringer i tallstørrelsene for offentlig forvaltning

Statistisk sentralbyrå publiserte i november 2014 reviderte nasjonalregnskapstall etter en hovedrevisjon av nasjonalregnskapet. Jamfør avsnitt 1.1, var årsaken til gjennomføring av revisjonen oppdaterte internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskap i 2008 SNA og ESA 2010. Hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet i 2014 (HR2014) ga en oppjustering av BNP på 1,5-2 prosent, avhengig av hvilket år man ser på. Resultatene av hovedrevisjonen generelt er nærmere omtalt i artikkelen Revidert BNP 1995-2013: Relativ liten oppjustering for Norge (Halvorsen og Sørensen, 2014). Årsaker til revisjonen er også fylldig omtalt i artikkelen Nytt BNP - Hovedrevisjon av Nasjonalregnskapet 2014 (Solholm m.fl, 2014). Nedenfor gis kun en kortfattet oppsummering av endringer som har påvirket nasjonalregnskapstallene for offentlig forvaltning.

### 6.3. Kapitalisering av FoU-utgifter

Den kanskje viktigste prinsipielle endringen i 2008 SNA i forhold til 1993 SNA (og i ESA 2010 i forhold til ESA 95) er knyttet til behandlingen av utgifter til forskning og utvikling (FoU). Kapitalisering av forskning og utvikling (FoU) er den viktigste enkeltårsaken til oppjustering av BNP, i Norge så vel som i de fleste andre land som har oppdatert nasjonalregnskapet etter nye internasjonale retningslinjer, og er også den endringen som isolert sett har hatt størst innvirkning på tallstørrelsene for offentlig forvaltning. Offentlig forvaltning, herav statlig forvaltning, er en betydelig egenprodusent av forsknings- og utviklingstjenester, ved universiteter og høyskoler, sykehus og forskningsinstitutter. I tillegg kjøper

offentlig forvaltning forsknings- og utviklingstjenester fra eksterne aktører. Den prinsipielle endringen er basert på erkjennelsen av at FoU er en viktig produksjonskapital for samfunnet, og dermed må utgiftene til denne kapitalen også regnes som investering.

Utgifter til FoU ble tidligere regnet som løpende utgifter. I virksomheter som produserer FoU til bruk i egen virksomhet kom utgiftene med i samlede utgifter til henholdsvis produktinnsats, lønnskostnader og kapitalslit, mens for virksomheter som kjøper inn FoU-tjenester fra andre virksomheter ble kostnader til innkjøpt FoU regnet som en del av den løpende produktinnsatsen. For offentlig forvaltning betyr kapitalisering av FoU at man flytter FoU-utgiftene fra konsum og til investering. Samtidig vil økte investeringer i FoU medføre at kapitalslitet øker. Dette inngår som tidligere beskrevet i produksjonsbegrepet og konsumet vil gå opp tilsvarende. Effekten av høyere kapitalslit påvirker BNP tilsvarende.

#### **6.4. Militære utgifter**

Føringen av militære utgifter har lenge vært et diskusjonstema i ulike fora der internasjonale prinsipper for nasjonalregnskap blir diskutert. Etter to verdenskriger var tanken om at militære anskaffelser kunne være produktiv kapital fjern. Tidligere internasjonale retningslinjer la derfor opp til en spesialbehandling av forsvarets anskaffelser av militært utstyr. Utgiftene skulle føres som løpende produktinnsats i det året de ble anskaffet, selv om slikt utstyr kunne ha en levetid på mange år. Men med 1993 SNA og ESA 95 ble det lansert prinsipper om at militære anskaffelser som potensielt kunne nyttes til alternativ sivil bruk skulle føres som investeringer.

I de oppdaterte internasjonale retningslinjene 2008 SNA og ESA 2010 skal alle anskaffelser av militære våpen og tyngre materiell kapitaliseres, kriteriene som gjelder generelt for å skille utgifter mellom investeringer og produktinnsats gjelder altså nå også for alt militært utstyr. Dersom levetiden til anskaffelsen er mer enn et år skal utgiften kapitaliseres og føres som investering i fast realkapital. Den underliggende tankegangen er at våpen er produksjonskapital som benyttes i produksjon av forsvarstjenester.

Virkingen på offentlig produksjon og konsum av kapitaliseringen av militære utgifter varierer en del fra år til år. Isolert sett betyr kapitaliseringen av alle store militære anskaffelser at utgiftene flyttes fra konsum til investering. Som for FOU-utgiftene vil dette føre til investeringer som gir opphav til kapitalslit og som deretter føres til konsumet. BNP øker tilsvarende økningen i kapitalslit/konsum. For året 2011 ble BNP justert opp med 6,5 milliarder kroner eller 0,2 prosent som følge av kapitaliseringen av alle militære anskaffelser av våpen.

#### **6.5. Endret sektorgruppering**

Som en del av arbeidet med en ny sektorinndeling (Sektor 2012) som skal ligge til grunn for enheter i Statistisk sentralbyrås Virksomhets- og foretaksregister (og for statistikk basert på enheter der sektor er et kriterium) ble inndelingen mellom offentlig forvaltning som sektor og andre sektorer gjennomgått på nytt. Se boks 1.1. og avsnitt 1.3. Som en konsekvens av denne gjennomgangen ble det foretatt en endring av sektorkoden for mange offentlig kontrollerte virksomheter. Dette har gitt et endret omfang på sektoren offentlig forvaltning, i hovedsak ved at enheter er flyttet inn i forvaltningen. Den nye sektorinndeling ble innført for enheter i Statistisk sentralbyrås Virksomhets- og foretaksregister (VoF) fra og med årgangen 2012 og ble innarbeidet i nasjonalregnskapet som en del av hovedrevisjonen i 2014.

Endringene ble størst innenfor kulturnæringene, ved at en flere kulturinstitusjoner som teatre, museer og orkestre ble flyttet inn i forvaltningen. Dette er offentlig kontrollerte institusjoner organisert som aksjeselskaper eller stiftelser, som før gjennomgangen i 2012 var klassifisert i foretakssektoren eller i sektoren for ideelle organisasjoner. Den norske opera og ballett, Nationaltheatret og Nasjonalmuseet er eksempler på institusjoner som ble omklassifisert til statsforvaltningen, mens Oslo Nye Teater og Hedmark fylkesmuseum er eksempler på virksomheter som ble klassifisert inn i kommuneforvaltningen.

Enova, Gassnova og Universitetscenteret på Svalbard er virksomheter innen andre næringer som også ble flyttet inn i statsforvaltningen (fra foretakssektoren). En rekke mindre enheter som driver næringsrettet virksomhet, men som er en del av kommunen eller fylkeskommunen i juridisk forstand, ble flyttet fra foretakssektoren til kommuneforvaltningen. Dette dreier seg stort sett om kommunale havner og kinoer. Noen få (mindre) enheter har blitt omklassifisert fra kommunal forvaltning til foretakssektoren. Disse sist nevnte omklassifiseringene ga imidlertid neglisjerbare endringer i tallstørrelser på makronivå.

Samlet sett ga omklassifiseringen økte driftskostnader, og dermed økt beregnet produksjon og bruttoprodukt innen offentlig forvaltning. Flyttinger av enheter fra foretakssektoren til offentlig forvaltning skal i teorien ikke påvirke BNP, men i praksis kan mindre oppryddinger likevel påvirke tallene noe. Alle sektorendringene knyttet til offentlig forvaltning ble tilbakeført i tallgrunnlaget for offentlig forvaltning tilbake til med 2007. Dette gjør at det kan være et mindre brudd i tallserien for offentlig forvaltning mellom 2006 og 2007.

Det er verdt å merke seg at organiseringen av offentlige institusjoner har blitt endret over tid. En del offentlige eide institusjoner eller enheter med ulike former for aktiviteter ble skilt ut fra offentlige regnskaper (stat eller kommune) som egne juridiske enheter (med organisasjonsform som for eksempel AS) i løpet av de siste tiårene. Slike enheter ble automatisk regnet som del av foretakssektoren i VoF. Men tilbake til årene før de ble organisatorisk opprettet som egne selskaper, var de en del av offentlig forvaltning. Det er mange av disse enhetene som del av den nye gjennomgangen ble flyttet tilbake inn i forvaltningen, da det for hver av enhetene ble konkludert med at organiseringen ikke har reell betydning for om enheten driver markedsrettet eller ikke (det er altså vurdert slik at de ikke gjør det), og hvem som kontrollerer den (dvs. offentlig forvaltning).

**Tabell 6.1. Revisjoner i tallgrunnlaget for offentlig forvaltning for året 2012 som følge av endret sektoromfang, innarbeidet i hovedrevisjonen i 2014**

	Statsforvaltningen		Kommuneforvaltningen	
	Mrd. kr	Pst.	Mrd. kr	Pst.
Betalinger for offentlige tjenester	0,4	1,9	2,4	6,5
Overføringer fra kommuneforvaltningen	0,1	13,1	0,5	0,5
Inntekter	0,5	0,0	2,9	1,0
Lønnskostnader	1,3	1,0	1,4	0,9
Kjøp av varer og tjenester	0,6	0,8	1,5	2,6
Overføringer til kommuneforvaltningen	0,5	0,5	0,1	13,1
Overføringer til ideelle organisasjoner	-1,9	11,4	-0,6	6,3
Bruttoinvesteringer	0,0	0,0	0,5	1,4
Utgifter	0,5	0,1	2,9	1,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 6.6. Skatter på naturkapital

### Betaling for utslippstillatelser (Co2-kvoter) som næringskatt

Klimakvotesystemet er etablert for å redusere utslippene av klimagasser på den mest kostnadseffektive måten. 'Inter-secretariat Working Group of National Accounts anbefaler å introdusere kvotehandelen i nasjonalregnskapet ved å føre bedriftenes kvoteutgifter som en (SNA News 33/2012). Dette ble gjennomført som en del av hovedrevisjonen i 2014.

En kvote representerer en rettighet eller tillatelse til utslipp og tolkes i nasjonalregnskapet som ikke-finansiell, ikke-produsert kapital, på linje med andre rettigheter knyttet til patenter, lisenser etc.

I nasjonalregnskapets realregnskap inngår kun produsert kapital, mens inntekts- og kapitalregnskapet også viser oversikt over ikke-produsert kapital. Føringer knyttet til handel med kvoter påvirker derfor kun inntekts- og kapitalregnskapet.

Foretakene som er innenfor kvotesystemet får tildelt et visst antall gratis kvoter fra staten basert på fastsatte kriterier som for eksempel tidligere utslipp. Noen næringer er unntatt fra systemet med kvotehandel, eksempelvis shipping og flytransport. Eventuelt restopplag av utslippskvoter eller større kvotebehov blir løst gjennom handel på kvotebørs i London.

Det er vanskelig å få en fullstendig oversikt over alle transaksjoner knyttet til utslippskvoter. på næringskatten som næringene betales til staten. Seksjon for Energi og miljøstatistikk har foretatt en utredning, støttet av Eurostat, av metoder for implementering og beregning av tilhørende skattestørrelser (*Kolshus og Braathu, 2014.*) Det valgte beregningsalternativet for å estimere skatten *Bedriftens kvotekjøp*, legger vekt på bedriftenes faktiske belastning fra kvotesystemet: Alle kvoter som er kjøpt under EU-ETS blir estimert til å være skatt, uavhengig av om de i realiteten er kjøpt fra staten, andre bedrifter eller andre land. Beregningen blir gjort ved å ta utgangspunkt i innleverte kvoter fra hver næring fratrukket utdelte gratiskvoter. Kjøpte kvoter fra hver næring multipliseres så med en gitt markedspris fra kvotebørsen.

$$\text{Skatt} = (\text{Innleverte kvoter} - \text{Gratiskvoter}) \times \text{Pris}$$

Følgende forutsetninger legges til grunn i beregningene:

- 1 periode
- Ingen utenrikshandel
- Ingen endring i kvotens markedsverdi i perioden

Metoden gir et avvik i forhold til statsregnskapets inntektstall fra kvotesalg, noe som krever tilpasninger i statistikken for statens inntekter og utgifter for å oppnå konsistens med nasjonalregnskapet. Som for andre skatter, skal også disse skatteinntektene i prinsippet registreres når utslippene skjer, dvs. når kvotene leveres inn (påløpt prinsippet). Betalingen for utstedte kvoter fra staten i år  $t$  registreres dermed som en skatt i år  $t + 1$ .

### Vurdering av andre inntekter som er knyttet til bruk av naturkapital

Som del av hovedrevisjonen i 2014 ble skillet mellom transaksjoner som skal føres som grunnrente (formuesinntekt) for offentlig forvaltning og transaksjoner som skal føres som inntektsskatt på naturressurser vurdert på nytt. For en del innbetalinger fra næringsliv til offentlig forvaltning som er knyttet til bruk av naturressurser er det ikke prinsipielt opplagt hvilken type inntekt dette skal regnes som. Vurderingen ga imidlertid ingen omklassifiseringer.

## **6.7. Bruttoføring av renter ved Oljefondets gjenkjøpsavtaler**

I forvaltningen av Statens pensjonsfond Utland (SPU)- også kalt "Oljefondet" - kan staten inngå gjenkjøps- og gjensalgavtaler (repoer). Dette innebærer salg av en portefølje av verdipapirer med tilhørende avtale om å kjøpe porteføljen tilbake. Omfanget av slike avtaler varierer mye fra år til år, og medfører store og fluktuerende renteinntekter og renteutgifter for staten. Tidligere ble rentene i forbindelse med disse avtalene nettoført på inntektssiden i statistikken. Nå er dette endret, slik at transaksjonene føres hver for seg på henholdsvis inntekts- og utgiftssiden som formuesinntekter og formuesutgifter. Endringen fører til at både inntektene og utgiftene i staten øker, men har ingen effekt på størrelsene som inngår i realregnskapet eller på overskuddet.



## Referanser

- Aukrust, Inge, Dam, Karolina Wojdak, Evensen, Trude Nygård (red), Fosse, Roger Johan og Vinghøg, Pål Martin (2009): *Offentlig forvaltning i BoF. Rapport fra en arbeidsgruppe i 2009*, Notater 2009/52, Statistisk sentralbyrå.
- Borgås, Frode, Dam, Karolina Wojdak, Ekornhol, Bjørg og Viloría, Rosa Icela (2007): *Dataflyt – Nasjonalregnskapet og statsforvaltningen*, Interne Dokumenter 2007/23, Statistisk sentralbyrå.
- Brathaug, A.L. (2006): *Measurement of non-market output in education and health*, Paper prepared for the joint OECD/ONS/Government of Norway Workshop “Measurement of non-market output in education and health” London, 3-5th October.
- Commission of the European Communities/Eurostat (2013): *Handbook on price and volume measures in national accounts, 2001 Edition*.
- Dam, Karolina Wojdak og Sørensen, Knut Ø. (2008): *Measurement of Non-market services in Norway with examples from education*, Documents 2008/18, Statistisk sentralbyrå.
- Drevland, Paal (2004): *Offentlig forvaltning i historisk nasjonalregnskap, beregninger for 1949-1969*, Notater 2004/34, Statistisk sentralbyrå.
- Eurostat 2013: *Handbook on price and volume measures in the national accounts*
- Evensen, Trude Nygård og Hedum, Andreas (2010): *Offentlig forvaltning, sektorinndeling og avgrensning mot andre sektorer*, Notater 48/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Evensen, Trude Nygård og Hedum, Andreas (2012): *Offentlig forvaltning og avgrensning mot andre sektorer. Sektorinndeling på utvalgte næringsområder*, Notater 7/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Evensen, Trude Nygård (red), Gimming, Kristian, Hamre, Jørn Ivar, Korsnes, Kornelie og Lunde, Harald (2012): *Arbeidskraftregnskapet, lønns- og sysselsettingsstatistikk. Konsistens og kvalitet*, Notater 29/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Haglund, Anders, Hedum, Andreas, Scherven, Thea og Sørensen, Knut Ø. (2005): *Offentlig sektor og BoF*, Notater 2005/42, Statistisk sentralbyrå.
- Halvorsen, Tore og Sørensen, Knut (2014): *Revidert BNP 1995-2013: Relativ liten oppjustering for Norge*, Økonomiske Analyser 6/2014, Statistisk sentralbyrå.
- Kolshus and Braathu (2014): *How to integrate emission permits into the environmental related tax statistics*, Notater 2014/5, Statistisk sentralbyrå.
- Røgeberg & al (2004): *Report on the project quality adjusted input price indices for collective services in the Norwegian national accounts», Documents 2004/9*, Statistisk sentralbyrå.
- Røgeberg, Lasse, Skoglund, Tor, og Todsén, Steinar (2004): *Report on the Project Quality Adjusted Input Price Indices for Collective Services in the Norwegian National Accounts. Report from a Project Co-financed by Eurostat*, Documents 2004/9, Statistisk sentralbyrå.
- SNA News, Number 32/33, mars 2012.
- Solholm, Kerstin Ståhlbrand, Røstadsand, Jon Ivar, Evensen, Trude Nygård, Holm, Yngvar, Sørensen, Knut Ø. og Todsén, Steinar (2014): *Nytt BNP - Hovedrevisjon av Nasjonalregnskapet 2014*, Økonomiske analyser 2/2014, Statistisk sentralbyrå.

- Statistisk sentralbyrå (2007): *Offentlig sektors finanser 1995 -2005*, Statistiske analyser 91, Oslo.
- Sørensen, Knut Ø. (2017): *Volum- og prisendring i nasjonalregnskapet. Beregninger av nasjonalregnskap i faste priser*, Notater 2017/14, Statistisk sentralbyrå.
- Tangen, Anne Hege (2012): *Sektor 2014. Ny institusjonell sektorgruppering. Rapport fra prosjektgruppen*, Notater 5/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Øynes, Jeanette (2018): *Volume measurement for non-market health and care services in the Norwegian national accounts*, Documents – under utgivelse, Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg A: Næringsinndeling

På det mest detaljerte nivået (kontoplanen for realregnskapet) er virksomheten i statsforvaltningen inndelt i følgende aktiviteter (3-sifret næringskode, med prefiks 24 får vi 5-sifret kode):

- 24    **PRODUKSJONSKONTI, IKKE-MARKEDSPRODUSENTER, STATSFORVALTNINGEN**
  - 2484   Offentlig administrasjon, forsvar og annen offentlig tjenesteyting
    - 24841   Offentlig administrasjon, sosialforsikring
    - 24842   Forsvar
    - 24844   Annen offentlig tjenesteyting
  - 2485-87   Undervisning, helse og omsorg
    - 24850   Undervisning
    - 24860   Helsetjenester
    - 24870   Pleie- og omsorgstjenester
  - 2491   Drift av biblioteker og lignende
    - 24910   Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet

På det mest detaljerte nivået (kontoplanen for realregnskapet) blir virksomheten i kommuneforvaltningen inndelt i følgende aktiviteter (3-sifret næringskode, med prefiks 25 får vi 5-sifret kode):

- 25    **PRODUKSJONSKONTI, IKKE-MARKEDSPRODUSENTER, KOMMUNEFORVALTNINGEN**
  - 2536-38    **VANNFORSYNING, AVLØP OG RENOVASJON**
    - 25360   Oppsamling, rensing og distribusjon av vann (vannforsyning)
    - 25370   Oppsamling og behandling av avløpsvann
    - 25380   Innsamling, behandling og fjerning av avfall
  - 2584   **OFFENTLIG ADMINISTRASJON**
    - 25841   Offentlig administrasjon, sosialforsikring
  - 2585-88    **UNDERVISNING, HELSE OG SOSIALT ARBEID**
    - 25850   Undervisning
    - 25860   Helsetjenester
    - 25870   Pleie- og omsorgstjenester
    - 25882   Barnehager og SFO
  - 2591   **DRIFT AV BIBLIOTEKER OG LIGNENDE**
    - 25910   Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet

## Vedlegg B: Formålsgruppering av offentlig konsum

Oversikten nedenfor viser formålsgruppering av konsumet (overordnet nivå) i realregnskapet innenfor henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen.

<b>Fordeling av offentlig konsum på konsumgrupper innenfor stats- og kommuneforvaltningen</b>			
64	Konsumutgifter, statsforvaltningen	65	Konsumutgifter, kommuneforvaltningen
64A	Alminnelig offentlig tjenesteyting	65A	Alminnelig offentlig tjenesteyting
64B	Forsvar		
64C	Politi, rettsvesen mv.	65C	Brannvern, redningstjeneste
64D	Næringsøkonomiske formål	65D	Næringsøkonomiske formål
64E	Miljøvern	65E	Miljøvern
64F	Boliger og nærmiljø	65F	Boliger og nærmiljø
64G	Helsepleie	65G	Helsepleie
64H	Fritid, kultur og religion	65H	Fritid, kultur og religion
64I	Utdanning	65I	Utdanning
64J	Sosiale omsorgstjenester	65J	Sosiale omsorgstjenester

For hver av grupperingene vist nedenfor, er det videre foretatt en mer detaljert inndeling i beregningssystemene for henholdsvis endelig årlig og foreløpig realregnskap. Detaljert fordeling av konsumet på formål må anses som usikker.

På det mest detaljerte nivået (kontoplanen) til realregnskapet spesifiseres følgende konsumkonti:

- 64 KONSUMUTGIFTER, STATSFORVALTNINGEN
- 64A ALMINNELIG OFFENTLIG TJENESTEYTING
  - 64A11 Offentlig administrasjon unntatt politi og rettsvesen mv.
  - 64A12 Utviklingshjelp
  - 64A13 Generell tjenesteyting
  - 64A14 Grunnforskning
  - 64A15 FoU Alminnelig tjenesteyting
  - 64A16 Alminnelig tjenesteyting ellers
  - 64A17 Offentlige gjeldstransaksjoner
- 64B FORSVAR
  - 64B21 Militært forsvar
  - 64B22 Sivilforsvar
  - 64B23 Utenlandsk militær bistand
  - 64B24 FoU Forsvar
  - 64B25 Forsvar ellers
- 64C POLITI, RETTSVESEN MV.
  - 64C31 Politi
  - 64C32 Brannvesen
  - 64C33 Rettsvesen
  - 64C34 Fængselsvesen
  - 64C35 FoU Politi, rettsvesen mv.
  - 64C36 Politi, rettsvesen mv. ellers
- 64D NÆRINGSØKONOMISKE FORMÅL
  - 64D41 Generelle næringsøkonomiske formål
  - 64D42 Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst
  - 64D43 Energi og brensel

64D44	Bergverk, industri, bygge- og anleggsvirksomhet
64D45	Transport
64D46	Post og telekommunikasjoner
64D47	Andre næringer
64D48	FoU Næringsøkonomiske formål
64D49	Næringsøkonomiske formål ellers
<b>64E</b>	<b>MILJØVERN</b>
64E51	Avfallsbehandling
64E52	Avløp og spillvann
64E53	Forurensingsbekjempelse
64E54	Landskapsvern og biologisk mangfold
64E55	FoU Miljøvern
64E56	Miljøvern ellers
<b>64F</b>	<b>BOLIGER OG NÆRMILJØ</b>
64F61	Boligformål
64F62	Utbyggingsformål
64F63	Vannforsyning
64F64	Gatebelysning
64F65	FoU Boliger og nærmiljø ellers
64F66	Boliger og nærmiljø ellers
<b>64G</b>	<b>HELSEPLEIE</b>
64G71	Medisiner og hjelpeutstyr
64G72	Polikliniske tjenester
64G73	Sykehustjenester
64G74	Offentlige helseformål ellers
64G75	FoU Helsepleie
64G76	Helsepleie ellers
<b>64H</b>	<b>FRITID, KULTUR OG RELIGION</b>
64H81	Fritid og sport
64H82	Kulturelle tjenester
64H83	Kringkasting og forlagsvirksomhet
64H84	Religiøse og andre fellesskapsaktiviteter
64H85	FoU Fritid, kultur og religion
64H86	Fritid, kultur og religion ellers
<b>64I</b>	<b>UTDANNING</b>
64I91	Grunnskoler og førskoleundervisning
64I92	Videregående skoler
64I93	Etterutdanning unntatt høyere utdanning
64I94	Universiteter og høyskoler
64I95	Utdanning uavhengig av nivå
64I96	Tjenester tilknyttet undervisning
64I97	FoU Utdanning
64I98	Utdanning ellers
<b>64J</b>	<b>SOSIALE OMSORGSTJENESTER</b>
64J01	Sykdom og uførhet
64J02	Alderdom
64J03	Etterlatte
64J04	Barn og familie
64J05	Arbeidsledighet
64J06	Boligstøtte
64J07	Sosialstøtte ellers

64J08	FoU Sosiale omsorgstjenester
64J09	Sosiale omsorgstjenester ellers
65	KONSUMUTGIFTER, KOMMUNEFORVALTNINGEN
65A	ALMINNELIG OFFENTLIG TJENESTEYTING
65A11	Offentlig administrasjon unntatt politi og rettsvesen mv.
65A12	Utviklingshjelp
65A13	Generell tjenesteyting
65A14	Grunnforskning
65A15	FoU Alminnelig tjenesteyting
65A16	Alminnelig tjenesteyting ellers
65A17	Offentlige gjeldstransaksjoner
65C	BRANNVERN, REDNINGSTJENESTE
65C32	Brannvern og redningstjeneste
65D	NÆRINGSØKONOMISKE FORMÅL
65D41	Generelle næringsøkonomiske formål
65D42	Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst
65D43	Energi og brensel
65D44	Bergverk, industri, bygge- og anleggsvirksomhet
65D45	Transport
65D46	Post og telekommunikasjoner
65D47	Andre næringer
65D48	FoU Næringsøkonomiske formål
65D49	Næringsøkonomiske formål ellers
65E	MILJØVERN
65E51	Avfallsbehandling
65E52	Avløp og spillvann
65E53	Forurensingsbekjempelse
65E55	FoU Miljøvern
65E56	Miljøvern ellers
65F	BOLIGER OG NÆRMILJØ
65F61	Boligformål
65F62	Utbyggingsformål
65F63	Vannforsyning
65F64	Gatebelysning
65F65	FoU Boliger og nærmiljø ellers
65F66	Boliger og nærmiljø ellers
65G	HELSEPLEIE
65G71	Medisiner og hjelpeutstyr
65G72	Polikliniske tjenester
65G73	Sykehustjenester
65G74	Offentlige helseformål ellers
65G75	FoU Helsepleie
65G76	Helsepleie ellers
65H	FRITID, KULTUR OG RELIGION
65H81	Fritid og sport
65H82	Kulturelle tjenester
65H83	Kringkasting og forlagsvirksomhet
65H84	Religiøse og andre fellesskapsaktiviteter
65H85	FoU Fritid, kultur og religion

65H86 Fritid, kultur og religion

65I UTDANNING

65I91 Grunnskoler og førskoleundervisning  
65I92 Videregående skoler  
65I93 Etterutdanning unntatt høyere utdanning  
65I94 Universiteter og høyskoler  
65I95 Utdanning uavhengig av nivå  
65I96 Tjenester tilknyttet undervisning  
65I97 FoU Utdanning  
65I98 Utdanning ellers

65J SOSIALE OMSORGSTJENESTER

65J01 Sykdom og uførhet  
65J02 Alderdom  
65J03 Etterlatte  
65J04 Barn og familie  
65J05 Arbeidsledighet  
65J06 Boligstøtte  
65J07 Sosialstøtte ellers  
65J08 FoU Sosiale omsorgstjenester  
65J09 Sosiale omsorgstjenester ellers

## Vedlegg C: Litt om omkodning

Det er etablert omkodingskataloger for å kode om inntekts- og utgiftstall for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen (kapitler og poster) til nasjonalregnskapets koder for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen. Omkodingskatalogene skal i prinsippet inneholde alle nødvendige opplysninger for å etablere både realregnskapet og inntekts- og kapitalregnskapet. Oppgaver knyttet til omkodning foretas i hovedsak av Seksjon for offentlige finanser.

ART	Inntekts-/utgiftsart Gir type inntekt eller utgift i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner.
FORMÅL	Alle utgifter i offentlig forvaltning blir formålsgruppert <sup>8</sup>
PRODUKT	Lønnskostnader, produktinnsats og gebyrinntekter knyttes opp mot en produktkode som benyttes ved produksjonsberegningene i realregnskapet.
NÆRING	Næringsgruppering som nyttes i realregnskapet De fleste inntekter og utgifter er knyttet opp mot en produserende næring.
INSTITUSJONELL SEKTOR	Koder for betalende og mottakende sektor er lagt inn for alle inntekts- og utgiftsstrømmer.

Omkodingskatalogen for statsforvaltningen inneholder koding av kapitler, poster og underposter til nasjonalregnskapsnæring (NACE), produkt, formål (basert på COFOG), inntekts- og utgiftsart, sektor og motsektor, i tillegg til bokført verdi. For statsforvaltningen følges inndeling i statsregnskapet, og tall fra andre stats- og trygderegnskap er også påført koder. Unntaket er regnskapene for helseforetakene, som følger samme koding som i KOSTRA.

Kapittelinndelingen i statsregnskapet gir informasjon som gjør det mulig å knytte verdiene til en spesifikk næring, samt til formål. Postgruppering gir informasjon om det er konsum- eller gebyrprodukt, hvilken type overføring det er, renter, subsidier etc. Underpost forteller mer om kostnadsart, for eksempel om lønnskostnad er lønn eller arbeidsgift.

Statsregnskapets kapittel- og postgruppering varierer fra år til år slik at omkodingskatalogen for statsforvaltningen ikke ligger fast, men må revideres hvert år. I tillegg er det mange spesialtilfeller der den generelle bruken av informasjon i kapitler og poster i statsregnskapet for konvertering ikke kan følges.

Kodingen av inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen følger kodingen i KOSTRA. Funksjonsinndelingen i KOSTRA gir opplysninger som nyttes til å foreta inndelinger i næringer, produkter og konsumgrupperinger i nasjonalregnskapet. Funksjonsinndelingen og omkodingskatalogene i KOSTRA ligger fast fra år til år. Kodingen skjer maskinelt.

Artene i KOSTRA viser ressurstyper (utgifts- og inntektsarter) i produksjonen i sin virksomhet og på noen områder anvendelse. Eksempler på ressurstyper er lønn, energi og forsikring. Eksempler på anvendelse er undervisningsmaterieell, kontorutgifter og vedlikeholdsutgifter. Der det gis informasjon om anvendelse overstyrer anvendelsen ressurstypen. For eksempel er det hensiktsmessig å trekke ut hvor store utgifter som går til transport innenfor grunnskolen og pleie- og sosialomsorg.

<sup>8</sup> I omkodingskatalogen blir inntektene og utgiftene formålsgruppert med 4-sifret COFOG-kode. Statistikken for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publiseres fordelt på COFOG, mens offentlig konsum i nasjonalregnskapet er fordelt på konsumgrupperinger som er aggregert fra COFOG. Formålsgrupperingen er nærmere beskrevet i avsnitt 4.5.





## Statistisk sentralbyrå

Postadresse:  
Postboks 8131 Dep  
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:  
Akersveien 26, Oslo  
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: [ssb@ssb.no](mailto:ssb@ssb.no)  
Internett: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9693-2 (elektronisk)



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway