

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.12.2010
KOM(2010) 774 endelig
Bilag A/Kapitel 20

BILAG A til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union

BILAG A

Kapitel 20: Konti for offentlig forvaltning og service

INDLEDNING

- 20.01 Offentlig forvaltning og services aktiviteter beskrives separat i forhold til den øvrige økonomis aktiviteter, fordi offentlig forvaltning og services beføjelser, motivation og funktioner adskiller sig fra de øvrige sektorer. I dette kapitel beskrives kontiene for offentlig forvaltning og service og statistikkerne over offentlige finanser, der giver et samlet billede af offentlig forvaltning og services økonomiske aktiviteter: indtægter, udgifter, underskud/overskud, finansiering, andre økonomiske strømme og statuskonto.
- 20.02 Det offentlige har beføjelser til at opkræve skatter og andre obligatoriske afgifter og til at udstede regler, der påvirker økonomiske enheders adfærd. Det offentlige har følgende primære økonomiske funktioner:
- a) at stille varer og tjenester til rådighed for samfundet, enten til kollektivt forbrug som f.eks. offentlig forvaltning, forsvar og retshåndhævelse eller individuelt forbrug som f.eks. uddannelse, sundhed, fritid og kultur, og at finansiere disse varer og tjenester på grundlag af skatter og andre indtægter
 - b) at omfordele indkomst og formue ved hjælp af indkomstoverførsler som f.eks. skatter og sociale ydelser
 - c) at deltage i andre former for ikke-markedsmæssig produktion.

I **afsnit I** afgrænses sektoren offentlig forvaltning og service.

- 20.03 Statistikkerne over offentlige finanser i tilknytning til offentlig forvaltning og services økonomiske aktiviteter præsenterer det sædvanlige kontosystem på en måde, der er mere hensigtsmæssig til analyse af de offentlige finanser og for økonomiske beslutningstagere. I statistikkerne over offentlige finanser anvendes aggregater og saldoposter i overensstemmelse med begreberne, definitionerne, klassifikationerne og regnskabsreglerne i ENS, således at de måles helt parallelt med andre makroøkonomiske variabler og med samme størrelser i andre lande. Poster som f.eks. opsparing og nettofordringserhvervelse findes allerede i kontosystemet. Andre poster, f.eks. drifts- og kapitalindtægter i alt, drifts- og kapitaludgifter i alt, skattebyrde og gæld i alt, fremgår ikke eksplicit.

Afsnit II indeholder en præsentation af statistikkerne over offentlige finanser.

- 20.04 **Afsnit III** indeholder supplerende regler om en række mere vanskelige spørgsmål med hensyn til klassifikation og måling vedrørende den offentlige sektor.

I. DEFINITION AF SEKTOREN OFFENTLIG FORVALTNING OG SERVICE

- 20.05 Sektoren offentlig forvaltning og service (S.13) består af alle offentlige enheder og alle ikke-markedsmæssige nonprofitinstitutioner, der kontrolleres af offentlige enheder. Den omfatter også andre ikke-markedsmæssige producenter (se 20.18-20.39).
- 20.06 Offentlige enheder er juridiske enheder, der er oprettet ved en politisk proces, og som har lovgivende, dømmende eller udøvende magt over andre institutionelle enheder inden for et givet område. Deres vigtigste funktion er at levere varer og tjenester til samfundet og husholdninger på en ikke-markedsmæssig basis og at omfordele indkomst og formuer.
- 20.07 En offentlig enhed har normalt bemyndigelse til at skaffe midler gennem obligatoriske overførsler fra andre institutionelle enheder. For at opfylde kriterierne for en institutionel enhed skal en offentlig enhed have egne midler, der enten fremkommer ved indkomst fra andre enheder eller modtages som overførsler fra andre offentlige enheder, og skal have bemyndigelse til at bruge disse midler til at forfølge sine politiske mål. Den skal også kunne låne midler for egen regning.

1. Enheder i sektoren offentlig forvaltning og service

Offentlige enheder

- 20.08 I alle lande er der en central enhed, især inden for statslig forvaltning og service, der på nationalt plan udøver den udøvende, lovgivende og dømmende magt. Dens indtægter og udgifter reguleres og kontrolleres direkte af et finansministerium eller tilsvarende ved hjælp af et almindeligt budget, der godkendes af den lovgivende myndighed. På trods af sin størrelse og uensartede karakter er denne enhed normalt en enkelt institutionel enhed. Ministerier, agenturer, styrelser, udvalg, retslige myndigheder og organer med lovgivende myndighed er en del af denne centrale enhed inden for offentlig forvaltning og service. De enkelte ministerier inden for den betragtes ikke som særskilte institutionelle enheder, da de ikke har nogen beføjelser til at eje aktiver, indgå forpligtelser eller foretage transaktioner for egen regning.
- 20.09 Delsektorer inden for offentlig forvaltning og service, f.eks. delstatsmyndigheder og kommunal forvaltning og service, kan indbefatte centrale hovedforvaltningsenheder som beskrevet i 20.8, hver med tilknytning til et givet forvaltningsniveau og geografisk område.
- 20.10 Ud over denne hovedforvaltningsenhed er der forvaltningsenheder med særskilt juridisk identitet og stor grad af autonomi, herunder handlefrihed med hensyn til mængden og sammensætningen af deres udgifter og en

direkte indtægtskilde, f.eks. øremærkede skatter. Sådanne enheder oprettes ofte for at udføre bestemte funktioner, f.eks. vej anlæg eller ikke-markedsmæssig produktion af sundheds- uddannelses- eller forskningstjenester. Disse enheder er særskilte forvaltningsenheder, hvis de fører et fuldstændigt sæt regnskaber, ejer varer eller aktiver for egen regning, udøver ikke-markedsmæssige aktiviteter, som de er retligt ansvarlige for, og kan påtage sig forpligtelser og indgå kontrakter. Sådanne enheder (sammen med nonprofitinstitutioner, der kontrolleres af det offentlige) kaldes "enheder uden for budgettet", fordi de har særskilte budgetter og modtager overførsler i væsentligt omfang fra hovedbudgettet, og fordi deres primære finansieringskilder suppleres af egne indtægtskilder, der falder uden for hovedbudgettet. Disse enheder klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service, medmindre de overvejende er markedsproducenter, der kontrolleres af en anden offentlig enhed.

- 20.11 Det almindelige budget for ethvert administrativt niveau kan omfatte foretagender, der ikke er etableret i selskabsform, og som er markedsproducenter og kvasiselskaber. Hvis de opfylder kriterierne for institutionelle enheder, betragtes sådanne foretagender ikke som en del af sektoren offentlig forvaltning og service, men klassificeres i den ikke-finansielle eller den finansielle selskabssektor.
- 20.12 Sociale kasser og fonde er offentlige enheder, der som opgave har at varetage socialsikringsordninger. Socialsikringsordninger er socialforsikringsordninger, der dækker hele eller en stor del af samfundet som helhed, og som er gjort obligatoriske og kontrolleres af det offentlige. Sociale kasser og fonde er institutionelle enheder, hvis de er organiseret særskilt fra offentlige enheders andre aktiviteter, holder deres aktiver og passiver adskilt fra disse og foretager finansielle transaktioner for egen regning.

NPI'er, der henregnes til sektoren offentlig forvaltning og service

- 20.13 Nonprofitinstitutioner (NPI'er), der er ikke-markedsproducenter og kontrolleres af offentlige enheder, er enheder under sektoren offentlig forvaltning og service.
- 20.14 Offentlige myndigheder kan vælge at anvende nonprofitinstitutioner i stedet for offentlige institutioner til at gennemføre offentlig politik, fordi disse NPI'er anses for at være mere uafhængige og objektive og mindre udsat for politisk pres. Forskning og udvikling og fastsættelse og ajourføring af standarder inden for sundhed, sikkerhed, miljø og undervisning er eksempler på områder, hvor NPI'er kan være mere effektive end offentlige institutioner.
- 20.15 Kontrol med en NPI defineres som beføjelser til at bestemme NPI'ens generelle politik eller strategi. Offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet, er ikke relevante ved afgørelsen af, om det offentlige kontrollerer en individuel enhed eller ej. For at afgøre, om en NPI er kontrolleret af det offentlige, bør der tages hensyn til følgende fem indikatorer:

- a) udnævnelse af ledende ansatte
- b) andre bestemmelser i det instrument, hvorved nonprofitinstitutionen er blevet oprettet, f.eks. forpligtelser i nonprofitinstitutionens vedtægter
- c) kontraktmæssige aftaler
- d) finansierungsgrad
- e) risikograden.

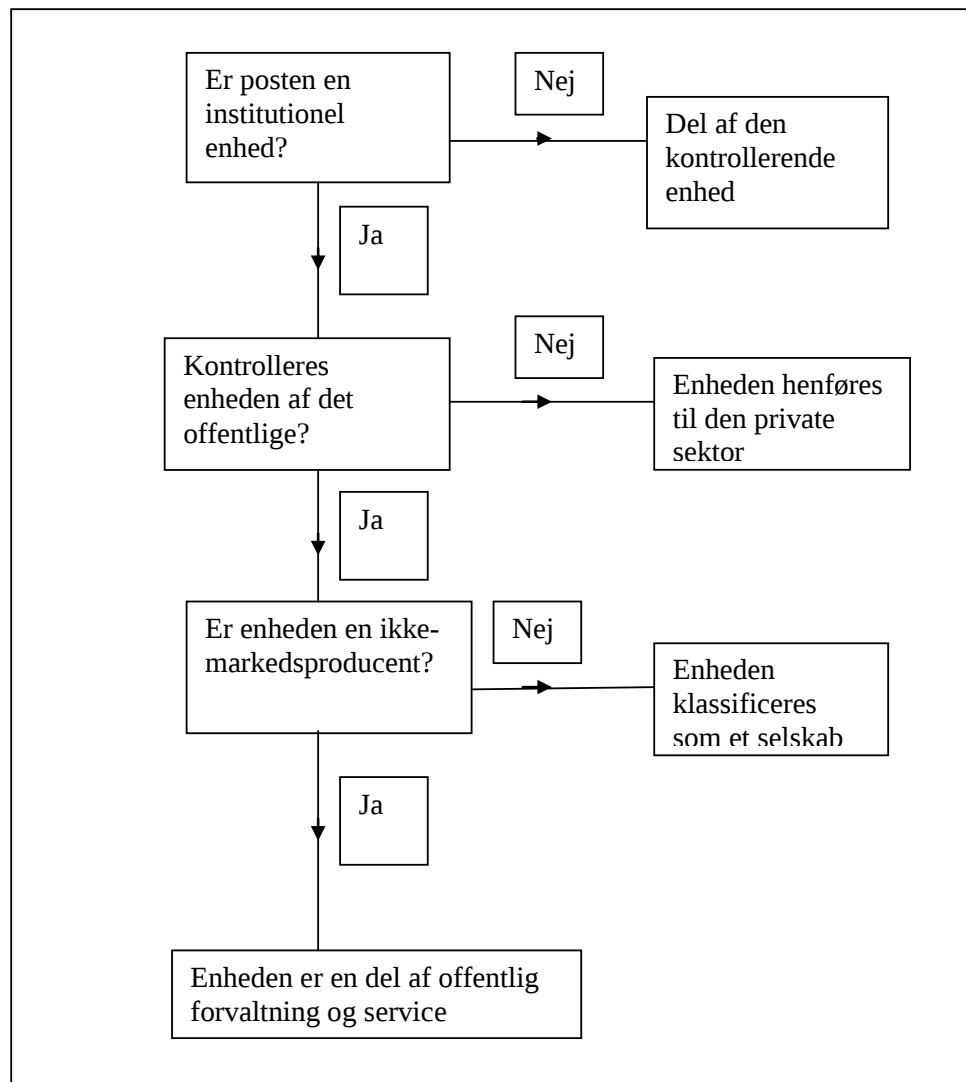
At en enkelt indikator er opfyldt, kan være nok til, at en nonprofitinstitution må anses for at være kontrolleret af det offentlige. Hvis en nonprofitinstitution, der hovedsagelig finansieres af det offentlige, fortsat er i stand til at bestemme sin politik eller strategi i betydeligt omfang som nævnt i de øvrige indikatorer, anses den imidlertid ikke for at være kontrolleret af det offentlige. I de fleste tilfælde er det en række indikatorer, der tilsammen peger på, at nonprofitinstitutionen er kontrolleret af det offentlige. Det vil være en skønsmæssig afgørelse, der kan træffes på grundlag af disse indikatorer.

- 20.16 En nonprofitinstitutions ikke-markedsmæssige kendetegn bestemmes som for andre enheder under offentlig forvaltning og service.

Andre enheder under sektoren offentlig forvaltning og service

- 20.17 Det kan være vanskeligt at afgøre klassificeringen af producenter af varer og tjenester, der arbejder under indflydelse af offentlige enheder. De kan henregnes til offentlig forvaltning og service eller klassificeres som offentlige selskaber, hvis de er institutionelle enheder. I disse tilfælde anvendes nedenstående beslutningstræ.

Beslutningstræ



Offentlig kontrol

- 20.18 Kontrol med en enhed defineres som beføjelser til at bestemme enhedens generelle politik eller strategi. Ved afgørelsen af, om der foreligger offentlig kontrol, anvendes de samme kriterier som for selskaber, som kan antages at være offentlige selskaber, se 2.32.

Markedsmæssig/ikke-markedsmæssig

Begrebet økonomisk signifikante priser

- 20.19 Ikke-markedsproducenter leverer al eller det meste af deres produktion gratis eller til økonomisk ikke signifikante priser til andre. Økonomisk signifikante priser er priser, som har en væsentlig indflydelse på de mængder produkter, producenterne er villige til at levere, og på de mængder, køberne ønsker at erhverve. Det er det kriterium, der anvendes ved klassificering af produktion og producenter som markedsmæssige eller ikke-markedsmæssige og dermed til at afgøre, om en institutionel enhed, i hvilken det offentlige har kontrollerende interesser, skal betegnes som en ikke-markedsproducent og følgelig klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service eller som en markedsproducent og følgelig klassificeres som et offentligt selskab.
- 20.20 Vurderingen af, om en pris er økonomisk signifikant, foretages for hvert produktionselement for sig, mens kriteriet vedrørende en enheds markedsmæssige/ikke-markedsmæssige karakter anvendes på enhedens niveau.
- 20.21 Hvis producenterne er private selskaber, må det antages, at priserne er økonomisk signifikante. Hvis der derimod foreligger offentlig kontrol, kan enhedens priser fastsættes eller ændres ud fra samfundspolitiske hensyn, hvilket kan gøre det vanskeligt at afgøre, om priserne er økonomisk signifikante. Offentlige selskaber oprettes ofte af det offentlige for at levere varer og tjenester, som markedet ikke ville producere i de mængder og til de priser, der opfylder målene for det offentliges politik. For sådanne offentlige enheder, der får støtte fra sektoren offentlig forvaltning og service, kan salgsindtægterne dække en stor del af deres omkostninger, men de vil reagere anderledes på markeds kræfterne end private selskaber.
- 20.22 For at kunne analysere forskellen mellem en markedsproducent og en ikke-markedsproducent i relation til ændringer i markedsforholdene er det praktisk at slå fast, hvilke enheder der er forbrugere af de pågældende varer og tjenester, og om producenten rent faktisk konkurrerer på markedet eller er eneleverandør.

Køberen af en offentlig producents produktion anvendt som kriterium

Produktionen sælges hovedsagelig til selskaber og husholdninger

- 20.23 Der er normalt tale om økonomisk signifikante priser, når følgende to hovedbetingelser er opfyldt:

- 1) Producenten har et incitament til at afpasse udbuddet med det formål at opnå fortjeneste på lang sigt eller som minimum at få dækket sine kapitalomkostninger og andre produktionsomkostninger, herunder forbrug af fast realkapital gennem salgsindtægterne.
- 2) Forbrugerne har et frit valg på grundlag af de priser, der kræves.

Produktionen sælges udelukkende til det offentlige

- 20.24 Nogle tjenester er typisk nødvendige som hjælpetjenester. Heriblandt kan nævnes transport, finansiering og investering, køb, salg, markedsføring, computertjenester, kommunikation, rengøring og vedligeholdelse. En enhed, der leverer denne type tjenester udelukkende til sin moderenhed eller til andre enheder i samme gruppe af enheder, er en hjælpeenhed. Det er ikke en særskilt institutionel enhed og klassificeres sammen med sin moderenhed. Hjælpeenheder leverer al deres produktion til deres ejere med henblik på forbrug i produktionen eller faste bruttoinvesteringer.
- 20.25 Hvis en offentlig producent sælger udelukkende til det offentlige og er den eneste leverandør af de tjenester, der er tale om, antages den af være en ikke-markedsproducent, medmindre den konkurrerer med en privat producent. Som typisk eksempel kan nævnes afgivelse af bud på en kontrakt med det offentlige på kommercielle vilkår, hvor betalingerne fra det offentlige følgelig kun vedrører de leverede tjenester.
- 20.26 Hvis en offentlig producent er en af flere leverandører til det offentlige, anses den for at være en markedsproducent, hvis den konkurrerer med andre producenter på markedet og dens priser opfylder det generelle kriterium at være økonomisk signifikante, se 20.19-20.22.

Produktionen sælges til det offentlige og andre

- 20.27 Hvis en offentlig producent er den eneste leverandør af de tjenester, der er tale om, antages den at være en markedsproducent, hvis dens salg til enheder, der ikke henhører under det offentlige, udgør over halvdelen dens samlede produktion, eller hvis dens salg til det offentlige opfylder betingelsen vedrørende udbud som nævnt i 20.25.
- 20.28 Hvis der er flere leverandører, er en offentlig producent en markedsproducent, hvis den konkurrerer med de øvrige producenter ved at byde på en kontrakt med det offentlige.

Kriteriet markedsræssig/ikke-markedsræssig

- 20.29 Sektorklassificeringen af centrale offentlige enheder, der som aktivitet har levering af varer og tjenester på ikke-markedsræssigt grundlag og/eller omfordeling af indkomst og formue, er enkel.

For andre producenter, hvis aktiviteter er underlagt det offentliges kontrol, er det nødvendigt at foretage en vurdering af deres aktiviteter og ressourcer. For

at kunne afgøre, om de er markedsræssige enheder og kræver økonomisk signifikante priser, skal der tages stilling til kriterierne i 20.19-20.28. I korte træk er betingelserne som følger:

- a) producenten er en institutionel enhed (en nødvendig betingelse, se også beslutningstræet i 20.17)
- b) producenten er ikke udelukkende leverandør af hjælpetjenester
- c) producenten er ikke den eneste leverandør af varer og tjenester til det offentlige, og hvis den er det, har den konkurrenter
- d) producenten har en tilskyndelse til at tilpasse udbuddet, at udøve en rentabel overskudsgivende aktivitet, at være i stand til at agere på markedsvilkår og at opfylde sine økonomiske forpligtelser.

Evnen til at udøve en markedsræssig aktivitet vurderes først og fremmest ud fra det sædvanlige kvantitative kriterium (50 %-kriteriet), hvor salget sættes i forhold til produktionsomkostningerne (se 20.30 og 20.31). For at være en markedsproducent skal den offentlige enhed dække mindst 50 % af sine omkostninger ved sit salg over en fortløbende flerårig periode.

- 20.30 Ved vurderingen af kriteriet markedsræssig/ikke-markedsræssig svarer salg af varer og tjenester til salgsindtægter, med andre ord den markedsræssige produktion (P.11) forhøjet med betalinger for eventuel ikke-markedsræssig produktion (P.131). Produktion for egen regning anses ikke for at være en del af salget i denne sammenhæng. Som salg anses ikke betalinger modtaget fra det offentlige, medmindre de ydes andre producenter, der udøver samme aktivitet.
- 20.31 Produktionsomkostningerne er summen af forbruget i produktionen, aflønning af ansatte, forbruget af fast realkapital og andre produktionsskatter. I forbindelse med vurderingen af kriteriet markedsræssig/ikke-markedsræssig forhøjes produktionsomkostningerne med nettorentebyrden og nedsættes med værdien af eventuel imputeret produktion, bl.a. produktion for egen regning. Produktionssubsidier fratrækkes ikke.

Finansiell formidling og afgrænsningen af det offentlige

- 20.32 Der gælder særlige forhold for enheder, der beskæftiger sig med finansielle aktiviteter. Finansiell formidling er den aktivitet, hvor enheder erhverver finansielle aktiver og samtidig indgår forpligtelser for egen regning ved at foretage finansielle transaktioner.
- 20.33 En finansiell formidler tager en risiko ved at indgå forpligtelser for egen regning. Hvis en offentlig finansiell enhed f.eks. forvalter aktiver, men ikke tager en risiko ved at indgå forpligtelser for egen regning, er den ikke en finansiell formidler, og enheden klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service frem for i den finansielle sektorssektor.

- 20.34 Anvendelse af det kvantitative kriterium ved afgørelsen af, om der er tale om markedsmæssige/ikke-markedsmæssige tjenester, i forbindelse med offentlige selskaber, der beskæftiger sig med finansiel formidling eller forvaltning af aktiver, er generelt ikke relevant, fordi deres indtjening stammer fra både formueindkomst og kapitalgevinster.

2. Grænsetilfælde

Hovedsæder

- 20.35 Offentlige hovedsæder er enheder, hvis hovedopgave er at kontrollere og lede en gruppe af datterselskaber under en offentlig enheds kontrol. Der skelnes mellem to situationer:
- a) Hvis det offentlige hovedsæde er en institutionel enhed og beskæftiger sig med forvaltning af markedsproducenter, klassificeres det efter gruppens hovedaktivitet, nærmere bestemt i sektor S.11, hvis hovedaktiviteten er at producere varer og ikke-finansielle tjenester, eller i sektor S.12, hvis den hovedsagelig producerer finansielle tjenester (se også 2.23 og 2.59).
 - b) Hvis det offentlige hovedsæde ikke er en institutionel enhed, eller hvis det handler som en offentlig enhed med et samfundspolitisk sigte, f.eks. ved at kanalisere midler mellem datterselskaber, og står for privatisering eller afvikling, klassificeres det i sektoren offentlig forvaltning og service.
- 20.36 Begrebet offentligt hovedsæde i denne sammenhæng omfatter enheder, der også kaldes "offentlige holdingselskaber".
- 20.37 Datterselskaber, der er en del af gruppen, og som beskæftiger sig med produktion og fører et fuldstændigt regnskab, betragtes som institutionelle enheder, selv om de har overdraget dele af deres frie beslutningsret til den centrale enhed (se 2.13). Kriteriet markedsmæssig/ikke-markedsmæssig anvendes på de enkelte enheder. Det kan således forekomme, at et enkelt datterselskab, men ikke andre, anerkendes som ikke-markedsmæssigt og henregnes til sektoren offentlig forvaltning og service.

Pensionskasser

- 20.38 Pensionsordninger i arbejdsgiverregi er ordninger, der er etableret for at sikre deltagerne pensionsydelse, og som er baseret på en aftale mellem arbejdsgiveren og arbejdstageren. De omfatter fondsbaserede, ikke-fondsbaserede og delvis fondsbaserede ordninger.
- 20.39 En bidragsdefineret ordning, der er oprettet af en offentlig enhed, men hvor der ikke er nogen offentlig garanti for størrelsen af pensionsrettighederne, og hvor størrelsen af pensionsudbetalingerne er usikker, fordi den afhænger af aktivernes forrentning, behandles ikke som en social sikringsordning. Følgelig anses den enhed, der forvalter ordningen – samt pensionskassen

selv, hvis det er en særskilt institutionel enhed – for at være et finansielt selskab og klassificeres i delsektoren forsikringsselskaber og pensionskasser.

Kvasiselskaber

- 20.40 Kvasiselskaber er foretagender, som ikke er etableret i selskabsform, men som fungerer, som om de var selskaber. Kvasiselskaber behandles som selskaber, dvs. som særskilte institutionelle enheder i forhold til de enheder, som de tilhører, idet der tages hensyn til deres særlige økonomiske og finansielle adfærd. Markedsforetagender, der kontrolleres af offentlige enheder, og som anses for offentlige kvasiselskaber, henregnes således til samme gruppe som selskaber i den ikke-finansielle selskabssektor eller den finansielle selskabssektor.
- 20.41 Et offentligt foretagende eller en gruppe af foretagender, der beskæftiger sig med samme form for produktion under fælles forvaltning, behandles som et offentligt kvasiselskab, hvis:
- a) det tager økonomiske signifikante priser for sin produktion
 - b) det anses for at have fri beslutningsret
 - c) der findes et komplet sæt regnskaber, der gør det muligt særskilt at identificere og måle dets driftsresultat, opsparing, aktiver og passiver, eller det er muligt at udarbejde et sådant fuldstændigt sæt regnskaber.
- 20.42 Det er ejeren, der afgør, hvor stor en del af indtægterne der skal udtrækkes af et kvasiselskab i en given regnskabsperiode. Et sådant udtræk svarer til, at et selskab betaler udbytte til sine aktionærer. Ud fra, hvor stor en del af indtægterne der trækkes ud, kan det bestemmes, hvor stor en del af indtægterne der beholdes i kvasiselskabet. Ejeren kan investere mere kapital i foretagendet eller trække kapital ud af det ved at sælge nogle af dets aktiver, og sådanne kapitalstrømme skal også fremgå af regnskaberne, når de finder sted. Investerings- og formueindkomststrømme i kvasiselskabet bogføres på samme måde som lignende strømme i selskaber. Det skal særlig bemærkes, at investeringstilskud bogføres som kapitaloverførsler.
- 20.43 De producentenheder, der ikke behandles som kvasiselskaber, behandles som henhørende under de offentlige enheder, der ejer dem. Offentlige enheder består hovedsagelig af ikke-markedsproducenter, men inden for en offentlig enhed kan der være markedsforetagender. Disse markedsforetagenders salg lægges til de særlige salg, som er sekundær produktion, der sælges af ikke-markedsforetagender til økonomisk signifikante priser. Følgelig er det muligt for en offentlig enhed at have et nettodriftsoverskud, der ikke er nul, nemlig i form af det nettodriftsoverskud, der skabes af markedsforetagender.

Omstruktureringsagenturer

- 20.44 Nogle offentlige enheder deltager i omstrukturering af selskaber. Disse selskaber kan i nogle tilfælde være kontrolleret af det offentlige. Omstruktureringsagenturerne kan være veletablerede offentlige enheder eller

agenturer, der er oprettet med dette særlige formål. Det offentlige finansierer omstruktureringen på forskellige måder, enten direkte gennem kapitalindsud som f.eks. kapitaloverførsler, lån eller anskaffelse af egenkapital eller indirekte gennem udstedelse af garantier. Det vigtigste kriterium ved afgørelsen af, hvilken sektor omstruktureringsagenturer skal henregnes til, er, hvorvidt disse enheder er finansielle formidlere, om deres hovedaktivitet er markedsførelse, og hvilken grad af risiko det offentlige agentur påtager sig. I mange tilfælde er den risiko, som omstruktureringsagenturet påtager sig, lille, da det handler med offentlig økonomisk støtte og på vegne af det offentlige. Omstruktureringsagenturer kan tage sig af privatisering eller afvikling.

Privatiseringsagenturer

- 20.45 Den første type omstruktureringsagentur administrerer privatisering af enheder i den offentlige sektor. To situationer kan gøre sig gældende:
- a) Omstruktureringsenheden handler uanset dens juridiske status direkte på vegne af det offentlige eller har begrænset levetid. Dens hovedopgave er at omfordere national indkomst og formue ved at kanalisere midler fra den ene enhed til den anden. Omstruktureringsenheden henregnes til sektoren offentlig forvaltning og service.
 - b) Omstruktureringsenheden er et holdingselskab, der kontrollerer og forvalter en gruppe datterselskaber, og kun en mindre del af dets aktiviteter er rettet mod gennemførelse af privatisering og kanalisering af midler fra det ene datterselskab til det andet på det offentliges vegne og af samfundspolitiske hensyn. Enheden klassificeres som et selskab, og transaktioner, der gennemføres på det offentliges vegne, omkanaliseres gennem offentlig forvaltning og service.

Afviklingsselskaber

- 20.46 Den anden type omstruktureringsagentur tager sig af værdiforringede aktiver og kan etableres under en bankkrise eller en anden finansiell krise. Disse betegnes afviklingsselskaber eller "bad banks". Et sådant omstruktureringsagentur klassificeres efter den grad af risiko, det påtager sig, under hensyn til hvor meget økonomisk støtte det får fra det offentlige.

I de fleste tilfælde køber omstruktureringsagenturet aktiverne til over markedspris med direkte eller indirekte økonomisk støtte fra det offentlige. Dets aktiviteter medfører omfordeling af national indkomst og formue. Hvis afviklingsselskabet ikke selv løber en risiko, klassificeres det i sektoren offentlig forvaltning og service.

Special purpose entities (SPE'er)

- 20.47 SPE'er (benævnes også "special purpose vehicles" (SPV'er)) kan etableres af praktiske økonomiske hensyn af det offentlige eller af private enheder. En SPE kan beskæftige sig med finanspolitiske aktiviteter, herunder

securitisation af aktiver, låntagning på vegne af det offentlige osv. Sådanne SPE'er er ikke særskilte institutionelle enheder, hvis de er residente. Disse enheder klassificeres efter ejerens hovedaktivitet, og SPE'er, der udfører finanspolitiske transaktioner, klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service.

- 20.48 Ikke-residente SPE'er betragtes som særskilte institutionelle enheder. Alle strømme og beholdningspositioner mellem offentlig forvaltning og service og den ikke-residente SPE bogføres i både regnskaberne for offentlig forvaltning og service og SPE'en. Når sådanne ikke-residente SPE'er optager lån på det offentlige vegne eller afholder udgifter på det offentlige vegne i udlandet, imputeres transaktionerne desuden i både det offentlige og den ikke-residente enheds regnskaber for at afspejle det offentlige finanspolitiske aktiviteter, også selv om der ikke registreres nogen strømme mellem det offentlige og SPE'en i tilknytning til disse finanspolitiske aktiviteter. Hvis en ikke-resident SPE deltager i en securitisationstransaktion uden salg af et aktiv, er denne transaktion en lånoptagelse fra det offentlige side. Den økonomiske substans i denne transaktion registreres ved at imputere et lån optaget af offentlig forvaltning og service hos den ikke-residente SPE til samme værdi og på samme tidspunkt, som SPE'en påtager sig en forpligtelse over for den udenlandske kreditor.

Joint ventures

- 20.49 Mange offentlige enheder indgår aftaler med private enheder eller andre offentlige enheder med henblik på at udføre en række aktiviteter i fællesskab. Sådanne aktiviteter kan føre til markedsførelse eller ikke-markedsførelse produktion. Fælles projekter kan i grove træk opdeles i tre typer: i fællesskab kontrollerede enheder, her benævnt joint ventures; i fællesskab kontrollerede aktiviteter; i fællesskab kontrollerede aktiver.
- 20.50 Et joint venture kræver, at der oprettes et selskab eller et partnerskab eller en anden institutionel enhed, hvor hver part har fælles kontrol med enhedens aktiviteter. Som en institutionel enhed kan joint venture-selskabet indgå kontrakter i sit eget navn og rejse midler til egne formål. Et joint venture fører selvstændigt regnskab.
- 20.51 Normalt vil kontrol kunne vurderes ud fra, hvor mange procent der ejes. Hvis hver ejer ejer en lige stor procentdel af et joint venture, må de andre indikatorer for kontrol tages i betragtning.
- 20.52 Offentlige enheder kan også deltage i fælles projekter, der ikke varetages af særskilte institutionelle enheder. I så fald er der ikke nogen enheder, der skal klassificeres, men det er vigtigt at sikre, at ejendomsretten til aktiverne registreres korrekt, og at deling af indtægter og udgifter finder sted i overensstemmelse med bestemmelserne i projektkontrakten. For eksempel kan to enheder aftale at stå for forskellige faser af en fælles produktionsproces, eller den ene enhed kan eje et aktiv eller en samling aktiver, samtidig med at enhederne er enige om at dele indtægter og udgifter.

Markedsregulerende enheder

20.53 Offentlige enheder, der har aktiviteter inden for landbrug, beskæftiger sig med to former for aktivitet:

- a) enten at købe, lagre og sælge landbrugsvarer og andre fødevarer på markedet eller
- b) udelukkende eller hovedsagelig at være fordeler af subsidier og andre overførsler til producenter.

I første tilfælde klassificeres den institutionelle enhed i sektoren ikke-finansielle selskaber (S.11), da den handler som en markedsproducent. I det andet tilfælde klassificeres den institutionelle enhed i sektoren offentlig forvaltning og service (S.13).

20.54 Hvis den markedsregulerende enhed udøver begge de aktiviteter, der er beskrevet i 20.53, opdeles enheden i to institutionelle enheder efter hovedaktivitet, og den ene klassificeres i sektoren ikke-finansielle selskaber (S.11), den anden i sektoren offentlig forvaltning og service (S.13). Hvis det vil være vanskeligt at opdele enheden på denne måde, anvendes pr. konvention den sædvanlige klassificeringsmetode, hvor hovedaktiviteten bestemmes på grundlag af omkostningerne. Hvis enhedens omkostninger i meget betydelig grad hænger sammen med markedsforvaltningsaktiviteten, klassificeres enheden i sektoren ikke-finansielle selskaber. Det anbefales at anvende en 80 %'s tærskel for omkostningerne i forhold til omsætningen. Hvis forholdet mellem omkostninger og omsætning i forbindelse med den regulerende aktivitet er under denne tærskel, klassificeres enheden i sektoren offentlig forvaltning og service (S.13).

Overnationalle myndigheder

20.55 Nogle lande er part i en institutionel aftale, hvor landene udgør en del af en overnational myndighed. Normalt indebærer en sådan ordning pengeoverførsler fra medlemslandene til den overnationalle myndighed og omvendt. Den overnationalle myndighed beskæftiger sig også med ikke-markedsmæssig produktion. I medlemslandenes nationalregnskaber er de overnationalle myndigheder ikke-residente institutionelle enheder, der henregnes til en særlig delsektor af sektoren udlandet.

3. Delsektorer under offentlig forvaltning og service

20.56 Alt efter de administrative og juridiske forhold er der normalt mere end et enkelt forvaltningsniveau i et land. I kapitel 2 er der beskrevet tre forvaltningsniveauer: statslig forvaltning og service, offentlig forvaltning og service på delstatsniveau eller regionalt niveau og kommunal forvaltning og service med en delsektor for hvert niveau. Det forhold, at der findes socialsikringsordninger, og at de har en anseelig størrelse og spiller en finanspolitisk rolle, gør det nødvendigt, at der ud over disse forvaltningsniveauer udarbejdes statistikker for alle socialsikringsenheder som en fjerde særskilt delsektor under offentlig forvaltning og service. Ikke

alle lande har alle niveauer; nogle har måske kun en statslig forvaltning eller en statslig forvaltning og et niveau derunder. I lande, der har mere end tre niveauer, henregnes de forskellige enheder alle til et af ovennævnte niveauer.

Statslig forvaltning og service

- 20.57 **Delsektoren statslig forvaltning og service** (S.1311) består af alle offentlige enheder, der har beføjelser på nationalt niveau, undtagen socialsikringsenheder. De politiske beføjelser, som et lands statslige forvaltning har, gælder hele landets territorium. Den statslige forvaltning og service kan pålægge alle residente institutionelle enheder og ikke-residente enheder, der udøver økonomiske aktiviteter i landet, skatter. Den statslige forvaltning og service er typisk ansvarlig for at levere kollektive tjenester til gavn for samfundet som helhed, f.eks. nationalt forsvar, forbindelser med andre lande, offentlig orden og sikkerhed, og for at regulere landets sociale og økonomiske system. Derudover kan den have udgifter til tjenester som f.eks. uddannelse og sundhed, hovedsageligt til gavn for individuelle husholdninger, og den kan foretage overførsler til andre institutionelle enheder, herunder andre forvaltningsniveauer.
- 20.58 Udarbejdelse af statistikker om den statslige forvaltning og service er vigtig på grund af den særlige rolle, sektoren spiller ved analyser af den økonomiske politik. Det er hovedsagelig gennem statslig forvaltning og service, at finanspolitikken har indvirkning på inflationære eller deflationære tendenser i økonomien. Det er normalt på niveauet statslig forvaltning og service, at en beslutningstagende enhed fastlægger og gennemfører politikker, der har landsdækkende økonomiske målsætninger.
- 20.59 Delsektoren statslig forvaltning og service er en stor og kompleks delsektor i de fleste lande. Den består normalt af en central gruppe afdelinger eller ministerier, der udgør en enkelt institutionel enhed, samt forskellige enheder, der kontrolleres af den statslige forvaltning og service, og som har særskilt juridisk identitet og selvstændighed nok til at danne yderligere enheder under statslig forvaltning og service.
- 20.60 Kernen i statslig forvaltning og service kaldes på engelsk undertiden "**budgetary central government**" (dvs. den statslige budgetmyndighed) som udtryk for, at den som en af sine vigtigste opgaver har at tage sig af budgettet (finansloven). Budgettet kan på denne måde siges at være en implicit afgrænsning af denne institutionelle enhed under statslig forvaltning og service. Den kaldes også "staten", hvilket ikke må forveksles med "stat" i betydningen "delstat" i en forbundsstat. Ved udarbejdelsen af et fuldstændigt regnskab for denne kerne inden for statslig forvaltning og service er det ofte hensigtsmæssigt at inddrage aktiviteter udført af enheder uden for budgettet, når disse ikke er institutionelle enheder, og generelt alle de af statskassens aktiviteter, der ikke indgår i budgettet.
- 20.61 Den anden komponent af statslig forvaltning og service består af *andre statslige forvaltningsenheder*, også kaldet enheder uden for budgettet, hvilket omfatter agenturer eller enheder uden for budgettet, der er institutionelle

enheder, ikke-markedsmæssige offentlige foretagender med juridisk status og ikke-markedsmæssige offentligt kontrollerede NPI'er.

- 20.62 Statslig forvaltning og service kan således opdeles i to komponenter: *den statslige budgetmyndighed* og *andre statslige forvaltningsmyndigheder*. Denne opdeling er en skønssag og kan være påvirket af praktiske overvejelser. Et vigtigt kriterium er "budgettets" institutionelle dækning. Den nøjagtige sammensætning bør imidlertid kendes præcist af og være aftalt mellem dem, der udarbejder statistikker på nationalt niveau, for at gøre kildedataene mere konsistente. At kunne udarbejde et komplet sæt regnskaber for disse to "delsektorer" under statslig forvaltning og service er vigtigt ved vurderingen af dataenes kvalitet.

Offentlig forvaltning og service på delstatsniveau

- 20.63 Delsektoren *offentlig forvaltning og service på delstatsniveau* (S.1312) består af alle offentlige enheder i et føderalt system, der har beføjelser på delstatsniveau eller regionalt niveau, eventuelt undtagen socialsikringsenheder. En delstat er det største geografiske område, som et land som en helhed er opdelt i til politiske eller administrative formål. Disse områder kan have forskellige navne som f.eks. Länder, kantonen, republikker eller administrative regioner. Alle har de beføjelser på det niveau, der er nødvendigt i et føderalt forvaltningssystem. De lovgivende, dømmende og udøvende beføjelser tilhørende offentlig forvaltning og service på delstatsniveau strækker sig over hele den enkelte delstats område, der normalt omfatter en hel række lokaliteter, men strækker sig ikke over andre delstater. I mange lande findes der ikke offentlig forvaltning og service på delstatsniveau. I forbundslande kan offentlig forvaltning og service på delstatsniveau være tillagt betydelige beføjelser og stort ansvar, og i sådanne tilfælde er det hensigtsmæssigt at arbejde med en delsektor for offentlig forvaltning og service på delstatsniveau.
- 20.64 Offentlig forvaltning og service på delstatsniveau har normalt bemyndigelse til at beskatte institutionelle enheder, der er residente eller udøver økonomiske aktiviteter inden for dens kompetenceområde. Der er tale om en offentlig enhed, hvis enheden kan eje aktiver, rejse midler og påtage sig gældsforpligtelser for egen regning, og enheden skal også have kompetence til at bruge eller tildele i det mindste nogle af de skatter eller andre indtægter, den får ind som følge af sin egen politik. Enheden kan imidlertid modtage øremærkede overførsler fra sektoren statslig forvaltning og service. Offentlig forvaltning og service på delstatsniveau kan udnævne ledende ansatte uafhængigt af ekstern administrativ kontrol. Hvis en offentlig enhed, der har aktiviteter i en delstat, er helt afhængig af midler fra sektoren statslig forvaltning og service, og hvis sidstnævnte også bestemmer, hvordan disse midler skal bruges, så er enheden en institution under statslig forvaltning og service.

Kommunal forvaltning og service

- 20.65 Delsektoren *kommunal forvaltning og service* (S.1313) består af alle offentlige enheder, der har beføjelser på kommunalt niveau (eventuelt med undtagelse af socialsikringsenheder). Kommunal forvaltning og service leverer typisk en lang række tjenester til borgerne, hvoraf nogle kan være finansieret gennem støtte fra højere forvaltningsniveauer. Statistikkerne over kommunal forvaltning og service omfatter mange forskellige offentlige enheder på forskellige forvaltningsniveauer, f.eks. regioner, kommuner, byer, skoledistrikter osv. alt efter det enkelte land. Ofte har enheder på dette niveau med forskellige funktionelle ansvarsområder beføjelser over samme geografiske områder. For eksempel har særskilte forvaltningsenheder, der repræsenterer en by, en region og et skoledistrikt, beføjelser over det samme område. To eller flere forvaltninger på kommunalt niveau, der grænser op til hinanden, kan desuden oprette en forvaltningsenhed med regionale beføjelser, der er ansvarlig over for de kommunale forvaltningsenheder. Sådanne enheder klassificeres i delsektoren *kommunal forvaltning og service*.
- 20.66 De lovgivende, dømmende og udøvende beføjelser tilhørende kommunal forvaltning og service er begrænset til de mindste geografiske områder, som der skelnes imellem til administrative og politiske formål. Kommunale forvaltningsenheder har normalt langt mere begrænsede beføjelser end statslig forvaltning og service og offentlig forvaltning og service på delstatsniveau, og kommunale forvaltningsenheder kan have, men har ikke nødvendigvis, ret til at opkræve skat af institutionelle enheder eller økonomiske aktiviteter på deres område. De er ofte afhængige af tilskud fra højere forvaltningsniveauer og optræder i et vist omfang som repræsentanter for statslig forvaltning og service eller offentlig forvaltning og service på delstatsniveau. For at blive behandlet som institutionelle enheder skal de imidlertid kunne eje aktiver, rejse midler og indgå gældsforpligtelser ved at låne for egen regning. De skal også kunne bestemme, hvordan sådanne midler anvendes, og de skal kunne udnævne deres egne ledende ansatte uafhængigt af administrativ kontrol udefra.

Sociale kasser og fonde

- 20.67 Delsektoren *sociale kasser og fonde* (S.1314) består af alle socialsikringsenheder, uanset hvilket forvaltningsniveau der driver eller forvalter ordningerne. Hvis en socialsikringsordning ikke opfylder kriterierne for at være en institutionel enhed, klassificeres den sammen med sin moderenhed i en af de andre delsektorer under statslig forvaltning og service. Offentlige sygehuse, der leverer en ikke-markedsmæssig tjeneste til samfundet som helhed, og som kontrolleres af socialsikringsordninger, klassificeres i delsektoren *sociale kasser og fonde*.

II. STATISTIK OVER OFFENTLIGE FINANSER

1. Kontekst

- 20.68 Erfaringen har vist, at for den offentlige sektors vedkommende er en anden fremstilling end det centrale ENS-kontosystem bedre egnet til en række analyseformål. Til en sådan fremstilling kan anvendes statistikker over offentlige finanser. De giver et andet men stadig integreret billede af regnskaberne for offentlig forvaltning og service med følgende størrelser som mål for det offentliges økonomiske aktiviteter: indtægter, udgifter, underskud/overskud, finansiering, andre økonomiske strømme og statuskonto.
- 20.69 Statistikkerne over offentlige finanser baseret på ENS består af transaktioner, der er registreret på de forskellige ENS-konti (kontoen for løbende transaktioner, kapitalkontoen og den finansielle konto), der for de ikke-finansielle transaktioners vedkommende omordnes til en samlet kontopræsentation, der er mere egnet til finanspolitiske analyser.
- 20.70 I dette system defineres indtægter som aggregatet af alle transaktioner, der registreres under positive tilgange i det centrale ENS-kontosystem, og subsidier, der modtages, på kontiene for løbende transaktioner samt kapitaloverførsler, der registreres på kapitalkontoen. Udgifter er et aggregat af alle transaktioner, der registreres under positive anvendelser og under subsidier, der betales, på kontiene for løbende transaktioner samt kapitaludgifter – bruttoinvesteringer plus kapitaloverførsler, der betales – som registreres på kapitalkontoen. Denne måling af indtægter og udgifter er specifik for præsentationen i form af statistikker over offentlige finanser, men de tilgrundliggende transaktioner er de samme som i ENS.
- 20.71 Forskellen mellem indtægter og udgifter, svarende til overskuddet/underskuddet, er fordringserhvervelse, netto (B.9). Finansieringen af overskuddet/underskuddet fremgår af den finansielle konto, hvor nettoændringer i de finansielle aktiver registreres. Udgifts- og indtægtsposter har en modposter på den finansielle konto. Finansielle transaktioner kan også medføre to poster på den finansielle konto. Dette afspejler princippet om dobbelt bogholderi, hvor enhver transaktion har en modsvarende transaktion på den finansielle konto. I princippet kan fordringserhvervelse, netto, også udledes af transaktioner i finansielle aktiver og passiver.
- 20.72 Præsentationen af statistikkerne over offentlige finanser fremgår af følgende tabel:

Statistikker over offentlige finanser
Indtægter
Skatter og afgifter

	Bidrag til sociale ordninger
	Salg af varer og tjenester
	Andre løbende indtægter
	Kapitaloverførsler, indtægt
minus	Udgifter
	Forbrug i produktionen
	Aflønning af ansatte
	Renter
	Subsidier
	Sociale ydelser
	Andre løbende udgifter
	Kapitaloverførsler, udgift
	Investeringsudgifter
lig med	Fordringserhvervelse, netto
lig med	Transaktioner i finansielle aktiver og passiver (Finansiering)

- 20.73 I systemet findes der yderligere konti for andre økonomiske strømme samt statuskonti i overensstemmelse med ENS-kontosystemet. Disse konti gør det muligt at afstemme ændringerne på statuskontoen og de strømme, der finder sted, i løbet af regnskabsperioden. For hvert aktiv eller passiv gælder følgende ligning:

	Primostatuskonto
<i>plus</i>	transaktioner
<i>plus</i>	omvurderinger
<i>plus</i>	andre mængdeændringer
<i>lig med</i>	Ultimostatuskonto

- 20.74 Statuskontoen viser de samlede aktiver – ikke-finansielle og finansielle – samt beholdningen af passiver, hvorved følgende kan udledes: nettoformuen i form af aktiver i alt minus passiver i alt samt den finansielle nettoformue i form af finansielle aktiver i alt minus passiver i alt.

- 20.75 Statistikkerne over offentlige finanser viser de økonomiske resultater for offentlig forvaltning og service og delsektorerne herunder – og eventuelle grupper af offentlige enheder – samt individuelle institutionelle enheder som f.eks. den statslige budgetmyndighed.

2. Indtægter

- 20.76 En indtægtstransaktion er en transaktion, hvorved nettoformuen øges, og som har en positiv virkning på fordringerhvervelsen, netto. Det offentliges indtægter udgøres normalt hovedsagelig af obligatoriske afgifter, som det offentlige pålægger i form af skatter og bidrag til sociale ordninger. For nogle offentlige forvaltningsniveauer er overførsler fra andre offentlige enheder og tilskud fra internationale organisationer en væsentlig indtægtskilde. Blandt andre generelle indtægtskategorier kan nævnes formueindkomst, salg af varer og tjenester og forskellige andre overførsler end tilskud. Det offentliges indtægter i alt i en regnskabsperiode beregnes ved at sammenlægge de transaktioner, der er udtryk for tilgodehavender, som følger:

Indtægter i alt	=	skatter og afgifter i alt	D.2 + D.5 + D.91
	+	bidrag til sociale ordninger i alt	D.61
	+	salg af varer og tjenester i alt	P.11 + P.12 + P.131
	+	andre løbende indtægter	D.39 + D.4 + D.7
	+	anden kapitalindkomst	D.92 + D.99

Skatter og afgifter og bidrag til sociale ordninger

- 20.77 Skatter og afgifter i alt omfatter produktions- og importskatter (D.2), løbende indkomst- og formueskatter mv. (D.5) samt kapitalsskatter (D.91). Bidrag til sociale ordninger i alt består af faktiske bidrag til sociale ordninger (D.611) og imputerede bidrag til sociale ordninger (D.612).
- 20.78 Det kan være vanskeligt at foretage en skønsmæssig beregning af bidrag til sociale ordninger. De problemer, det giver, og de anbefalede løsninger er beskrevet i afsnit III i dette kapitel. Skatter registreres på flere konti i ENS-kontosystemet, men i statistikkerne over offentlige finanser fremgår alle skatter som en enkelt indtægtskategori med underinddelinger, alt efter hvilket grundlag skatten opkræves på. Kapitalskatter optræder som indkomstsskatter i statistikkerne over offentlige finanser.
- 20.79 Data om provenuet fra skatter og bidrag til sociale ordninger¹ anvendes til at beregne forholdstal for den samlede skattebyrde, f.eks. forholdet mellem

¹ Det ENS-baserede mål for provenuet af skatter og bidrag til sociale ordninger i alt stemmer overens med de størrelser, der anvendes i OECD's provenustatistikker, bortset fra

skatter i alt og BNP, der anvendes i internationale sammenligninger. I denne sammenhæng præsenteres obligatoriske bidrag til sociale ordninger samtidigt med skattestatistikker og indgår i målingen af skattebyrde eller obligatoriske afgifter.

Salg

- 20.80 Salg af varer og tjenester i alt består af markedsfølsig produktion (P.11) og betalinger for ikke-markedsfølsig produktion (P.131). Denne størrelse omfatter også – undtagen hvis den anvendes ved vurderingen af kriteriet markedsfølsig/ikke-markedsfølsig (se 20.32) – produktion til eget brug (P.12). Størstedelen af produktionen i sektoren offentlig forvaltning og service består af varer og tjenester, der ikke sælges, eller som sælges til priser, der ikke er økonomisk signifikante. Levering i sig selv af ikke-markedsfølsig produktion stemmer ikke overens med indtægtsbegrebet. For varer og tjenester indgår kun faktisk salg og bestemte former for imputeret salg i indtægten.
- 20.81 Det offentlige markedsfølsige produktion (P.11) omfatter:
- a) den markedsfølsige produktion, der finder sted i markedsforetagender henhørende under det offentlige, f.eks. en våbenfabrik, der er en del af forsvarsministeriet, eller kantiner, som offentlige enheder har etableret for deres ansatte, og som sælger til økonomisk signifikante priser
 - b) særlige salg, dvs. sekundær produktion, der sælges af ikke-markedsforetagender, f.eks. produkter, der udspringer af FoU-kontrakter mellem offentlige universiteter og selskaber, eller publikationer, der sælges af offentlige enheder til økonomisk signifikante priser.
- 20.82 Disse særlige salg adskiller sig fra den symbolske entré, som museumsgæster betaler, og som normalt er delvis betaling for en ikke-markedsfølsig produktion (P.131). Blandt andre former for signifikant delvis betaling kan nævnes betalinger til hospitaler eller skoler, hvis disse er ikke-markedsfølsige.
- 20.83 Værdien af investeringer for egen regning behandles som indtægter i ENS-baserede statistikker over offentlige finanser og henregnes under salg. Salg indbefatter værdien af varer og tjenester, der produceres og leveres som aflønning af ansatte i naturalier eller som anden betaling i naturalier.
- 20.84 Salgsprovenu i ENS-baserede statistikker over offentlige finanser ses i et produktionsperspektiv: det adskiller sig ikke fra produktion, mens det faktiske salg til kunder adskiller sig i kraft af lagerændringer. Sådanne

registreringen af betalingspligtige skattegodtgørelser og imputerede bidrag til sociale ordninger. Registreringen i ENS af skatter og bidrag til sociale ordninger er også harmoniseret med IMF's statistikker over offentlige finanser, dog med enkelte forskelle hvad angår opdelingerne.

lagerændringer er dog som regel små for offentlige enheder og andre ikke-markedsmæssige producenter, der hovedsagelig beskæftiger sig med produktion af tjenester frem for produktion af varer. Salg værdiansættes til basispris.

Boks: Sammenhængen mellem transaktioner og aggregater i ENS' hovedstruktur og statistikkerne over offentlige finanser

Tilgange i ENS		Indtægter i ENS-baserede statistikker over offentlige finanser
P.1	Produktion, heraf	
	Markedsmæssig produktion (P.11)	Salg af varer og tjenester
	Produktion til eget brug (P.12)	Salg af varer og tjenester
	Ikke-markedsmæssig produktion (P.13), heraf	
	- Betalinger for ikke-markedsmæssig produktion (P.131)	Salg af varer og tjenester
	- Anden ikke-markedsmæssig produktion (P.132)	<i>Indgår ikke i indtægter i alt</i>
D.2	Produktions- og importskatter	Skatter og afgifter i alt
D.3	Subsidier	Andre løbende indtægter
D.4	Formueindkomst	Andre løbende indtægter
D.5	Løbende indkomst- og formueskatter mv.	Skatter og afgifter i alt
D.61	Bidrag til sociale ordninger	Bidrag til sociale ordninger i alt
D.7	Andre løbende overførsler	Andre løbende indtægter
D.91 r	Kapitalskatter	Skatter og afgifter i alt
D.92 r	Investeringsstilskud	Anden kapitalindkomst
D.99 r	Andre kapitaloverførsler	Anden kapitalindkomst
Anvendelser og kapitaltransaktioner i ENS		Udgifter i ENS-baserede statistikker over offentlige finanser
P.2	Forbrug i produktionen	Forbrug i produktionen
D.1	Aflønning af ansatte	Aflønning af ansatte
D.2	Produktions- og importskatter	Andre løbende udgifter
D.3	Subsidier	Subsidier

D.41	Renter	Renter
D.4	Formueindkomst (undtagen D.41)	Andre løbende udgifter
D.5	Løbende indkomst- og formueskatter mv.	Andre løbende udgifter
D.62	Sociale ydelser, undtagen sociale overførsler i naturalier	Sociale ydelser, undtagen sociale overførsler i naturalier
D.632	Sociale overførsler i naturalier via markedsproducenter	Sociale overførsler i naturalier via markedsproducenter
D.7	Andre løbende overførsler	Andre løbende udgifter
D.8	Korrektion for ændringer i pensionsrettigheder	Andre løbende udgifter
P.31	Individuelle forbrugsudgifter til markedsfølsig produktion	Sociale overførsler i naturalier via markedsproducenter
P.31	Individuelle forbrugsudgifter til ikke-markedsfølsig produktion	<i>Indgår ikke i udgifter i alt</i>
P.32	Udgifter til kollektivt forbrug	<i>Indgår ikke i udgifter i alt</i>
P.5	Bruttoinvesteringer	Kapitaludgifter
NP	Anskaffelse minus afhændelse af ikke-producerede aktiver	Kapitaludgifter
D.92p	Investeringstilskud	Kapitaludgifter
D.99p	Andre kapitaloverførsler	Kapitaludgifter

I ENS-kontosystemet er fordringserhvervelse, netto, (B.9) kapitalkontoens saldopost. Saldoposten for offentlig forvaltning og service i de ENS-baserede statistikker over offentlige finanser er identisk med fordringserhvervelse, netto (B.9). Nedenfor er dette forklaret nærmere.

ENS-kontosystemet

Den første konto er produktionskontoen, og derfor er den første tilgang for en institutionel sektor i ENS dens produktion. Da størstedelen af de tjenester, som leveres af det offentlige, ikke sælges til økonomiske signifikante priser og således er ikke-markedsmæssige, måles det offentlige produktion pr. konvention som summen af produktionsomkostningerne.

På samme måde måles udgifter til kollektivt forbrug bestående af tjenester, som det offentlige yder til samfundet (f.eks. generelle tjenester, forsvar, sikkerhed og offentlig orden), som summen af produktionsomkostningerne. Ligeledes pr. konvention er udgifter til kollektivt forbrug (P.32) lig med det offentlige faktiske forbrug (P.4).

Husholdningers udgifter til forbrug af tjenester leveret direkte af det offentlige på ikke-markedsmæssig basis måles også på grundlag af produktionsomkostningerne.

Følgelig imputeres der to typer strømme i ENS' konti for det offentlige:

1) På tilgangssiden den *øvrige ikke-markedsmæssige produktion* (P.132), der bogføres på produktionskontoen

2) På anvendelsessiden det *faktiske forbrug* (P.4) og *sociale overførsler i naturalier - ikke-markedsmæssig produktion* (D.631). Disse bogføres på kontoen for indkomstfordeling via naturalieydelser og kontoen for anvendelse af korrigeret disponibel indkomst.

Hver imputeret strøm er lig med summen af faktiske strømme: produktionsomkostningerne. Disse to typer imputerede strømme, på tilgangssiden og på anvendelsessiden, balancerer i ENS-kontosystemet.

ENS-baserede statistikker over offentlige finanser

I de ENS-baserede statistikker over offentlige finanser anvendes samme grundlæggende transaktionskategorier, men hovedsagelig på basis af de faktiske pengestrømme, for at nå frem til det offentlige indtægter og udgifter i alt. Kun et udvalg af imputerede strømme indgår: imputerede bidrag til sociale ordninger og kapitaloverførsler i naturalier.

Når der fra tilgangssiden fratrækkes den ikke-markedsmæssige produktion (P.132) for at nå frem til indtægterne i alt, og når der fra anvendelsessiden fratrækkes det faktiske forbrug (P.4 = P.32) og sociale overførsler i naturalier - ikke-markedsmæssig produktion (D.631) for at nå frem til udgifter i alt, får man samme saldobest.: fordringserhvervelse, netto (B.9).

De eneste sociale overførsler i naturalier, der i statistikkerne over offentlige finanser indgår i aggregatet offentlige udgifter i alt, er sociale overførsler i naturalier til husholdninger via indkøbt markedsmæssig produktion (D.632), da offentlige enheder her rent faktisk foretager betalinger. Disse transaktioner er også dem, der skal lægges til summen af produktionsomkostninger (lig med ikke-markedsmæssig produktion, P.132) for at nå frem til udgifter til forbrug i sektoren statslig forvaltning og service.

$$P.3 = P.132 + D.632$$

Andre indtægter

- 20.85 Andre løbende indtægter udgøres af formueindkomst (D.4), andre produktionssubsidier (D.39) og andre løbende overførsler (D.7).
- 20.86 Formueindkomst omfatter renter (D.41), udloddet selskabsudbytte (udbytte og udtræk af indkomst fra kvasiselskaber) (D.42) og i mindre omfang reinvesteret indtjening på udenlandske direkte investeringer (D.43), anden investeringsindkomst (D.44) og jordrente mv. (D.45).
- 20.87 Andre løbende overførsler (D.7) omfatter hovedsagelig overførsler internt i den offentlige sektor. Disse konsolideres ved udarbejdelsen af kontiene for sektoren som helhed.
- 20.88 Anden kapitalindkomst omfatter investeringstilskud (D.92) og andre kapitaloverførsler (D.99) modtaget fra andre enheder, hovedsagelig fra andre offentlige enheder (den konsolidering, der finder sted ved fremlæggelsen af statistikkerne, kan dog begrænse deres nominelle omfang) og EU-institutioner, men også fra en række andre enheder, som resultat af transaktioner som f.eks. en debtors tilbagebetaling i forbindelse med aktivering af en garanti.
- 20.89 Tilskud, som i andre statistiske systemer undertiden defineres som overførsler undtagen subsidier modtaget af en offentlig enhed fra en anden offentlig enhed eller en international organisation, er ikke en ENS-kategori. Størrelsen af disse bør være lig med summen af følgende overførselsindtægter: D.73 + D.74 + D.92 samt i visse tilfælde D.75 + D.99.
- 20.90 Subsidier modtaget af offentlige enheder omfatter kun andre produktionssubsidier. Produktsubsidier, der modtages af producerende enheder under offentlig forvaltning og service, indgår i værdiansættelsen af produktionen og salget i basispriser.

3. Udgifter

- 20.91 En udgiftstransaktion er en transaktion, der har en negativ indflydelse på fordringerhvervelsen, netto. Udgifter i alt udgøres af løbende udgifter og kapitaludgifter. Løbende udgifter omfatter produktionsrelaterede udgifter (aflønning af ansatte og forbrug i produktionen); formueindkomst, som skal betales (hovedsagelig renter); indkomstoverførsler (f.eks. sociale ydelser, løbende tilskud til andre offentlige sektorer og forskellige andre løbende overførsler).
- 20.92 Det offentlige udgifter i alt i en regnskabsperiode beregnes ved følgende ligning, hvor de transaktioner, der *skal betales*, lægges sammen:

Udgifter i alt	=	forbrug i produktionen	P.2
		+ aflønning af ansatte	D.1

+ renter	D.41
+ sociale ydelser, undtagen sociale overførsler i naturalier	D.62
+ sociale overførsler i naturalier via markedsproducenter	D.632
+ subsidier	D.3
+ andre løbende udgifter	D.29 + (D.4 - D.41) + D.5 + D.7 + D.8
+ kapitaludgifter	P.5 + NP + D.92 + D.99

Aflønning af ansatte og forbrug i produktionen

- 20.93 Aflønning af ansatte og forbrug i produktionen er produktionsomkostninger for offentlige enheder.
- 20.94 Aflønning af ansatte (D.1) omfatter udbetalt løn (D.11) samt arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger (D.12), herunder imputerede bidrag til sociale ordninger, der i ENS ses som husholdningers anvendelser og som tilgange til offentlig forvaltning og service, og som derfor ikke skal konsolideres. Aflønning bogføres efter optjeningstidspunktet, dvs. når arbejdet udføres, og ikke når lønnen er forfalden eller udbetales. Løn indbefatter udbetalt bonus og andre engangsydelser (som følge af restancer eller kontraktfornyelse), og det kan være vanskeligt at bestemme det relevante registreringstidspunkt: I forbindelse med lange ansættelsesperioder er det ofte tidspunktet for fastsættelsen af bonussen frem for den tidsperiode, som bonussen i realiteten skal dække.
- 20.95 Forbrug i produktionen (P.2) omfatter de varer og tjenester, der forbruges i produktionsprocessen i regnskabsperioden. Det adskiller sig begrebsmæssigt fra køb og andre mulige former for erhvervelser: Enhver erhvervelse indgår i lagerbeholdninger, før den udtages efter forbrug. Varer og tjenester kan erhverves af offentlige markedsforetagender og offentlige ikke-markedsforetagender.
- 20.96 I princippet er registreringstidspunktet for forbrug i produktionen klart: Når produktet forbruges i produktionsprocessen. Registreringstidspunktet for køb og andre erhvervelser er i princippet leveringstidspunktet, men der kan være tilfælde, hvor det er svært at bestemme dette.

Udgifter til sociale ydelser

- 20.97 Udgifter til sociale ydelser omfatter sociale ydelser, undtagen sociale overførsler i naturalier (D.62), der hovedsagelig omfatter kontante betalinger, og sociale overførsler i naturalier - indkøbt markeds-mæssig produktion (D.632). Sociale overførsler i naturalier - indkøbt markeds-mæssig produktion

er offentlige udgifter, der finansierer varer og tjenester, der leveres til husholdninger af markedsproducenter. Af typiske eksempler kan nævnes sundhedsydelser og varer og tjenester leveret af læger og apoteker, finansieret af offentlige enheder, gennem socialsikringsordninger eller ordninger for social bistand.

- 20.98 Udgifter til sociale ydelser omfatter ikke sociale overførsler i naturalier leveret til husholdninger af ikke-markedsproducenter i sektoren offentlig forvaltning og service. Det offentlige producerer ofte varer og tjenester og distribuerer dem gratis eller til priser, der ikke er økonomisk signifikante. For at undgå dobbelttælling i statistikkerne over offentlige finanser registreres de relevante produktionsomkostninger for disse varer og tjenester kun én gang som udgift – forbrug i produktionen, aflønning af ansatte, andre produktionsskatter – og som indtægt – andre produktionssubsidier. I ENS-kontosystemet har disse omkostninger en saldpост i form af en tilgang under ikke-markedsmæssig produktion og registreres igen som en anvendelse under udgifter til forbrug (P.3), der skal distribueres som sociale overførsler i naturalier. Det kan til analyseformål være relevant at beregne et bredere aggregat af sociale overførsler, som indbefatter sidstnævnte: sociale ydelser, undtagen sociale overførsler i naturalier (D.62) plus sociale overførsler i naturalier (D.63).
- 20.99 Selv om pensionsydelser, der betales til offentligt ansatte, i ENS betragtes som opløsning af et passiv tilhørende det offentlige (se III nedenfor), bogføres de også som betaling af en løbende udgift. De dertil knyttede bidrag indgår som en indtægt. Ved fondsbaserede ordninger svarer disse bidrag og ydelser imidlertid til en finansiering, og der lægges derfor en korrektion for ændringer i pensionsrettigheder (D.8) til udgifterne: den er lig med sociale bidrag modtaget som pensioner eller andre pensionsydelser minus sociale ydelser betalt for pensioner eller andre pensionsydelser for de ordninger, hvor forpligtelser anses som passiver.

Renter

- 20.100 Renteudgifter omfatter udgifter ved stiftelse af gæld, særlig i forbindelse med lån, obligationer og andre værdipapirer, men også forpligtelser i tilknytning til indskud eller andre instrumenter, der er offentlige passiver. Renter bogføres efter optjeningstidspunktet (se III nedenfor).
- 20.101 Renteudgifter korrigeres for FISIM i de ENS-baserede statistikker over offentlige finanser. Renter, der betales til finansielle institutioner på lån og indskud, opdeles i en tjenestedel, som bogføres som forbrug i produktionen, og en formueindkomstdel, som bogføres som betalte renter. Den samme korrektion anvendes i forbindelse med det offentliges renteindtægter betalt af finansielle institutioner på indskud eller lån.

Andre løbende udgifter

- 20.102 Andre løbende udgifter omfatter andre produktionsskatter (D.29), formueindkomst, undtagen renter (D.4 - D.41), løbende indkomst- og

formueskatter mv. (D.5), andre løbende overførsler (D.7) og korrektion for ændringer i pensionsrettigheder (D.8).

- 20.103 Mens andre produktionsskatter betalt af offentlige enheder bogføres som udgifter afholdt af offentlig forvaltning og service, vises produktskatter ikke særskilt som udgifter afholdt af offentlig forvaltning og service. Dette skyldes dels, at disse skatter, da de ikke er en tilgang for markedsproducenter under sektoren offentlig forvaltning og service, hvis produktion værdiansættes til basispriser, ikke opføres under anvendelse, og dels, at produktskatter, der indgår i det offentliges forbrug i produktionen, indregnes i værdiansættelsen til køberpriser.

Kapitaludgifter

- 20.104 Kapitaludgifter omfatter kapitaloverførsler i form af investeringstilskud (D.92) og andre kapitaloverførsler (D.99) samt investeringsudgifter: Bruttoinvesteringer (P.5, som består af faste bruttoinvesteringer (P.51g) plus lagerændringer (P.52) og anskaffelser minus afhændelser af værdigenstande (P.53)); og anskaffelser minus afhændelser af ikke-producerede ikke-finansielle aktiver (NP). Afhændelser af ikke-finansielle aktiver, f.eks. bygninger, bogføres ikke som indtægter, men som negative kapitaludgifter, der gør fordringserhvervelse, netto, (B.9) mere positiv.

Relation til udgifter til forbrug (P.3)

- 20.105 Relationen mellem på den ene side det offentliges udgifter i alt og disses bestanddele og på den anden side det offentliges *udgifter til forbrug* (P.3) er vigtig for brugerne af finansstatistikker og andre makroøkonomiske statistikker.
- 20.106 Udgifter til forbrug afholdt af sektoren offentlig forvaltning og service er lig med summen af sektorens produktion (P.1) plus udgifter til produkter, der leveres til husholdninger via markedsproducenter (dvs. sociale overførsler i naturalier (D.632)), minus salg af varer og tjenester (P.11+P.12+P.131).
- 20.107 Produktionen i sektoren offentlig forvaltning og service – markeds-mæssig produktion, bruttoinvesteringer for egen regning og ikke-markeds-mæssig produktion – er lig med summen af dens produktionsomkostninger (aflønning af ansatte, forbrug i produktionen, forbrug af fast realkapital, betalte produktionsskatter minus modtagne produktionssubsidier) plus overskud af produktionen, netto, (B.2n) frembragt af offentlige markedsforetagender.
- 20.108 Ved nedenstående regnestykke fremkommer således udgiften til forbrug under anvendelse af udvalgte poster for det offentliges udgifter og indtægter samt overskud af produktionen, netto (B.2n):

	Aflønning af ansatte (D.1)
<i>plus</i>	Forbrug i produktionen (P.2)

<i>plus</i>	Forbrug af fast realkapital (P.51c1)
<i>plus</i>	Andre produktionsskatter, betalte (D.29 U)
<i>minus</i>	Andre produktionssubsidier, modtagne (D.39 R)
<i>plus</i>	Overskud af produktionen, netto (B.2n)
<i>lig med</i>	Produktion (P.1)

og:

	Produktion
<i>minus</i>	Salg af varer og tjenester (P.11+P.12+P.131)
<i>plus</i>	Sociale overførsler i naturalier via markedsproducenter (D.632)
<i>lig med</i>	Udgifter til forbrug (P.3)

Det offentlige udgifter efter formål (COFOG)

- 20.109 En klassificering af udgiftstransaktioner under anvendelse af klassifikationen af det offentlige udgifter efter formål (COFOG) er en integrerende del af statistikkerne over offentlige finanser: Det er et vigtigt redskab til analyse af offentlige udgifter og særlig nyttigt i forbindelse med internationale sammenligninger. Denne klassifikation viser, med hvilket formål de forskellige udgiftstransaktioner finder sted. Disse formål stemmer ikke nødvendigvis overens med den offentlige sektors administrative inddeling; f.eks. kan en administrativ enhed, der er ansvarlig for sundhedstjenester, iværksætte aktiviteter med et uddannelsesmæssigt formål, f.eks. undervisning af sundhedspersonale. Det er nødvendigt med en krydsklassifikation af offentlige transaktioner efter økonomisk art (den sædvanlige ENS-klassifikation) og efter formål.
- 20.110 COFOG-klassifikationen beskriver det offentlige udgifter efter ti hovedformål som anført nedenfor og efter to yderligere mere detaljerede opdelingsniveauer, der ikke beskrives her. Niveau to er f.eks. nødvendigt for at give information om udgifter til forskning og udvikling samt information om offentlige udgifter i tilknytning til risici og sociale behov inden for social beskyttelse.
- 20.111 COFOG-klassifikationen er i overensstemmelse med sondringen mellem kollektive ikke-markedsmæssige tjenester og individuelle ikke-markedsmæssige tjenester leveret af det offentlige: de seks første formål svarer til kollektive tjenester samt begrænsede dele af de øvrige. På denne måde kan det offentlige kollektive forbrug beregnes. Aggregatet for udgifter i alt og udgiftstransaktionerne opdelt efter formål svarer til dem, der

anvendes i de ENS-baserede statistikker over offentlige finanser. Det indbefatter derfor ikke sociale overførsler i naturalier - ikke-markedsmæssig produktion (D.631), som der allerede er taget højde for med det offentliges produktionsomkostninger.

Tabel 20.1 COFOG, det offentliges udgifter efter ti hovedformål

Kode	Formål	Type tjenester
01	Generelle offentlige tjenester	Kollektive
02	Forsvar	Kollektive
03	Offentlig orden og sikkerhed	Kollektive
04	Økonomiske anliggender	Kollektive
05	Miljøbeskyttelse	Kollektive
06	Boliger og offentlige faciliteter	Kollektive
07	Sundhed	Hovedsagelig individuelle
08	Fritid, kultur og religion	Hovedsagelig kollektive
09	Undervisning	Hovedsagelig individuelle
10	Social beskyttelse	Hovedsagelig individuelle

4. Saldoposter

Fordringserhvervelse, netto (B.9)

20.112 Det offentliges fordringserhvervelse, netto, (B.9) er forskellen mellem indtægter i alt og udgifter i alt. Den er lig med kapitalkontoens saldopost (B.9N) i ENS-kontiene. Den repræsenterer det beløb, som det offentlige har til rådighed til udlån eller selv må låne for at finansiere sine ikke-finansielle transaktioner.

20.113 Fordringserhvervelse, netto, er også saldoposten for den finansielle konto (B.9F i kontosystemets hovedstruktur). Principielt er det den samme som kapitalkontoens saldopost, men i praksis kan der forekomme en statistisk diskrepans.

20.114 Begrebet "fordringserhvervelse, netto" er en slags terminologisk genvej. Når variabelen er positiv (dvs. når den viser en finansieringsevne), burde den kaldes nettolångivning (+); når den er negativ (dvs. når den viser et lånebehov), burde den kaldes nettolåntagning (-).

Ændringer i nettoformue forårsaget af opsparing og kapitaloverførsler (B.101)

- 20.113 Forskellen mellem alle transaktioner, der berører nettoformuen i løbet af regnskabsperioden, er saldobosten: *ændringer i nettoformue forårsaget af opsparing og kapitaloverførsler (B.101)*.
- 20.114 Ændringerne i nettoformue forårsaget af opsparing og kapitaloverførsler er et nyttigt mål i forbindelse med det offentlige regnskaber og politikker, da det viser, hvilke ressourcer der er anskaffet eller brugt ved det offentlige løbende aktiviteter.
- 20.115 Ændringerne i nettoformue forårsaget af opsparing og kapitaloverførsler er lig med fordringserhvervelse, netto, plus anskaffelse af ikke-finansielle aktiver, netto, (P.5+NP) minus forbrug af fast realkapital (P.51c1).

	Nettoopsparing plus kapitaloverførsler (B.101)
<i>minus</i>	Anskaffelser minus afhændelser af ikke-finansielle aktiver (P.5+NP)
<i>plus</i>	Forbrug af fast realkapital (P.51c1)
<i>lig med</i>	Fordringserhvervelse, netto (B.9)
<i>lig med</i>	Transaktioner i finansielle aktiver minus passiver (Finansiering)

5. Finansiering

- 20.116 På det offentlige finansielle konto i statistikkerne over offentlige finanser registreres transaktionerne i finansielle aktiver og passiver som beskrevet i kapitel 5.

Transaktioner i aktiver

- 20.119 **Sedler og mønt samt indskud** (F.2) afspejler hovedsagelig bevægelser i det offentlige indskud i banker, navnlig centralbanker, som kan variere betragteligt fra periode til periode, særlig på grund af statskassens aktiviteter. Andre offentlige enheder som f.eks. kommunale forvaltningsmyndigheder og sociale fonde og kasser har også betydelige midler på bankkonti.
- 20.120 **Gældsværdipapirer** (F3) afspejler hovedsagelig nettokøb af obligationer og andre værdipapirer udstedt af banker, ikke-finansielle selskaber eller ikke-residenter, herunder udenlandske offentlige sektorer; disse køb foretages især af kapitalstærke sociale fonde og kasser o.l. Offentlige enheders køb af obligationer udstedt af andre residente offentlige enheder opføres under denne rubrik i en ikke-konsolideret fremstilling, men indgår ikke i rubrikken i en konsolideret fremstilling, hvor sådanne køb i stedet opføres som gældsindfrielse.

- 20.121 **Lån** (F.4) indbefatter ud over lån til andre offentlige enheder lån til udenlandske offentlige sektorer, offentlige selskaber og studerende. Eftergivelse af gæld fremgår også her med en modpostering under kapitaloverførsler, udgift. Lån, der er ydet af det offentlige, og som ikke forventes tilbagebetalt, bogføres i ENS som kapitaloverførsler og opføres ikke her.
- 20.122 Under **ejerandele** og andele i investeringsforeninger (F.5) registreres offentlige enheders anskaffelse minus afhændelse af aktiver i selskaber. Dette kan afspejle kapitalindskud i offentlige selskaber eller porteføljeinvesteringer, privatiseringsprovenu eller ekstraordinært store udbytter. Der er hovedsagelig tale om følgende:
- a) Kapitalindskud (normalt i form af kontanter) i bestemte offentlige selskaber, hvor det offentlige optræder som investor med forventning om et afkast af de investerede midler. Disse kapitalindskud betragtes ikke som offentlige udgifter i nationalregnskabet.
 - b) Porteføljeinvesteringer i form af køb af børsnoterede aktier på markedet foretaget af offentlige enheder som f.eks. kapitalstærke sociale fonde og kasser eller andre porteføljeinvesteringstransaktioner.
 - c) Nettoinvesteringer i investeringsforeninger, som er alternative investeringsinstrumenter. Særlig opføres investeringer i pengemarkedsforeninger her og ikke under *sedler og mønt samt indskud*, selv om de er indlånslignende indskud.
 - d) Privatiseringer gennemført af specielle privatiseringsagenturer, da disse henregnes til offentlig forvaltning og service.
 - e) Offentlige selskabers udlodning til deres ejere ud over deres driftsoverskud eksklusive kapitalgevinster og -tab, der opføres som finansielle transaktioner (udtrækning af kapital svarende til en delvis likvidation af selskabet) og ikke som offentlige indtægter.
- 20.123 **Andre forfaldne ikke-betalte mellemværender** (F.8) viser virkningen af det i ENS anvendte princip om registrering efter optjeningstidspunktet, dvs. registrering af transaktioner, når forpligtelsen til at betale opstår, og ikke, når betalingen faktisk finder sted, selv om offentlige regnskaber og budgetter længe har været kasseregnskabsbaseret i de fleste lande. Virkningen på det offentlige finansieringsbehov opstår ikke direkte af underskuddet, da offentlige indtægter kan indkasseres og offentlige udgifter betales i en anden regnskabsperiode end den, hvor den økonomiske transaktion finder sted. Andre fordringer omfatter forfaldne, men ikke betalte skatter og bidrag til sociale ordninger samt beløb vedrørende EU-transaktioner (beløb betalt af det offentlige på vegne af EU, men endnu ikke godtgjort af EU), handelskreditter eller forudbetaling af f.eks. militært udstyr eller i sjældne tilfælde løn e.l., der udbetales en måned forud, osv. I princippet er disse aktiver af midlertidig art, og de forsvinder et efter et, som tiden går, men den strøm, der opføres for en sektor, f.eks. offentlig forvaltning og service, ligger

sædvanligvis i gennemsnit over nul, også over en periode, fordi beholdningen af disse fordringer har tendens til at vokse med resten af økonomien.

- 20.124 I de fleste lande forvaltes monetært guld og særlige trækningsrettigheder af centralbanken. Når de forvaltes af sektoren offentlig forvaltning og service, opføres de på denne sektors finansielle konto.
- 20.125 Finansielle transaktioner registreres til transaktionsværdien, dvs. den værdi i national valuta, hvortil de pågældende finansielle aktiver og/eller passiver af udelukkende kommercielle grunde oprettes, opløses, overtages eller udveksles mellem institutionelle enheder.
- 20.126 Transaktionsværdien refererer til en specifik finansiell transaktion og den modsvarende transaktion. Teoretisk skal der skelnes mellem transaktionsværdien og en værdi baseret på en pris noteret på markedet, en passende markedspris eller en pris, som udtrykker det generelle prisleje for en klasse af omtrent samme eller endog identiske finansielle aktiver og/eller passiver. Det beløb, der skal opføres på de finansielle konti, for et lån, der sælges på det sekundære marked, er det beløb, som lånet blev solgt til, og ikke det nominelle beløb, og afstemningen med status opføres på kontiene for andre i aktiver.
- 20.127 Men hvis den modsvarende transaktion til en finansiell transaktion eksempelvis er en overførsel, og den finansielle transaktion derfor foretages af andre grunde end rent kommercielle grunde, er transaktionsværdien lig med den løbende markedsværdi af de pågældende finansielle aktiver og/eller passiver. Således opdeles et lån, der købes af det offentlige til dets nominelle værdi og ikke til dets reelle eller nedskrevne værdi, i en post som et lån på de finansielle konti til den reelle værdi og en kapitaloverførsel, fordi der finder en overførsel af formueværdi sted fra det offentliges side.
- 20.128 Transaktionsværdien omfatter ikke gebyrer, provisioner, kommissioner eller lignende betalinger for tjenester ydet i forbindelse med transaktionen; disse skal registreres som betalinger for tjenester. Skatter på finansielle transaktioner medregnes heller ikke, men behandles som skatter på tjenester inden for kategorien produktskatter. Når der i forbindelse med en finansiell transaktion indgås nye gældsforpligtelser, er transaktionsværdien lig med beløbet for den indgåede forpligtelse eksklusive eventuelle forudbetalte renter. Tilsvarende skal transaktionsværdien for både kreditor og debitor, når en forpligtelse opløses, svare til reduktionen af forpligtelsen.

Transaktioner i passiver

- 20.129 Transaktioner i passiver registreres til den værdi, som disse passiver udstedes eller indløses til. Det er ikke nødvendigvis den nominelle værdi. En transaktion i passiver indbefatter virkningen af påløbne renter.
- 20.130 En enheds tilbagekøb af et passiv registreres som indfrielse af passiver og ikke som anskaffelse af aktiver. På delsektor- eller sektorniveau fremgår en

offentlig enheds køb af et passiv udstedt af en anden enhed i den pågældende delsektor i de konsoliderede regnskaber på samme måde som den pågældende delsektors indfrielse af passiver.

- 20.131 Finansiell leasing og kontrakter om offentlig-private partnerskaber indebærer – hvis aktivet figurerer på den offentlige sektors statuskonto – at der for leasingtageren eller -giveren opføres en gæld. Betalinger vedrørende sådanne leasingarrangementer eller kontrakter om offentlig-private partnerskaber udgør ikke en udgift for det fulde beløb, men er betaling af renter og afdrag på et lån.
- 20.132 Finansiering i form af langfristede handelskreditter eller andre kreditordninger klassificeres som lån, fordi de indebærer, at der stilles langfristet finansiering til rådighed for låntageren, som adskiller sig fra en kreditfacilitet, som sælgere sædvanligvis giver købere med en kortfristet handelskredit. Ved at udskyde fristen for at indfri betalingsforpligtelsen væsentligt påtager udstederen sig en finansiell rolle, som ikke falder sammen med dennes anden aktivitet som producent.
- 20.133 Engangsbeløb, der betales ved indgåelsen af off-market swaptaler, klassificeres som lån (AF.4), når engangsbeløbet tilgår det offentlige. Off-market swaptaler opdeles på statuskontoen i en lånekomponent og en regulær "at-the-money" swapkomponent.
- 20.134 På samme måde som med fordringer afspejler transaktioner i andre ikke-betalte mellemværender den tidsmæssige effekt af princippet om registrering efter optjeningstidspunktet, men på passivside: når udgifter opstår, men endnu ikke er betalt, eller når betalinger foretages, før de bogføres som indtægt. Ud over kortfristede handelskreditter indbefatter passiver også beløb, der modtages af EU, men som det offentlige endnu ikke har udbetalt til den endelige modtager, forudbetalt skat samt endnu ikke udbetalt skattegodtgørelse.

6. Andre økonomiske strømme

- 20.135 Både kontoen for andre mængdemæssige ændringer i aktiver og omvurderingskontoen i de ENS-baserede statistikker over offentlige finanser er identiske med de konti, der er beskrevet i kapitel 6. Alle ændringer i aktiver og ændringer i passiver, der opstår som følge af andre begivenheder end økonomiske transaktioner, bogføres på en af disse konti.

Omvurderingskonto

- 20.136 Omvurderinger er de samme som beskrevet i kapitel 6. Yderligere relevante oplysninger i form af memorandumposter, f.eks. omvurderinger af offentlige selskabers egenkapital ejet af offentlige enheder, kan være af særlig betydning og samtidig vanskelige at måle, da der sandsynligvis ikke vil være nogen markedspriser.
- 20.137 Da poster på statuskontoen (bortset fra et eller to specifikke instrumenter) i ENS i princippet opgøres til markedsværdi, og bevægelser i rentesatserne

afspejles i aktiemarkedsindeksene, opstår der betydelige ændringer i beholdningerne samt i de institutionelle enheders nettoværdi. Sådanne ændringer er ikke indtægter i ENS og regnes således heller ikke for offentlige indtægter eller udgifter og påvirker ikke det offentlige underskud/overskud. Ændringerne registreres på omvurderingskontoen, hvilket medfører ændringer i nettoformuen forårsaget af nominelle kapitalgevinster og -tab (B.103). Ændringerne i den offentlige sektors finansielle nettoformue i løbet af en regnskabsperiode påvirkes i væsentlig grad af omvurderinger. Hovedkilderne til omvurderinger, der påvirker den finansielle nettoformue, er ud over virkningen af aktiver og passiver lydende på udenlandsk valuta følgende:

- a) offentligt ejede aktiver i form af fast ejendom
- b) offentligt ejet egenkapital
- c) gældsværdipapirer.

20.138 Når et kapitalindskud fra den offentlige sektor i et offentligt selskab anses for en kapitaloverførsel, stiger værdien af det offentliges andel i det modtagende selskab almindeligvis, hvilket fremgår af omvurderingskontoen og ikke den finansielle konto.

20.139 Hvis et eksisterende lån eller en eksisterende handelskredit sælges til en anden institutionel enhed, registreres forskellen mellem indfrielseskursen og transaktionsprisen på sælgerens og køberens omvurderingskonto på transaktionstidspunktet.

Konto for andre mængdemæssige ændringer i status

20.140 Kontiene for andre mængdemæssige ændringer i status omfatter strømme, som hverken er økonomiske transaktioner eller omvurderinger. For eksempel fremgår her virkningen af en ændring af enheders sektorklassifikation.

20.141 Afskrivning af lån, der ikke afspejler en gældsannullering efter gensidig eksplicit eller implicit aftale, er ikke en transaktion og bogføres på kontoen for andre mængdemæssige ændringer i status uden virkning på fordringserhvervelse, netto.

7. Statuskonti

20.142. Der anvendes i kontiene for offentlig forvaltning og service i statistikkerne over offentlige finanser samme definition på et aktiv som i kapitel 5. Klassificeringen og værdiansættelsen af aktiver og passiver er identisk i ENS og i de ENS-baserede statistikker over offentlige finanser.

20.143 Summen af passiver kan betragtes som en beholdning af gæld. Definitionen af offentlig gæld i forbindelse med budgetovervågning afviger imidlertid fra den samlede beholdning af passiver i ENS og i statistikkerne over offentlige finanser, både med hensyn til de passiver, der indgår, og med hensyn til værdiansættelsen.

- 20.144 Nogle aktiver er mere specifikke for den offentlige sektor: kulturarv som f.eks. historiske monumenter; infrastrukturaktiver som f.eks. veje og kommunikationsfaciliteter; egenkapitalandele i offentlige selskaber, hvor der ikke findes noget tilsvarende privat selskab.
- 20.145 På passivsiden vil der for offentlige enheder normalt ikke være kapitalpassiver (AF.5). På et mere aggregeret niveau for offentlige delsektorer kan der imidlertid forekomme kapitalpassiver, hvis der er enheder, der er klassificeret inden for sektoren offentlig forvaltning og service på grundlag af kriteriet markedsmæssig/ikke-markedsmæssig.
- 20.146 Nettoformuen er saldogposten (B.90) på statuskontoen:

Nettofor- mue	=	Aktiver i alt minus Passiver i alt
------------------	---	---

- 20.147 Egenkapitalen er lig med summen af nettoformue (B.90) og udstedte ejerandele (AF.5). I ENS er enheders *egenkapital* således defineret som aktiver *minus* passiver eksklusive kapitalpassiver, mens nettoformuen er defineret som aktiver *minus* passiver inklusive kapitalpassiver. Nettoformuen i henhold til ENS er ikke den samme som egenkapital eller nettoformue i virksomhedsregnskaber. Nettoformue i virksomhedsregnskaber ligger begrebsmæssigt nærmere egenkapital i ENS.
- 20.148 Hvis nettoformuen (B.90) for sektoren offentlig forvaltning og service ikke kan beregnes – på grund af manglende oplysninger til måling af beholdningen af ikke-finansielle aktiver – angives den finansielle nettoformue (BF.90), der viser forskellen mellem finansielle aktiver i alt og passiver i alt.
- 20.149 I ENS værdiansættes statuskontoen til markedsværdi med undtagelse af tre specifikke instrumenter: sedler og mønt samt indskud (AF.2), lån (AF.4) og andre forfaldne ikke-betalte mellemværender (AF.8). For disse tre instrumenters vedkommende er de værdier, der skal registreres både i kreditorernes og i debitorernes statuskonti, de hovedstole, som debitorerne kontraktligt er forpligtet til at tilbagebetale til kreditorerne, også selv om lånet er ledsaget af en "rabat" eller "præmie", inklusive påløbne renter.
- 20.150 Gældsværdipapirer registreres til markedsværdien. Selv om debitor kun er forpligtet i forhold til hovedstolen, er markedsværdien af stor betydning, fordi debitor er forpligtet til at betale en kommende pengestrøm, hvis faktiske værdi varierer alt efter markedet, og markedsværdien afspejler den pris, som det offentlige ville skulle betale, hvis det indløste instrumentet ved at tilbagekøbe det på markedet.
- 20.151 Børsnoterede aktier værdiansættes under anvendelse af den seneste børskurs på tidspunktet for udarbejdelsen af status. Unoterede aktier kan værdiansættes ved at sammenligne forholdstal som f.eks. den bogførte værdi af egenkapitalen i forhold til markedsværdien for aktier i lignende

børsnoterede selskaber. Der kan anvendes andre metoder til værdiansættelse af unoterede aktier, f.eks. selskabets egenkapital, hvorved nettoformuen sættes til nul. Denne metode kan anvendes for offentlige selskaber, der udøver en særlig type aktivitet, f.eks. som når det offentlige har andele i centralbanker. Det anbefales derimod ikke at anvende egenkapitalen til den bogførte værdi uden korrektioner og heller ikke at anvende den nominelle værdi af de udstedte aktier.

8. Konsolidering

20.152 Konsolidering er en metode til at præsentere regnskaber for et sæt enheder, som om de udgjorde en enkelt helhed (enhed, sektor, delsektor). Ved konsolideringen elimineres transaktioner og indbyrdes beholdningspositioner og dertil knyttede andre økonomiske strømme mellem de enheder, der konsolideres.

20.153 Konsolidering er vigtig for sektoren offentlig forvaltning og service og dens delsektorer. Hvis man f.eks. ønsker at vurdere den overordnede virkning af det offentliges aktiviteter for den samlede økonomi eller bæredygtigheden af det offentliges aktiviteter, gøres det mest effektivt, hvis det offentliges aktiviteter måles ved hjælp af et sæt konsoliderede statistikker. For at sætte aggregater for den offentlige sektor i relation til økonomien som helhed, f.eks. som ved forholdet mellem indtægter eller udgifter og BNP, er det bedst at eliminere midlernes interne kredsløb og kun medregne de transaktioner, som krydser grænserne til andre indenlandske sektorer eller sektoren udlandet. Dette er særlig relevant i forbindelse med følgende transaktioner:

- a) formueindkomst som f.eks. renter
- b) løbende overførsler og kapitaloverførsler
- c) transaktioner i finansielle aktiver og passiver.

20.154 Konsolidering berører ikke saldogposter, da de konsoliderede poster fremgår symmetrisk på hver konto. For eksempel konsolideres et tilskud fra en statslig forvaltningsenhed til en kommunal forvaltningsenhed ved at eliminere udgiften fra den statslige forvaltningsenhed og indtægten fra den kommunale forvaltningsenhed, hvorved fordringserhvervelsen, netto, for sektoren offentlig forvaltning og service forbliver uændret.

20.155 Principielt består konsolidering i at eliminere alle strømme mellem de konsoliderede enheder, men det er vigtigt at tænke på, hvad der er praktisk muligt. Transaktioner på produktionskontoen som f.eks. salg og køb af varer og tjenester enten bør ikke eller kan ikke konsolideres. Afgørelsen af, på hvilket niveau der skal konsolideres, bør baseres på anvendeligheden af de konsoliderede data i politisk sammenhæng og den relative betydning af de forskellige typer transaktioner eller beholdninger.

20.156 Ved udarbejdelsen af det offentliges konsoliderede regnskaber foreskriver ENS, at følgende hovedtransaktioner konsolideres (i prioriteret rækkefølge):

- løbende overførsler og kapitaloverførsler, f.eks. tilskud fra statslige forvaltningsenheder til forvaltningsenheder på lavere niveau
 - renter af beholdninger af finansielle aktiver og passiver mellem offentlige myndigheder
 - transaktioner, andre økonomiske strømme og beholdninger vedrørende finansielle aktiver og passiver, f.eks. lån til andre offentlige enheder eller socialsikringsenheders erhvervelse af statspapirer.
- 20.157 Køb og salg af varer og tjenester mellem offentlige enheder konsolideres ikke i ENS. Dette skyldes, at regnskaberne viser salg på produktionsbasis og ikke på afhændelsesbasis, således at det er svært at afgøre, hvem der er modpart i transaktioner vedrørende denne produktion. Dertil kommer, at forbrug i produktionen og produktion følger to forskellige værdiansættelsesmetoder, basispriser og køberpriser, hvilket skaber yderligere vanskeligheder.
- 20.158 Skatter og subsidier, som en offentlig enhed betaler til en anden, konsolideres ikke. Skatter og subsidier vedrørende produkter kan ikke konsolideres i systemet, fordi der ikke er nogen transaktionsmodpart i ENS for disse transaktioner. De pågældende beløb registreres ikke særskilt som hhv. udgifter og indtægter, men indgår i (eller fratrækkes) værdien af forbrug i produktionen eller af salget.
- 20.159 Anskaffelse og afhændelse af ikke-finansielle aktiver, herunder transaktioner vedrørende jord, bygninger og udstyr mellem myndigheder, konsolideres ikke, fordi de allerede er registreret på nettobasis på kontoen anskaffelser minus afhændelser. Ikke-konsoliderede og konsoliderede konti viser altid samme beløb for disse poster.
- 20.160 Nogle typer transaktioner, der synes at finde sted mellem to offentlige enheder, konsolideres aldrig, fordi de omdirigeres til andre enheder i systemet. Som eksempler kan nævnes: Arbejdsgiverbidrag, uanset om de betales til sociale kasser og fonde eller til offentlige pensionskasser, behandles, som om de betales til arbejdstageren som en del af lønnen og derefter af arbejdstageren betales til kassen eller fonden. Skatter, som offentlige enheder tilbageholder i deres ansattes løn, f.eks. kildeskat, og som betales til andre offentlige delsektorer, behandles, som om de betales direkte af de ansatte. Den offentlige arbejdsgiver inddriver i dette tilfælde blot pengene for den anden offentlige enhed.
- 20.161 Der er en række praktiske problemer forbundet med konsolidering. Når f.eks. en transaktion, der skal konsolideres, findes i en enheds regnskaber, forventes det, at den tilsvarende transaktion findes i modpartens regnskaber. Det kan imidlertid være, at den ikke er der, da den kan være registreret i en anden periode, have en anden værdi eller være klassificeret som en anden type transaktion på grund af forskellig regnskabspraksis. Disse vanskeligheder ligger i selve det firdobbelte bogholderisystem, der anvendes i ENS, men de kan være mere tydelige i forbindelse med transaktioner mellem offentlige enheder.

III. REGNSKABSMÆSSIGE SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED SEKTOREN OFFENTLIG FORVALTNING OG SERVICE

- 20.162 Nationalregnskabsprincipperne anvendes på samme måde på sektoren offentlig forvaltning og service som på andre sektorer i økonomien. På grund af den særlige karakter, som offentlige enheders økonomiske aktiviteter har, eller af praktiske grunde anvendes der imidlertid en række supplerende regler, som beskrives nærmere i dette afsnit.
- 20.163 På samme måde anvendes nationalregnskabsprincipperne ved målingen af det offentliges indtægter og udgifter. Disse principper, herunder bl.a. princippet om registrering efter optjeningstidspunktet, anvendes imidlertid under hensyn til, at det offentliges kreditværdigheds- og likviditetsforhold adskiller sig grundlæggende fra andre aktørers. Hvis udgifter bogføres i det offentliges regnskaber, når de opstår for hver offentlig enhed, uanset lange tidsmæssige forskydninger i forhold til betalingen, bør indtægter kun bogføres på i regnskaberne, når der er en kraftig forventning om og tilstrækkelig sikkerhed for, at de pågældende pengestrømme rent faktisk vil finde sted.
- 20.164 Ved klassificeringen af en transaktion er nationalregnskabsstatistikkerne ikke bundet af, hvilken betegnelse transaktionen har i det offentliges regnskaber eller i selskabsregnskaber. Eksempelvis kategoriseres en større sum, der betales til det offentlige af selskabets reserver eller ved salg af aktiver, og som kaldes "udbytte" i det offentliges regnskaber, som et ekstraordinært stort udbytte og bogføres som en finansiel transaktion i nationalregnskaberne – det er et udtræk af egenkapital. At registrere den økonomiske virkelighed, hvor den adskiller sig fra den retlige form, er et grundlæggende regnskabsprincip, der gør systemet konsistent og sikrer, at transaktioner af samme art har samme virkning på de makroøkonomiske regnskaber, uanset de retlige forhold. Dette er særlig vigtigt i forbindelse med transaktioner, der involverer offentlig forvaltning og service.

1. Skatteprovenu

Skatteprovenus karakter

- 20.165 Skatter er obligatoriske ensidige betalinger i penge eller naturalier, der foretages af institutionelle enheder til sektoren offentlig forvaltning og service eller til overnationale myndigheder i forbindelse med udøvelsen af deres beføjelser. De udgør normalt hovedparten af det offentliges indtægter. Skatter behandles i systemet som transaktioner, da de anses for at indgå i relationer mellem enheder, der er indgået ved gensidig aftale. Skatter beskrives som ensidige, fordi det offentlige ikke yder en modydelse svarende til betalingen over for den enhed, der foretager betalingen.
- 20.166 Der findes imidlertid tilfælde, hvor det offentlige yder noget til den enkelte enhed mod betalingen i form af direkte udstedelse af en tilladelse eller godkendelse. I så fald er betalingen en del af en obligatorisk proces, der sikrer, at de ejendomsretlige forhold anerkendes, og at aktiviteterne

gennemføres i overensstemmelse med loven. For at finde ud af, om sådanne betalinger skal kategoriseres som en skat eller som det offentliges salg af en tjeneste eller et aktiv, kræves der yderligere regler. Disse er beskrevet i kapitel 4.

Skattegodtgørelser

20.167 Skattelempelser kan have form af skattefradrag, der fratrækkes skattegrundlaget, eller skattegodtgørelser, der fratrækkes den skyldige skat, som den pågældende husstand eller det pågældende selskab ellers skulle have betalt. I nogle tilfælde udbetales den del af skattegodtgørelsen, der overstiger den skyldige skat, til den skattepligtige, mens den overskydende del af skattegodtgørelser i andre tilfælde ikke udbetales og dermed tabes. I sidstnævnte tilfælde er skattegodtgørelsen således begrænset til størrelsen af den skyldige skat.

20.168 I nationalregnskabet registreres en skattelempelse, der er indbygget i skattesystemet, som en nedsættelse af den skyldige skat og dermed som en begrænsning af det offentliges skatteprovenu. Dette gælder skattefradrag, da de indgår direkte i beregningen af den skyldige skat. Det gælder også skattegodtgørelser, der tabes, da værdien af dem for skatteyderen er begrænset til størrelsen af den skyldige skat. Derimod er det ikke tilfældet for skattegodtgørelser, der udbetales, fordi de pr. definition kan berøre både skatteydere, der ikke betaler skat, og skatteydere, der betaler skat. *Skattegodtgørelser, der kan udbetales*, klassificeres som udgifter og bogføres som sådanne for det samlede beløb. I det offentliges skatteprovenu fratrækkes således ikke de skattegodtgørelser, der er udbetalt, mens det offentliges udgifter inkluderer alle *skattegodtgørelser, der er udbetalt*. Dette har ingen indflydelse på den offentlige forvaltning og services fordringserhvervelse, netto. Til gengæld har det indflydelse på både skattebyrden og det offentliges udgifter samt på forholdet mellem disse to størrelser og BNP. Statistikkerne skal udarbejdes således, at skattegodtgørelser kan udledes på nettobasis.

Beløb, der skal bogføres

20.169 Hvis det offentliges aktiviteter og effektivitet skal kunne måles korrekt, er det vigtigt, at skatteprovenuet bogføres korrekt. De beløb, der bogføres, bør svare til de beløb, der forventes faktisk at kunne inddrives af det offentlige. Det betyder, at beløb, der er ansat eller angivet, men som ikke forventes inddrevet, ikke skal bogføres som skatteprovenu.

Uerholdelige beløb

20.170 Under alle omstændigheder bør kun beløb, som det offentlige realistisk kan forvente at inddrive, bogføres. Uerholdelige skatter bør ikke indgå i offentlig forvaltning og services fordringserhvervelse, netto, og generelt heller ikke i indtægter i alt. Tilsvarende bør virkningen af skatter og bidrag til sociale ordninger, der registreres i systemet efter optjeningsprincippet, på offentlig forvaltning og services fordringserhvervelse, netto, over en rimelig

tidsperiode svare til de beløb, der faktisk indgår. De nærmere regler for bogføring af skatter og bidrag til sociale ordninger er beskrevet i kapitel 4.

2. Registreringstidspunkt

Registrering efter optjeningstidspunkt

20.171 Ved bogføring efter optjeningstidspunkt registreres strømme på det tidspunkt, hvor økonomisk værdi skabes, omdannes, omsættes, overføres eller ophører. Denne metode adskiller sig fra kasseregnskabsbaseret registrering og i princippet fra registrering efter forfaldstidspunkt defineret som det seneste tidspunkt, hvor der kan ske betaling uden ekstra gebyrer eller lignende. Der tages højde for enhver periode mellem det tidspunkt, hvor en betaling opstår, og det tidspunkt, hvor den faktisk finder sted, ved at bogføre et tilgodehavende eller en gældsforpligtelse på de finansielle konti. I ENS foretages registreringer efter optjeningsprincippet. For nogle transaktioners vedkommende, f.eks. betaling af udbytte eller en række særlige overførsler, anvendes forfaldstidspunktet.

Registrering af skatter efter optjeningsprincippet

20.172 For det offentlige er registrering af indtægter og fordringer på tidspunktet for den tilgrundliggende begivenhed særlig vanskelig, da det offentliges registreringer, f.eks. af skatter, ofte sker på kassebasis. Hvis periodiserede skatter beregnes ud fra et skøn over forfaldne skatter, er der risiko for at overvurdere skatteprovenuet, som er et meget vigtigt aggregat i forbindelse med offentlige finanser.

20.173 Der bygges bro over perioden mellem det tidspunkt, hvor en transaktion registreres som opstået på de ikke-finansielle konti, og det tidspunkt, hvor betalingen faktisk finder sted, ved at bogføre et *tilgodehavende* på den ene parts finansielle konti og en *gældsforpligtelse* på den anden parts konti. I tilfælde, hvor en forudbetaling, der dækker to eller flere regnskabsperioder, foretages til det offentlige, registreres der en *gældsforpligtelse*, dvs. en form for lån, på det offentliges finansielle konto vedrørende de beløb, der forfalder i kommende perioder. Denne gældsforpligtelse bortfalder, når de forfaldne beløb i tilknytning til transaktionen registreres i de fremtidige perioder. En sådan gældsforpligtelse registreres dog kun, hvis det offentlige – retligt eller ved en faktisk forpligtelse – er forpligtet til at godtgøre den skattepligtige forudbetalte beløb, hvis skattebegivenheden ikke finder sted.

20.174 Efter optjeningsprincippet bør skatter registreres, når de aktiviteter, transaktioner eller andre begivenheder, der skaber skattepligten – dvs. skattebegivenhederne – finder sted, og ikke, når betalingerne forfalder eller faktisk foretages. Dette tidspunkt er som regel, når indtægten tjenes, eller når en transaktion (f.eks. køb af varer og tjenester), der skaber gældsforpligtelsen, finder sted, i det omfang skattepligten kan måles med pålidelighed. De forskellige institutionelle ordninger for beskatning (om der f.eks. anvendes skattelister) kan betyde, at der i praksis anvendes forskellige registreringsmetoder alt efter skattens art. Bl.a. hvis der ikke findes nogen

pålidelige skatteansættelser, eller det ikke er muligt at foretage en pålidelig beregning af beløb, der forventes ikke at kunne inddrives, anses den tidsjusterede kassemetode at være en egnet tilnærmet erstatning for optjeningsmetoden.

- 20.175 Når der anvendes skatteansættelse, er der i praksis mulighed for en vis fleksibilitet med hensyn til registreringstidspunktet, hvis der ikke kan foretages en pålidelig måling før tidspunktet for skatteansættelsen. Særlig for indkomstskats vedkommende kan skattesystemet kræve, at der foretages en skatteansættelse, før der findes pålidelige oplysninger om størrelsen af den skyldige skat, idet der tages hensyn til ændringer i skattesatser og til slutopgørelser. Dette tidspunkt, som kan være det, hvor husholdningernes økonomiske adfærd påvirkes, kan være et acceptabelt registreringstidspunkt. Det falder ikke nødvendigvis sammen med den regnskabsperiode, hvor betalingen modtages.

Renter

- 20.176 Renter er en udgift, som opstår for en debitor, når denne bruger en anden enheds midler. En rente (D.41) er det beløb, som debitor på betingelser, der fremgår af det finansielle instrument, han og kreditor har indgået, er pligtig at betale kreditor over en bestemt periode, uden at hovedstolen derved nedbringes.
- 20.177 Renter klassificeres som formueindkomst (D.4). I modsætning til udbytte (D.421) giver renter (D.41) indehaveren eller långiveren ret til en fast og på forhånd fastsat indtægt (eller efter en bestemt referenceværdi, hvis der er tale om en variabel rentesats). Renter er ofte en stor udgiftspost for offentlig forvaltning og service, da den offentlige sektor tit er strukturelle låntagere på markedet.
- 20.178 I ENS registreres renter ud fra det tidspunkt, hvor forpligtelsen til at betale indtræder, dvs. at renter af det skyldige lånebeløb tilskrives kreditor løbende efter et optjeningsprincip.
- 20.179 Der er to måder, hvorpå værdien af et værdipapir, der er under pari, kan fastsættes i dets løbetid, når den aktuelle rente adskiller sig fra den rente, der var gældende, da værdipapiret blev udstedt. Ved debitormetoden sker værdiansættelsen fra værdipapirudstederens perspektiv, og ved kreditormetoden sker værdiansættelsen fra værdipapirhænderens perspektiv. Ved debitormetoden anvendes den ved udstedelsen aftalte rentesats i hele værdipapirets løbetid. Ved kreditormetoden anvendes den aktuelle rentesats til fastsættelse af renten mellem to tidspunkter i værdipapirets løbetid.
- 20.180 Periodiserede renter registreres efter debitormetoden, dvs. baseret på rentesatsen eller afkastet på tidspunktet for oprettelse af det finansielle instrument. De renteudgifter, der skal registreres for fastforrentede gældsværdipapirer, varierer således ikke over tid i takt med udsvingene på markedet, selv om markedsværdien af værdipapirerne ændrer sig og

offeromkostningerne ved at have gælden varierer. På denne måde er renteudgifter ikke udsat for den volatilitet, som kreditormetoden indebærer. Tilbagekøb af værdipapirer på markedet til over- eller underkurs i forhold til hovedstolen medfører ikke en postering som indtægt eller udgift på købstidspunktet eller senere. I stedet afspejler over- eller underkursen ved tilbagekøb en på de finansielle konti registreret udligning af en kapitalgevinst eller et kapitaltab, der blev optjent på et tidligere tidspunkt, og som dengang blev registreret på omvurderingskontoen.

- 20.181 Når renter registreres som løbende optjent, har det den konsekvens – f.eks. i forbindelse med værdipapirer – at den periodiserede rentebyrde registreres fra det tidspunkt, hvor værdipapiret er udstedt, og at man ikke afventer den første kuponrenteudbetaling (ofte i det følgende år, når der er tale om klassiske værdipapirer med årlig kuponbetaling). Det betyder også, at periodiseret rente på værdipapirer optræder som en gældsforpligtelse, så snart udbetalt rente reinvesteres i det rentebærende finansielle aktiv. Følgelig skal beholdningen af periodiseret udestående rente altid lægges til værdien af hovedstolen for det underliggende instrument, og rentebetalinger nedbringer derefter debtors gældsforpligtelse. Dette grundlæggende princip omfatter alle rentebærende finansielle instrumenter.
- 20.182 I mange lande udstedes statsobligationer i fungible trancher over flere år med samme vilkår vedrørende den nominelle rente. Da markedsafkastet på tidspunktet for efterfølgende salg af trancher varierer, sælges hver tranche i praksis til over- eller underkurs. Den ved udstedelsen af obligationen fastsatte rentesats anvendes således til beregning af renten; denne varierer for hver tranche, hvilket afspejler forskellige amortiseringer af over- eller underkurs ved udstedelsen, på samme måde som det forholder sig med amortisering af underkurs på obligationer med nul kuponrente.
- 20.183 Udstedelseskursen for statsobligationer, der udstedes i fungible trancher og med kupon, inkluderer et beløb for den til det pågældende tidspunkt påløbne kuponrente, der i praksis "sælges" ved udstedelsen. Denne solgte kuponrente regnes ikke som en offentlig indtægt på salgstidspunktet og behandles heller ikke som en overkurs. Den anses i stedet for at være et finansielt forskud.

Obligationer til under pari og nul kuponobligationer

- 20.184 Nul kuponobligationer er instrumenter, hvor debitor ikke har nogen forpligtelse til at foretage betalinger til kreditor, før obligationen udløber. Hovedstolen er mindre end værdien af den obligation, der skal tilbagebetales af debitor. Debtors gældsforpligtelse indløses ved en enkelt betaling ved udløb omfattende både hovedstolen og de renter, der er påløbet i instrumentets løbetid. Forskellen mellem det beløb, der tilbagebetales ved udløbet af kontrakten, og det oprindelige lånebeløb, er renter og fordeles over regnskabsperioderne mellem løbetidens begyndelse og slutning. De renter, der påløber i hver periode, behandles, som om de var betalt af debitor og derefter reinvesteret som et tillægsbeløb til samme gældsforpligtelse. Renteudgifterne og stigningen i gældsforpligtelsen registreres så samtidigt for hver periode.

- 20.185 Således afspejler den gradvise forøgelse af markedsværdien af en obligation, som skyldes akkumuleringen af påløbne reinvesterede renter, en vækst i den udestående hovedstol – dvs. i størrelsen af aktivet.
- 20.186 De samme princip anvendes på obligationer til under pari og obligationer, der udstedes til overkurs. I disse tilfælde er den renteudgift, der skal registreres, den påløbne kuponrente som fastlagt i kontrakten plus det beløb, der påløber i hver periode, og som skyldes forskellen mellem indløsningskursen og udstedelseskursen.

Indekspapirer

- 20.187 Indekspapirer er finansielle instrumenter, sædvanligvis langfristede obligationer, for hvilke størrelsen af afdragene og/eller hovedstolen er knyttet til et prisindeks eller et andet indeks. Alle ekstrabetalinger til kreditorer som følge af ændringer i indekset betragtes som rente, inklusive væksten i hovedstolen, og bogføres som kontinuerligt påløbende. Hvis hovedstolens størrelse er indeksbundet, behandles forskellen mellem den endelige indfrielseskurs og udstedelseskursen som en rente, der påløber i aktivets løbetid ud over forfalden rente i den pågældende periode.

Finansielle derivater

- 20.188 Betalinger i forbindelse med swaptransaktioner betragtes ikke som formueindkomst i ENS. Betalinger i relation til finansielle derivater er finansielle transaktioner, der skal registreres på tidspunktet for den faktiske omsætning af det finansielle instrument.

Domstolsafgørelser

- 20.189 Hvis en domstol bestemmer, at der skal betales compensation, eller at en transaktion skal gå tilbage, som følge af eller i tilknytning til begivenheder, der har fundet sted, er tidspunktet for registreringen af udgiften eller indtægten, når sagsøgerne har en automatisk og uomtvistelig ret til et bestemt beløb, der kan fastsættes individuelt, og når det er usandsynligt, at sagsøgerne vil undlade at inddrive deres tilgodehavende. Hvis domstolen blot fastslår, at der foreligger et berettiget krav, eller hvis det administrativt skal fastslås, om kravet kan godkendes, og hvor stort det er, registreres udgiften eller indtægten, så snart værdien af forpligtelsen er fastslået med pålidelighed.

Militærudgifter

- 20.190 Militære våbensystemer i form af køretøjer og andet materiel som f.eks. krigsskibe, ubåde, militærfly, tanks, missilfremføringsmidler, missilaffyringsudstyr osv. anvendes løbende i produktionen af forsvarstjenester. De er faste aktiver ligesom dem, der anvendes løbende i produktionen i mere end et år i civil produktion. Anskaffelsen af dem bogføres som faste bruttoinvesteringer, dvs. som kapitaludgifter. Udstyr, der kun kan anvendes én gang, f.eks. ammunition, missiler, raketter og bomber, behandles som militære lagre. Nogle typer ballistiske missiler betragtes

imidlertid som havende en konstant afskrækkelsesvirkning og opfylder derfor de generelle kriterier for klassificering som faste aktiver.

- 20.191 Tidspunktet for registrering af anskaffelsen er det tidspunkt, hvor ejendomsretten til aktivet overgår. Hvis der er tale om langsigtede kontrakter omfattende komplekse systemer, bør tidspunktet for registrering af overdragelsen af aktiverne være, når aktiverne faktisk leveres, og ikke når betalingen sker. Hvis langsigtede kontrakter desuden omfatter levering af tjenester, bør de offentlige udgifter registreres på tidspunktet for levering af tjenesterne og adskilt fra leveringen af aktiverne.
- 20.192 Hvis militært materiel leases, registreres transaktionen altid som finansiel leasing og ikke som operationel leasing. Dette indebærer, at registreringen af anskaffelse af et militært aktiv modsvares af et imputeret lån optaget af den offentlige leasingtager. Følgelig registreres betalinger foretaget af det offentlige som betaling af hhv. renter og afdrag på lånet.

3. Forbindelser mellem sektoren offentlig forvaltning og service og offentlige selskaber

Investerings i kapitalandele i offentlige selskaber og udlodning af indtjening

- 20.193 Offentlige enheder har nære forbindelser til offentlige selskaber og kvasiselskaber, som de ejer. På trods af disse nære forbindelser behandles strømme mellem en offentlig enhed og det selskab eller kvasiselskab, den kontrollerer, i tilknytning til dens investering i kapitalandele i virksomheden på samme måde som strømme mellem ethvert andet selskab og dets ejere: investering i kapitalandele fra investorens side i den enhed, der er investeret i; udlodning af indtjening fra den enhed, der er investeret i, til investoren.

Investerings i kapitalandele

- 20.194 En investering i kapitalandele finder sted, når økonomiske aktører stiller midler til rådighed for selskaber til gengæld for et løfte om fremtidig dividende eller andre former for afkast. Det investerede beløb udgør en kapitalandel i selskabet og indgår i selskabets egenkapital, og selskabet har en stor grad af råderet med hensyn til anvendelsen af denne. Til gengæld får ejerne aktier eller en anden form for kapitalandel. Disse repræsenterer en ejendomsret til selskabet eller kvasiselskabet og giver indehaverne ret til:
- a) en andel af udbyttet (eller udtræk af indkomst fra kvasiselskaber), der betales efter selskabets valg, men ikke til en fast eller forudbestemt indtægt og
 - b) en andel af selskabets nettoaktiver, hvis det likvideres
- og følgelig er andelene finansielle aktiver.
- 20.195 Det er vigtigt at skelne mellem selskabets udtræk af kapital til dets ejer og afkastet på investering i kapitalandele, navnlig indtægt i form af udbytte. Kun egentlig fordeling af virksomhedsindkomst registreres som udbytte fra

selskaber eller udtræk af indkomst fra kvasiselskaber. Større og ikke-regelmæssige betalinger til ejeren registreres som udtræk af kapital.

- 20.196 Det er nødvendigt at bestemme, hvornår betalinger fra offentlig forvaltning og service til offentlige selskaber er offentlige udgifter eller anskaffelse af et aktiv og dermed en finansiel transaktion, og omvendt, hvornår offentlige selskabers udlodninger til offentlig forvaltning og service er offentlige indtægter eller en finansiel transaktion.

Kapitalindskud

Subsidier og kapitalindskud

- 20.197 Subsidier er løbende – og normalt regelmæssige – overførsler til producenter fra det offentlige eller lejlighedsvis fra udlandet med henblik på at påvirke producenternes produktionsniveau, de priser, som produktionen sælges til, eller aflønningen af produktionsfaktorerne.

- 20.198 Betalinger til offentlige selskaber i stort omfang og på ikke-regelmæssig basis, ofte kaldet "kapitalindskud", er ikke subsidier. De er transaktioner, der har til formål at tilføre det pågældende selskab (nye) midler, som selskabet får stillet til rådighed i et langsigtet perspektiv. Efter "kapitalindskudskriteriet" er et sådant kapitalindskud enten kapitaloverførsler eller anskaffelse af kapitalandele eller en kombination heraf. Der er tale om følgende to scenarier:

- a) En betaling til dækning af akkumulerede, ekstraordinære eller fremtidige tab, eller som foretages med et samfundspolitisk sigte, registreres som en kapitaloverførsel. Ekstraordinære tab er store tab, der registreres i en regnskabsperiode i et selskabs regnskaber, og som normalt opstår som følge af nedskrivning af aktiver på statuskontoen, således at selskabet er i fare for at få økonomiske problemer (negativ egenkapital, manglende opfyldelse af solvenskrav osv.).
- b) En betaling, hvor det offentlige handler som aktionær, idet det har en berettiget forventning om at få et tilstrækkeligt afkast i form af udbytte eller en kapitalgevinst, betragtes som anskaffelse af kapitalandele. Selskabet skal have en stor grad af råderet over de midler, der er stillet til rådighed. Hvis der deltager private investorer i kapitaltilførslen, er det et tegn på, at betalingen er anskaffelse af kapitalandele.

- 20.199 I mange tilfælde har betalinger foretaget af det offentlige til offentlige selskaber til formål at kompensere for tidligere eller fremtidige tab. Betalinger, som det offentlige foretager, behandles kun som anskaffelse af kapitalandele, hvis der er tilstrækkelig sandsynlighed for, at selskabet vil være overskudsgivende i fremtiden og kunne betale udbytte.

- 20.200 Da kapitalindskud øger egenkapitalen i den enhed, der investeres i, vil den sandsynligvis også medføre en stigning i investorens egenkapitalandel i enheden. Dette er automatisk tilfældet, når der er tale om 100 % ejede offentlige selskaber, hvor kapitalandelene svarer til værdien af deres

egenkapital. En sådan stigning i værdien af kapitalandelene anvendes dog ikke som kriterium, når det skal vurderes, hvilken form for kapitalindskud der er tale om: I stedet foretages der en postering på omvurderingskontoen, når tilførslen registreres om en kapitaloverførsel, og en postering på de finansielle konti, når tilførslen henregnes til kapitalandelene.

Regler i særlige tilfælde

- 20.201 Kapitalindskud som led i privatiseringer, når privatiseringen forventes at finde sted inden for under et år, registreres som en transaktion i kapitalandele for beløbet indtil privatiseringsprovenuets, mens der for det resterende beløb foretages en vurdering efter kapitalindskudskriteriet. Privatiseringsprovenuets anses derefter som tilbagebetaling af kapitaltilførslen.
- 20.202 Kapitalindskud kan foretages ved eftergivelse af gæld eller gældsovertagelse. Bogføringsreglerne i disse tilfælde betyder, at betalingen er en kapitaloverførsel – undtagen hvis der er tale om en privatisering, hvor den er anskaffelse af kapitalandele – hvis værdi ligger inden for privatiseringsprovenuets rammer.
- 20.203 Kapitalindskud i naturalier – hvor der stilles ikke-finansielle aktiver til rådighed – har ingen virkning på fordringserhvervelse, netto. Når kapitaltilførslen forventes at give et tilstrækkeligt afkast, behandles den som en ændring i struktur (K.61), og det aktiv, der stilles til rådighed, optages på selskabets balance via kontoen for andre mængdemæssige ændringer i status. Hvis kapitaltilførslen ikke forventes at give et tilstrækkeligt afkast, registreres der en kapitaloverførsel (investeringstilskud, D.92) sammen med en modsvarende postering under afhændelse af ikke-finansielle aktiver (P.5 eller NP).

Finanspolitiske transaktioner

- 20.204 Finanspolitiske transaktioner foretages af det offentlige og finansieres over budgettet via de sædvanlige budgetmæssige procedurer. Nogle transaktioner, der foretages af offentlige enheder, kan imidlertid involvere enheder, der ikke er reguleret ved de retlige rammer for det offentlige, herunder offentlige selskaber. Disse vil ikke indgå i budgettet og kan eventuelt falde uden for de sædvanlige kontrolprocedurer, men de bør registreres som offentlige indtægter og udgifter. Dette skyldes, at der i ENS tages hensyn til, når det offentlige er hovedpart i en transaktion, og det offentlige selskab optræder som befuldmægtiget.

Udlodning fra offentlige selskaber

Udbytte kontra udtræk af kapital

- 20.205 Afkast af kapitalandele i offentlige selskaber kan registreres som en fordelingstransaktion, som sædvanligvis er udbytte, eller som en finansiel transaktion. Udbytte er formueindkomst. De ressourcer, der står til rådighed for udlodning af udbytte, er selskabets virksomhedsindkomst. De ressourcer, som udbytte betales af, indbefatter således hverken provenuet ved salg af

aktiver eller fordeling af kursgevinster. Udbytte, der finansieres via eller er baseret på sådanne ressourcer, registreres som udtræk af kapital. De samme grundprincipper gælder for udtræk af indkomst fra kvasiselskaber.

- 20.206 Større og ikke-regelmæssige betalinger eller betalinger, der overstiger årets virksomhedsindkomst, betegnes ekstraordinært store udbytter. De finansieres af akkumulerede reserver eller salg af aktiver og registreres som udtræk af kapital svarende til forskellen mellem betalingerne og virksomhedsindkomsten i den relevante regnskabsperiode. Hvis der ikke foreligger tal for virksomhedsindkomsten, anvendes driftsoverskuddet som det fremgår af virksomhedsregnskabet som tilnærmet værdi.
- 20.207 Foreløbigt udbytte registreres som formueindkomst (D.42), i det omfang det kan relateres til selskabets indtægt i den pågældende periode. I praksis skal to betingelser være opfyldt:
- a) det selskab, der foretager betalingen, offentliggør regnskaber omfattende kortere perioder, og betalingen er baseret på mindst to kvartaler
 - b) den foreløbige betaling bør stå i forhold til det udbytte, der er betalt de foregående år, og være i overensstemmelse med det sædvanlige afkast for aktionærerne og med selskabets vækstrater.

Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, registreres den midlertidige betaling som et finansielt forskud, der klassificeres under *andre forfaldne ikke-betalte mellemværender* (F.8), indtil det årlige resultat foreligger, idet det er nødvendigt at foretage en vurdering efter kriteriet vedrørende ekstraordinært stort udbytte, hvor det foreløbige udbytte sammenlignes med årets virksomhedsindkomst.

Skat kontra udtræk af kapital

- 20.208 Skat har et retligt grundlag og er under lovgivningsmæssig kontrol. Disse transaktioner, som finder sted ved gensidig overenskomst, udgør hovedindtægten for sektoren offentlig forvaltning og service.
- 20.209 Det kan dog undertiden forekomme, at en transaktion, der beskrives som en skat i retlige dokumenter, ikke registreres som en sådan i ENS. Som eksempel herpå kan nævnes indirekte privatisering. Hvis et offentligt holdingselskab sælger sin kapitalandel i et andet offentligt selskab og betaler en del af provenuet til det offentlige under betegnelsen skat eller er skattepligtigt på grund af privatiseringen og den deraf følgende gevinst – dvs. i form af kapitalvindingsskat – registreres betalingen som en finansiell transaktion.

Privatisering og nationalisering

Privatisering

- 20.210 Privatisering indebærer normalt, at det offentlige sælger aktier eller andre ejerandele i et offentligt selskab. Privatiseringsprovenu er ikke offentlige indtægter, men en finansiell transaktion, der registreres på den finansielle konto uden virkning for det offentliges underskud eller overskud, da denne begivenhed er nettoværdineutral og en omklassificering af aktiver (AF.5 mod AF.2) på det offentliges statuskonto. Et direkte salg af ikke-finansielle aktiver, f.eks. bygninger og jord, frem for et helt selskab registreres på kapitalkontoen som afhændelse af faste aktiver eller ikke-producerede ikke-finansielle aktiver, medmindre det sker som led i en selskabsomstrukturering.
- 20.211 Køb af tjenester i forbindelse med denne proces bør imidlertid registreres om det offentliges forbrug i produktionen og bør ikke modregnes i privatiseringsprovenuet. Privatiseringsprovenuet registreres således brutto på de finansielle konti.

Indirekte privatiseringer

- 20.212 Privatisering kan forekomme under mere komplicerede institutionelle ordninger. For eksempel kan et offentligt selskabs aktiver blive solgt af et offentligt holdingselskab eller et andet offentligt selskab, der kontrolleres af det offentlige, og hele eller en del af provenuet overføres til det offentlige. I alle tilfælde skal betalingen til det offentlige af provenuet ved salget af aktiver på denne måde registreres som en finansiell transaktion, uanset hvordan den fremgår af det offentliges eller dets datterselskabs regnskaber, idet der samtidig foretages en nedskrivning af kapitalandelene svarende til den delvise likvidering af holdingselskabets aktiver. Privatiseringsprovenu, som tilbageholdes af holdingselskabet, betragtes som det offentliges privatiseringsindtægt, der tilbageføres som kapitalindskud og derefter underkastes en vurdering efter kapitalindskudskriteriet for at afgøre, hvilken type betaling der er tale om.
- 20.213 Det kan også forekomme, at det offentlige holdingselskab eller et andet offentligt selskab handler som "omstruktureringsagentur". I så fald betales salgsprovenuet ikke til det offentlige, men beholdes af omstruktureringsagenturet med henblik på at tilføre kapital til andre foretagender. Når omstrukturingsenheden, uanset dens retlige status, handler direkte på vegne af det offentlige, er dens hovedfunktion at omstrukturere offentlige selskaber og ændre deres ejerforhold og at kanalisere midler fra den ene enhed til den anden. Enheden vil normalt blive klassificeret i sektoren offentlig forvaltning og service. Hvis omstrukturingsenheden imidlertid er et holdingselskab, der kontrollerer en gruppe af datterselskaber, og kun en mindre del af dets aktiviteter vedrører kanalisering af midler som beskrevet ovenfor – på vegne af det offentlige og af samfundspolitiske hensyn – klassificeres det offentlige holdingselskab i en af selskabssektorerne efter dets hovedaktivitet, og de transaktioner, der

gennemføres på vegne af det offentlige, omdirigeres gennem den offentlige sektor.

Nationalisering

- 20.214 Nationalisering betyder, at det offentlige får kontrol over et bestemt aktiv eller et helt selskab, sædvanligvis ved at erhverve majoriteten eller samtlige kapitalandele i virksomheden.
- 20.215 Nationalisering finder normalt sted i form af køb af aktier: det offentlige køber alle eller en del aktierne i selskabet til markedskursen – eller til en kurs, der ligger tilstrækkeligt tæt herpå under hensyn til sædvanlig markedspraksis for værdiansættelse af selskaber inden for samme aktivitet. Transaktionen finder sted efter gensidig overenskomst, selv om den tidligere ejer eventuelt har få muligheder for at afvise tilbuddet eller for at forhandle om prisen. Købet af aktierne er en finansiel transaktion, der registreres på den finansielle konto.
- 20.216 Undtagelsesvis kan det offentlige erhverve ejendomsretten til et selskab gennem ekspropriation eller konfiskation. Overgangen af ejendomsretten til aktivet er ikke et resultat af en transaktion, der finder sted ved gensidig overenskomst. Ejerne får ingen betaling, og hvis der finder en betaling sted, afspejler den ikke aktivernes reelle værdi. Forskellen mellem markedsværdien af aktiverne og en eventuel betalt kompensation, registreres som en ikke-kompenseret beslaglæggelse på kontoen for andre mængdemæssige ændringer i status.

Transaktioner med centralbanken

- 20.217 I praksis findes der to typer betalinger, som centralbanken foretager til offentlig forvaltning og service:
- Betalinger, der foretages regelmæssigt, normalt i form af udbytte, baseret på centralbankens løbende aktiviteter (f.eks. forvaltning af valutareserver). Disse betalinger registreres som udbytte, så længe de ikke er større end et bestemt mål for nettoindkomsten ved driften, bestående af nettoformueindkomsten eksklusive omkostninger og overførsler. Beløb ud over denne sum registreres som en nedskrivning af egenkapitalen.
 - Ekstraordinære betalinger som følge af salg eller ændret værdiansættelse af reserveaktiver. Disse betalinger registreres som udtræk af kapital. Dette skyldes, at værdien af disse aktiver påvirker værdien af centralbankens kapitalpassiver og det offentliges kapitalaktiver. Således er der for kapitalgevinster på centralbankens reserveaktiver en modposter i det offentliges kapitalaktiver via centralbankens kapitalpassiver.

Betalinger fra statslig forvaltning og service til centralbanken registreres på samme måde som for andre offentlige selskaber. Særlig gælder det, at større

betalinger vurderes efter kapitalindskudskriteriet med henblik på at afgøre, hvilken type betalinger der er tale om.

Omstruktureringer, fusioner og omklassificeringer

- 20.218 Hvis et offentligt selskab omstruktureres, kan der opstå eller forsvinde finansielle aktiver og passiver som følge af de nye finansielle forbindelser. Disse ændringer registreres som ændringer i sektorklassifikation og -struktur på kontoen for andre mængdemæssige ændringer i status. Som eksempel på en sådan omstrukturering kan nævnes en situation, hvor et selskab deles op i to eller flere institutionelle enheder og der skabes nye finansielle aktiver og passiver.
- 20.219 Køb af aktier og andre ejerandele i et selskab som led i en fusion skal derimod registreres som en finansiell transaktion mellem det købende selskab og den tidligere ejer.
- 20.220 Ændringer i klassificeringen af aktiver og passiver, der ikke er knyttet til omstrukturering eller ændringer i sektorklassifikationen, f.eks. monetarisering eller demonetarisering af guld, registreres som en ændring af klassificeringen af aktiver eller passiver på kontoen for andre mængdemæssige ændringer i status.

4. Gældstransaktioner

- 20.221 Gældstransaktioner kan have særlig betydning for sektoren offentlig forvaltning og service, da de ofte anvendes af det offentlige til at yde økonomisk hjælp til andre enheder. Registreringen af disse transaktioner er behandlet i kapitel 5. Det generelle princip for en enheds overtagelse eller annullering af en anden enheds gæld ved gensidig overenskomst er at gå ud fra, at der foregår en frivillig overførsel af formue mellem de to enheder. Det betyder, at den modsvarende transaktion for den indgåede gældsforpligtelse eller den annullerede fordring er en kapitaloverførsel. Der registreres normalt ingen pengestrøm, og transaktionen kan betegnes som en kapitaloverførsel i naturalier.

Gældsovertagelse, gældsannullering og gældsafskrivning

Gældsovertagelse og gældsannullering

- 20.222 *Gældsovertagelse* finder sted, når en enhed påtager sig en anden enheds gældsforpligtelser over for en kreditor. Dette sker hyppigt, når det offentlige har stillet garanti for en anden enheds gæld, og garantien indfries eller aktiveres.
- 20.223 Når det offentlige overtager en gæld, er den modsvarende transaktion for den nye offentlige gældsforpligtelse en kapitaloverførsel til den misligholdende debitor. De tilfælde, hvor et finansielt aktiv registreres som en modposter, kræver en nøjere analyse. To situationer kan gøre sig gældende:

- a) Der anskaffes et egentligt allerede eksisterende finansielt aktiv fra tredjemand, som det er tilfældet med en eksportgaranti. Som modposteringstransaktion til den nye gældsforpligtelse registrerer det offentlige således anskaffelse af et finansielt aktiv svarende til nutidsværdien af det beløb, der forventes at blive modtaget. Hvis dette beløb er det samme som den opståede gældsforpligtelse, er der ikke behov for yderligere posterings. Hvis det beløb, der forventes at indgå, er mindre end den opståede gældsforpligtelse, registrerer det offentlige en kapitaloverførsel svarende til forskellen mellem den opståede gældsforpligtelse og værdien af det anskaffede aktiv.
 - b) Det offentlige registrerer blot en fordring på det begunstigede selskab, som i de fleste tilfælde er et offentligt selskab i vanskeligheder. På grund af den meget hypotetiske værdi af denne fordring registreres der almindeligvis ikke en sådan fordring. Eventuelle fremtidige tilbagebetalinger foretaget af den begunstigede registreres som indtægt af det offentlige.
- 20.224 *Gældsbetaling på vegne af andre* minder om gældsovertagelse, men den enhed, der foretager betalingen, overtager ikke hele gælden. Transaktionerne registreres på tilsvarende måde.
- 20.225 Ved *gældsannullering* (eller *gældseftergivelse*) forstås, at en fordring bortfalder helt eller delvis efter gensidig aftale mellem kreditor og debitor. Kreditor registrerer en kapitaloverførsel på det annullerede beløb, og den anden enhed registrerer en indgående kapitaloverførsel. Når det offentlige giver afkald på fordringer, antages der ofte at være tale om gensidig aftale, selv om en sådan ikke er formelt indgået, f.eks. i tilfælde af studielån og lån til landmænd.
- 20.226 Gældsovertagelse og gældsannullering til fordel for en kontrolleret enhed medfører en stigning i værdien af egenkapitalen i den enhed, der investeres i, som fremgår af omvurderingskontiene. Hvis en offentlig enheds gæld overtages af en anden offentlig enhed, registrerer førstnævnte en indtægt i form af kapitaloverførsel, en ny gæld over for den anden offentlige enhed eller begge dele.
- 20.227 Gældsovertagelser og gældsannulleringer som led i privatiseringer registreres som transaktioner med kapitalandele for beløbet op til privatiseringsprovenu, mens det resterende beløb betragtes som en kapitaloverførsel, idet man dermed sikrer regnskabsmæssig neutralitet af privatiseringen. Privatiseringen skal finde sted inden for et år.
- 20.228 Når offentlige debitorer tilbyder at tilbagebetale gælden før tiden til en værdi under hovedstolens værdi inklusive renterestancer, medfører dette en postering på kapitalkontoen med konsekvenser for det offentliges fordringerhvervelse, netto, idet der antages at foreligge et lån fra kreditors side. Hvis der ved indfrielse før tiden skal betales en strafrente eller et gebyr til långiveren i henhold til låneaftalen, registreres dette beløb som en indtægt for långiveren. I forbindelse med værdipapirer indebærer et tilbagekøb på

markedet en postering på omvurderingskontiene, medmindre indfrielsen før tid påtvinges indehaveren af værdipapirerne.

- 20.229 Forskellen i værdi i tilfælde af salg til tredjemand af et lands fordringer på et andet land indebærer en postering som kapitaloverførsel på kapitalkontiene, der har betydning for det offentlige underskud, fordi der i fordringen ligger et oprindeligt ønske om at overdrage en fordel, og salget er en måde at gennemføre gældsomlægning på.
- 20.230 Følgelig er kapitaloverførselsudgiften en indtægt for debitor, idet denne er den egentlige begunstigede ved transaktionen, samtidig med at der foretages en postering på kontoen for udlandet svarende til kreditorlandets udgifter. For sælgeren er transaktionsværdien af den solgte fordring hovedstolens værdi. Værdien af fordringen opføres i både den nye kreditors og debtors regnskab, dvs. hhv. bankstatuskontoen og kontoen for udlandet - hvad angår kapitalbalancen over for udlandet - til dens nedskrevne værdi.
- 20.231 I sjældnere tilfælde, når den underkurs, der er opnået aftale om med tredjemand eller med en debitor, der tilbyder tilbagekøb af sin gæld, kun afspejler ændringer i markedsrenten og ikke en ændring i kreditværdigheden, må den offentlige kreditor antages at handle som en normal investor. Forskellen, eksklusive eventuelle strafrenter eller gebyrer, opføres på omvurderingskontiene. Som kriterium kan tjene, om det tilbagebetalte beløb ville have oversteget hovedstolens værdi.

Gældsovertagelse, der indebærer en overførsel af ikke-finansielle aktiver

- 20.232 Hvis det offentlige ønsker at lette et offentligt selskabs gældsbyrde, kan det også, ud over at lade en offentlig enhed overtage gæld, overtage ikke-finansielle aktiver som f.eks. offentlig transportinfrastruktur. Denne gældsovertagelse, der indebærer en overførsel af ikke-finansielle aktiver til den offentlige enhed, anses for at ske efter gensidig aftale og har helt samme virkning som gældsovertagelse på det offentliges fordringserhvervelse, netto. Den kapitaloverførsel, der skal registreres til fordel for selskabet, svarer til størrelsen af den overtagne gæld. En anskaffelse af ikke-finansielle aktiver har en negativ indflydelse på fordringserhvervelsen, netto.

Gældsafskrivning eller -nedskrivning

- 20.233 Ved *gældsafskrivning* forstås, at en kreditor på statuskontoen reducerer beløb, kreditor har til gode, sædvanligvis når denne konkluderer, at en udestående gældsforpligtelse har ringe eller ingen værdi, fordi gælden ikke vil blive betalt. Det kan være, fordi debitor er konkurs eller er forsvundet, eller fordi inddrivelsen af gælden ville være forbundet med for store omkostninger. *Gældsnedskrivning* vil sige, at en kreditor reducerer den regnskabsmæssige værdi af et aktiv på statuskontoen.
- 20.234 Nedskrivninger og afskrivninger er interne regnskabsmæssige foranstaltninger, der foretages af kreditor, og som ofte ikke regnes som transaktioner, fordi de ikke foretages efter gensidig aftale. Det kan dog

forekomme, at nedskrivninger og afskrivninger ikke svarer til en annullering af fordringen på debitor, og det kan derfor hyppigt forekomme, at der foretages tilbageførsel af nedskrivninger og (dog mindre hyppigt) af afskrivninger.

- 20.235 Gældsnedskrivninger medfører ikke i sig selv posteringer på kreditors balance, fordi den regnskabsmæssige værdi af gælden allerede afspejler instrumentets markedsværdi eller er den nominelle værdi i tilfælde af lån, medmindre den nedskrevne regnskabsmæssige værdi anvendes i stedet for markedsværdien (når nedskrivningen opføres på omvurderingskontiene). Derimod medfører gældsafskrivninger, at aktivet fjernes fra kreditors balance ved hjælp af en anden mængdemæssig ændring for det beløb, der udgår – hovedstolen i tilfælde af lån, markedsværdien for værdipapirer, medmindre afskrivningen skyldes en gældsannullering. I modsætning til gældsovertagelse eller gældsannullering har gældsafskrivning og gældsnedskrivning således ikke nogen virkning på det offentliges fordringserhvervelse, netto.

Anden gældsomlægning

- 20.236 *Gældsomlægning* er en aftale, hvorved betingelserne for afvikling af en eksisterende gæld ændres, normalt på mere gunstige vilkår for debitor. Det gældsinstrument, der omlægges, anses for at blive afviklet og erstattet af et nyt gældsinstrument med de nye vilkår. Hvis der er en forskel mellem værdien af det afviklede gældsinstrument og det nye gældsinstrument, er der tale om en form for gældsannullering, og det er nødvendigt med en kapitaloverførsel for at tage højde for forskellen.
- 20.237 *Ombytning af gæld for ejerandelsbeviser* finder sted, når en kreditor indvilliger i at erstatte en gældsfordring med et ejerandelsinstrument. For eksempel kan det offentlige indgå aftale med et offentligt selskab, som det ejer, om at øge sin kapitalandel i det offentlige selskab til erstatning for et eksisterende lån. En sådan transaktion skal vurderes efter kriteriet om kapitalindskud. En eventuel forskel mellem værdien af det gældsinstrument, der indfries, og kapitalandelen, er en kapitaloverførsel og opføres på omvurderingskontiene.
- 20.238 *Restancer* opstår, hvis en debitor er bagud med at betale renter eller afdrag. Der sker normalt ikke nogen ændringer med gældsinstrumentet, men det kan være vigtigt at vide, hvor store restancerne er.

Køb af gæld over markedsværdien

- 20.239 Erhvervelse af gæld til en værdi over markedsværdien kaldes i første fase koncessionelle lån og betegnes senere som gældsneutralisering. Begge dele har til formål at overdrage en fordel, og der må derfor registreres en udgift som f.eks. en kapitaloverførsel.
- 20.240 Gældsneutralisering finder sted, når en debitor udligner gældsinstrumenter med finansielle aktiver, der har samme eller større indgående gældsbetjening.

Selv hvis de instrumenter, der er omfattet af gældsneutralisering, er blevet overført til en særskilt enhed, bør bruttoposten stadig registreres ved at behandle den nye enhed som en hjælpeenhed og konsolidere den med den enhed, der foretager gældsneutralisering. Hvis hjælpeenheden er ikke-resident, behandles den som en SPE, og det offentliges transaktioner med denne enhed behandles som beskrevet i afsnit II.

- 20.241 *Koncessionel gæld.* Der findes ikke nogen præcis definition på koncessionelle lån, men det antages generelt, at der er tale om sådanne, når enheder under sektoren offentlig forvaltning og service yder lån til andre enheder på en sådan måde, at den ved aftalen fastsatte rente bevidst ligger under den markedsrente, der ellers ville have fundet anvendelse. De koncessionelle vilkår kan yderligere lempes gennem afdragsfrie perioder, ændring af hyppigheden af betaling af renter og afdrag og en for debitor fordelagtig løbetid. Da vilkårene for et koncessionelt lån er mere gunstige for debitor end markedsvilkårene ellers ville give mulighed for, indebærer sådanne lån i praksis en overførsel fra kreditor til debitor.
- 20.242 Koncessionelle lån registreres til deres nominelle værdi på samme måde som andre lån, men der registreres ved lånets udbetaling en kapitaloverførsel som memorandumpost svarende til forskellen mellem gældens kontraktværdi og dens nutidsværdi under anvendelse af en relevant markedsdiskonteringssats. Der findes ikke nogen bestemt markedsrente, som bør anvendes til måling af kapitaloverførslen. Den af OECD offentliggjorte "Commercial Interest Reference Rate" kan eventuelt anvendes, hvis lånet er udstedt af et land, der er medlem af OECD.

Gældsneutralisering og redningspakker

- 20.243 Redningspakker anvendes for at hjælpe virksomheder ud af økonomiske problemer. De bruges ofte, når en offentlig enhed yder kortsigtet økonomisk bistand til et selskab for at hjælpe det med at overleve en periode med økonomiske problemer eller tilfører mere permanente økonomiske ressourcer for at hjælpe med at rekapitalisere selskabet. I forbindelse med finansielle institutioner anvendes ofte begrebet finansielle redningspakker. Redningspakker omfatter sædvanligvis enkeltstående transaktioner under stor offentlig bevågenhed og med store værdier og er derfor lette at identificere.
- 20.244 Indgreb fra sektoren offentlig forvaltning og service kan finde sted under flere forskellige former. Som eksempler kan nævnes:
- a) det offentlige kan stille garanti for nogle af gældsforpligtelserne i det foretagende, der skal have hjælp
 - b) det offentlige kan stille kapital til rådighed på særlig gunstige vilkår
 - c) det offentlige kan købe aktiver af det foretagende, der skal have hjælp, til priser, der er højere end deres reelle markedsværdi

- d) det offentlige kan oprette en SPE eller anden type offentlig enhed med henblik på at finansiere og/eller forvalte salget af aktiver eller passiver i det foretagende, der skal have hjælp.
- 20.245 Offentlig garantistillelse som led i redningspakker behandles som enkeltstående garantier til enheder i økonomiske vanskeligheder. Som eksempel kan nævnes en situation, hvor enheden ikke kan eller har meget vanskeligt ved at opfylde sine gældsforpligtelser, da dens cash flow er begrænset eller dens aktiver er svært omsættelige på grund af ekstraordinære omstændigheder. Dette vil normalt indebære, at der først registreres en kapitaloverførsel, som om garantien blev indfriet, for hele den stillede garanti, eller hvis der findes en pålidelig beregning, for størrelsen af den forventede indfrielse, som er det offentliges forventede tab. Se også 20.254.
- 20.246 Hvis det offentlige køber aktiver af det foretagende, der skal have hjælp, vil det betalte beløb normalt ligge over aktivernes reelle markedsværdi. Købet registreres til den faktiske markedspris, og der registreres en kapitaloverførsel for forskellen mellem markedsprisen og det samlede betalte beløb.
- 20.247 I forbindelse med redningspakker køber det offentlige ofte lån af finansielle institutioner til deres nominelle værdi frem for deres markedsværdi. Selv om lån registreres til nominelle priser, opdeles transaktionen ved at registrere en kapitaloverførsel og en postering på omvurderingskontiene. Hvis der foreligger pålidelige oplysninger om, at nogle lån ikke kan inddrives, enten i fuldt eller næsten fuldt omfang, eller hvis der ikke foreligger pålidelige oplysninger om det forventede tab, opføres disse lån til nul, og der registreres en kapitaloverførsel for deres tidligere nominelle værdi.
- 20.248 Hvis det offentlige opretter en offentlig institutionel enhed, der som eneste opgave har at forvalte redningspakken, klassificeres enheden i sektoren offentlig forvaltning og service. Hvis den nye enhed oprettes på going concern-basis med redningspakken som en midlertidig opgave, klassificeres den som offentlig enhed eller offentligt selskab ud fra de generelle regler om omstrukturingsagenturer, der er beskrevet ovenfor. Enheder, der køber finansielle aktiver af finansielle selskaber i økonomiske vanskeligheder med det formål at sælge dem på normal vis, betragtes ikke som finansielle formidlere, da de ikke løber nogen risiko. De henregnes til sektoren offentlig forvaltning og service.

Gældsgarantier

- 20.249 En gældsgaranti er en ordning, hvor en garantistiller påtager sig at betale en kreditor, hvis en debitor misligholder sine forpligtelser. For sektoren offentlig forvaltning og service er garantistillelse en måde at støtte økonomiske aktiviteter på uden med det samme at skulle stille økonomiske midler til rådighed. Garantier har en væsentlig indflydelse på økonomiske aktørers adfærd ved at ændre lånevilkårene på de finansielle markeder.

20.248 For hver garanti er der tre involverede parter: långiveren, låntageren og garantistilleren. I første omgang registreres beholdninger og strømme i forbindelse med lånet mellem långiver og låntager, og efter en indfrielse af garantien registreres beholdninger og strømme i forbindelse med garantiforholdet mellem långiveren og garantistilleren. Aktiveringen af garantier medfører således, at der registreres strømme og ændringer på balancen hos debitor, kreditor, og garantistilleren.

20.249 Garantier kan inddeles i tre hovedtyper:

- i) garantier, der opfylder definitionen på et finansielt derivat
- ii) standardiserede garantier og
- iii) enkeltstående garantier.

Garantier af derivattypen

20.250 Garantier, der opfylder definitionen på finansielle derivater, er garantier, der handles aktivt på finansielle markeder. f.eks. "credit default swaps". Derivatet er baseret på misligholdelsesrisikoen ved et referenceinstrument og normalt ikke direkte knyttet til individuelle lån eller obligationer.

20.251 Når en sådan garanti stilles, betaler køberen et beløb til den finansielle institution, der opretter derivatet. Dette registreres som en transaktion med finansielle derivater. Ændringer i derivatets værdi registreres som omvurderinger. Hvis referenceinstrumentet misligholdes, betaler garantistilleren køberen dennes teoretiske tab på referenceværdipapiret. Dette registreres også som en transaktion med finansielle derivater.

Standardiserede garantier

20.252 Standardiserede garantier omfatter kreditrisici af samme type for en hel række tilfælde. Det er ikke muligt præcist at vurdere misligholdelsesrisikoen ved det enkelte lån, men det er muligt at vurdere, hvor mange der vil blive misligholdt ud af et større antal lån. Behandlingen af standardiserede garantier er beskrevet i kapitel 5.

Enkeltstående garantier

20.253 Enkeltstående garantier anvendes, når betingelserne for lånet eller sikkerheden er så specielle, at det ikke er muligt nøjagtigt at beregne risikoen ved lånet. En enkeltstående garanti betragtes generelt som en eventualpost og bogføres ikke som et finansielt aktiv eller passiv på garantistillerens balance.

20.254 I særlige tilfælde behandles enkeltstående garantier, som det offentlige stiller for selskaber i bestemte tilfælde af økonomiske vanskeligheder (f.eks. hvis selskabet har negativ egenkapital), og som indebærer en stor sandsynlighed for indfrielse, som om de allerede indfries ved oprettelsen (se også 20.245).

- 20.255 Aktiveringen af en enkeltstående garanti behandles på samme måde som gældsovertagelse. Den oprindelige gæld indfries, og der stiftes en ny gæld mellem garantistilleren og kreditor. Gældsovertagelsen indebærer, at der registreres en kapitaloverførsel til fordel for den misligholdende debitor. Kapitaloverførslen har som modpostering en finansiel transaktion, hvor det finansielle passiv overføres fra selskabet til det offentlige.
- 20.256 Aktiveringen af garantien kræver ikke nødvendigvis, at gælden skal tilbagebetales med det samme. I henhold til princippet om registrering efter optjenings tidspunktet bør det samlede gældsbeløb registreres, når garantien aktiveres og gælden overtages. Garantistilleren er den nye debitor, og garantistillerens afdrag og renter vedrørende den overtagne gæld bør registreres, når disse strømme finder sted. Hvis garantiindfrielsen således udelukkende indebærer betaling af forfaldne afdrag og renter i regnskabsperioden, som det er tilfældet ved kontant indfrielse, registreres der en kapitaloverførsel for de betalte beløb. Hvis der derimod observeres et mønster af delvis indfrielse som f.eks. tre gange efter hinanden, og dette forventes at fortsætte, registreres der en gældsovertagelse.
- 20.257 Foretager den oprindelige debitor en tilbagebetaling over for garantistilleren, mens der er blevet registreret en udgift vedrørende tidligere garantiindfrielse, registreres der en indtægt hos garantistilleren. Denne indtægt bør dog bedømmes efter kriteriet vedrørende ekstraordinært stort udbytte, hvis debitor kontrolleres af garantistilleren. Hvis tilbagebetalingen overstiger virksomhedsindkomsten, registreres det overskydende beløb som udtræk af kapital.

Securitisation

Definition

- 20.258 Ved securitisation udstedes der værdipapirer på grundlag af pengestrømme, som forventes at blive skabt af aktiver, eller andre indkomststrømme. Værdipapirer, der er afhængige af pengestrømme fra aktiver, betegnes "asset backed securitites (ABS)" eller "værdipapirer med sikkerhed i specificerede aktiver".
- 20.259 Ved securitisation overdrager den engagementsleverende enhed ejendomsret til aktiver eller retten til at modtage bestemte fremtidige strømme til en securitisationsenhed, som til gengæld betaler et beløb til den engagementsleverende enhed ud af sine egne finansieringskilder. En sådan securitisationsenhed kaldes ofte en "special purpose entity (SPE)". Securitisationsenheden får sine egne finansielle midler ved at udstede værdipapirer med sikkerhed i de aktiver eller den ret til fremtidige strømme, som den engagementsleverende enhed har overført. Det afgørende spørgsmål ved registreringen af securitisationsenhedens betaling til den engagementsleverende enhed er, hvorvidt overførslen af aktivet er et salg af et eksisterende aktiv eller et låneinstrument, hvor fremtidige indtægtsstrømme stilles som sikkerhed.

Kriterier for at betragte securitisation som salg

- 20.260 Hvis securitisation skal behandles som salg, må der være et omsætteligt aktiv på det offentlige balance, og der må ske en fuldstændig overdragelse af ejendomsretten til securitisationsenheden, dokumenteret ved overførslen af de risici og fordele, der er knyttet til aktivet.
- 20.261 Securitisation af fremtidige indtægtsstrømme, der ikke anses for at være afkast af økonomiske aktiver, f.eks. fremtidige olieroyalties, anses således for at være låntagning fra den engagementsleverende enheds side.
- 20.262 Hvis der i en securitisation indgår strømme knyttet til et finansielt eller ikke-finansielt aktiv, skal risiciene og fordelene ved at eje aktiverne overføres, før der kan registreres et salg.
- 20.263 Hvis det offentlige beholder en ejerinteresse i securitisationen, f.eks. gennem en udskydelse af betalingen af købsprisen, dvs. retten til yderligere strømme ud over den oprindelige securitisationsværdi, eller ejendomsretten til den sidste tranche udstedt af securitisationsenheden, eller på anden måde, har der ikke fundet noget salg sted, og der er dermed tale om låntagning fra den engagementsleverende enheds side.
- 20.264 Hvis det offentlige, som engagementsleverende enhed, garanterer tilbagebetaling af gæld stiftet af securitisationsenheden i tilknytning til aktivet, er de risici, der er forbundet med aktivet, ikke blevet overført. Der har ikke fundet noget salg sted, og der er tale om låntagning fra den engagementsleverende enheds side. Garantier kan have forskellige former, f.eks. forsikringskontrakter, derivater eller klausuler om aktivsubstitution.
- 20.265 Hvis det er klarlagt, at securitisationskontrakten indebærer et reelt salg af et omsætteligt aktiv, må securitisationsenhedens sektorklassificering undersøges. Afsnit I indeholder en beskrivelse af kriterierne for, om securitisationsenheden er en institutionel enhed, og om den fungerer som finansiell formidler. Hvis securitisationsenheden klassificeres i den offentlige sektor, er securitisationen offentlig låntagning. Hvis securitisationsenheden klassificeres under *andre finansielle formidlere* (S.125), opføres securitisationen som et salg af aktiver. Den har ikke nogen direkte virkning på det offentlige gæld, men virkning på det offentlige underskud, hvis strømmene securitiseres som et ikke-finansielt aktiv.
- 20.266 Hvis det offentlige efterfølgende yder kompensation i form af kontant betaling eller på anden måde, f.eks. i form af garantier, hvorved risikoovergangen ophæves, klassificeres en securitisation, der oprindeligt blev betragtet som et salg, fra det tidspunkt som låntagning med følgende transaktioner: indgåelse af en gældsforpligtelse og anskaffelse af aktiver med en kapitaloverførselsudgift, hvis gældsforpligtelsens værdi overstiger aktivets.

Registrering af strømme

- 20.267 Hvis en securitisationstransaktion registreres som låntagning, registreres pengestrømmene til securitisationsenheden først i det offentlige regnskaber og samtidig som tilbagebetaling af gæld, både renter og afdrag.
- 20.268 Hvis pengestrømme ophører, før gælden er indfriet, fragår den resterende gældsforpligtelse det offentlige balance ved en anden mængdemæssig ændring.
- 20.269 Når gælden er helt indfriet, registreres eventuelle pengestrømme til securitisationsenheden i henhold til securitisationskontrakten som udgifter afholdt af den engagementsleverende enhed.

5. Andre spørgsmål

Pensionsforpligtelser

- 20.270 Behandlingen af pensionsordninger er beskrevet i kapitel 17, som også indeholder en tabel, der supplerer hovedkontiene i ENS, og hvori alle forpligtelser under pensionsordninger indgår, herunder pensionsforpligtelser, der opstår som led i socialsikringsordninger. Pensionsrettigheder på grundlag af offentlige, ikke-fondsbaserede, arbejdsmarkedsrelaterede, ydelsesdefinerede ordninger registreres kun på disse supplerende konti.

Engangsbetalinger

- 20.271 Enheder kan lejlighedsvis foretage engangsbetalinger til det offentlige til gengæld for overtagelse af nogle af deres pensionsforpligtelser. Sådanne større enkeltstående transaktioner finder sted mellem det offentlige og en anden enhed, normalt et offentligt selskab, ofte i forbindelse med en ændring af selskabets status eller privatisering af det. Det offentlige overtager normalt de pågældende forpligtelser til gengæld for en kontant betaling til dækning af det forventede underskud som følge af overførslen.
- 20.272 Da der er tale om en ligelig udveksling af kontanter mod indgåelse af en forpligtelse i form af et passiv, bør transaktionen principielt ikke påvirke nettoformuen, herunder den finansielle nettoformue, og bør ikke ændre det offentlige fordringserhvervelse, netto. Det kan imidlertid forekomme, at pensionsforpligtelsen ikke er opført som et passiv i balancen hverken for den enhed, der overdrager forpligtelsen, eller for den enhed, der påtager sig forpligtelsen. Når de overføres til det offentlige, kan pensionsforpligtelserne f.eks. blive inddraget i et socialsikringsordning, for hvilken der ikke er opført et passiv.
- 20.273 En sådan engangsbetaling bør i denne sammenhæng betragtes som en forudbetaling af bidrag til sociale ordninger. Da der i praksis findes så mange forskellige ordninger, og for at undgå forvrængninger ved beregningen af nogle af aggregaterne, f.eks. arbejdskraftomkostninger og obligatoriske afgifter, registreres engangsbeløbet som et finansielt forskud (F.8), dvs. en forudbetaling af diverse løbende overførsler (D.75), som registreres på et

tidspunkt i fremtiden i forhold til de dertil knyttede pensionsbetalinger. Følgelig har betalingen af engangsbeløbet ikke nogen effekt på fordringsrhvervelsen, netto, i sektoren offentlig forvaltning og service i det år, hvor forpligtelserne overføres.

Offentlig-private partnerskaber

Offentlig-private partnerskaber generelt

- 20.274 Offentlig-private partnerskaber (OPP'er) er komplekse, langfristede kontrakter mellem to enheder, hvoraf en normalt er et selskab (eller en gruppe af selskaber, enten private eller offentlige), som kaldes operatøren eller partneren, og den anden normalt en offentlig enhed, der benævnes udbyderen. I forbindelse med et OPP investerer det pågældende selskab betydelige kapitaludgifter i at skabe eller renovere faste aktiver, som det derefter driver og forvalter med henblik på at producere og levere tjenester enten til den offentlige enhed eller til samfundet som helhed på vegne af den offentlige enhed.
- 20.275 Ved kontraktens udløb overgår den juridiske ejendomsret til de faste aktiver normalt til udbyderen. De faste aktiver er i de fleste tilfælde relateret til vigtige offentlige tjenester som f.eks. skoler, universiteter, hospitaler og fængsler. Der kan også være tale om infrastrukturaktiver, fordi mange af de store projekter, der iværksættes ved hjælp af OPP'er, indebærer levering af transport-, kommunikations- eller forsyningstjenester eller andre tjenester, der typisk beskrives som infrastruktur-tjenester.
- 20.276 I følgende generelle beskrivelse indgår også de mest almindelige bogføringsproblemer: Et selskab forpligter sig til at anskaffe et kompleks af faste aktiver og derefter at anvende disse aktiver sammen med andet produktionsinput til at producere tjenester. Disse tjenester kan leveres til den offentlige, som enten anvender dem som input til sin egen produktion, f.eks. vedligeholdelse af motorkøretøjer, eller til fordeling blandt befolkningen uden betaling, f.eks. som uddannelsestjenester. I så fald foretager det offentlige regelmæssige betalinger i løbet af kontraktperioden, og selskabet forventer at få sine omkostninger dækket og at få et passende afkast af sin investering på grundlag af disse betalinger.
- 20.277 OPP-kontrakter efter denne definition indebærer, at udbyderen betaler operatøren et rådigheds- eller brugsgebyr og udgør dermed en udbudsftale. I modsætning til andre langfristede tjenestekontrakter skabes der et dedikeret aktiv. En OPP-kontrakt betyder således, at den offentlige køber en tjeneste produceret af en partner ved skabelse af et aktiv. OPP-kontrakter kan variere på mange måder med hensyn til ejendomsretten til aktiverne ved kontraktens udløb, den krævede drift og vedligeholdelse af aktiverne i kontraktperioden, tjenesternes pris, kvalitet og mængde osv.
- 20.278 Hvis selskabet sælger tjenesterne direkte til brugerne, som det f.eks. er tilfældet med betalingsveje, betragtes kontrakten som en koncession frem for et OPP. Prisen reguleres af den offentlige og fastsættes på et niveau, hvor

selskabet forventer at få sine omkostninger dækket og få et passende afkast af sin investering. Ved kontraktperiodens udløb kan det offentlige få den juridiske ejendomsret til og den driftsmæssige kontrol over aktiverne, eventuelt uden at skulle betale for det.

- 20.279 Ved en OPP-kontrakt anskaffer selskabet de faste aktiver og har den juridiske ejendomsret til aktiverne i kontraktperioden, i nogle tilfælde med støtte fra det offentlige. Det kræves ofte i kontrakten, at aktiverne opfylder de af det offentlige fastsatte krav til udformning, kvalitet og kapacitet, anvendes på den af det offentlige fastsatte måde til produktion af de tjenester, som kontrakten omhandler, og vedligeholdes i overensstemmelse med det offentliges standarder.
- 20.280 Aktiverne har desuden oftest en meget længere levetid end kontraktperioden, således at det offentlige kan kontrollere aktiverne, bære risiciene og høste fordelene igennem en stor del af aktivernes levetid. Det er således ofte vanskeligt at afgøre, om det er selskabet eller det offentlige, som bærer den største del af risiciene og høster den største del af fordelene.

Økonomisk ejendomsret til aktivet og klassificering

- 20.281 I lighed med leasingforhold bestemmes den økonomiske ejer af aktiverne i et OPP ved at vurdere, hvilken enhed der bærer hovedparten af risiciene, og hvilken enhed der forventes at høste hovedparten af fordelene ved aktivet. Aktivet og dermed også de faste bruttoinvesteringer henføres til denne enhed. De elementer af risiko og fordele, der først og fremmest skal vurderes, er:
- a) anlægsrisici, som omfatter budgetoverskridelser, eventuelle ekstraomkostninger som følge af forsinket levering, manglende overholdelse af specifikationer eller bygningsreglementer, miljørisici og andre risici, der kræver, at der foretages betalinger til tredjemand
 - b) rådighedsrisici, som omfatter risikoen for yderligere omkostninger ved f.eks. vedligeholdelse og finansiering og risikoen for bod, fordi tjenesternes mængde eller kvalitet ikke opfylder de standarder, der er fastsat i kontrakten
 - c) efterspørgselsrisici, som omfatter risikoen for, at efterspørgslen efter tjenesterne er højere eller lavere end forventet
 - d) restværdi- og forældelsesrisici, som omfatter risikoen for, at aktivet vil være mindre værd end forventet ved kontraktens udløb, og udformningen af det offentliges købsoption på aktiverne
 - e) finansiering eller garantistillelse fra udbyderens side eller fordelagtige opsigelsesklausuler, særlig hvis kontrakten opsiges af operatøren.
- 20.282 Risiciene og fordelene ligger hos operatøren, hvis anlægsrisikoen og enten efterspørgsels- eller rådighedsrisikoen i praksis er blevet overført. Majoritetsfinansiering, garantier, der dækker hovedparten af den

tilvejebragte finansiering, eller opsigelsesklausuler, der indebærer tilbagebetaling af størstedelen af de midler, der er stillet til rådighed af finansieringsgiveren, ved opsigelse af kontrakten på operatørens initiativ, betyder, at ingen af disse risici i praksis er overgået.

20.283 På grund af den særlige karakter af OPP-kontrakter, der omfatter komplekse aktiver, og når vurderingen af risici og fordele ikke er entydig, er det relevant at spørge, hvilken enhed der har afgørende indflydelse på aktivets art, og hvordan betingelserne for de tjenester, der produceres ved hjælp af aktivet, fastsættes, bl.a.:

- i hvilken grad det offentlige bestemmer udformningen, kvaliteten, størrelsen og vedligeholdelsen af aktiverne
- i hvilken grad det offentlige kan bestemme, hvilke tjenester der skal produceres, hvilke enheder tjenesterne skal leveres til, og hvilken pris de producerede tjenester skal have.

20.284 Det er nødvendigt at vurdere bestemmelserne i hver enkelt OPP-kontrakt for at finde ud af, hvilken enhed der er den økonomiske ejer. Da OPP'er er så komplekse og forskellige, bør der tages hensyn til alle forhold omkring hver kontrakt, og derefter bør der vælges den regnskabsmæssige behandling, der bedst afspejler de bagvedliggende økonomiske forbindelser.

Regnskabsmæssige spørgsmål

20.285 Hvis selskabet anses for at være den økonomiske ejer, og hvis – som det normalt er tilfældet – det offentlige får retlig og økonomisk ejendomsret ved udløbet af kontrakten uden en egentlig betaling, bogføres der en transaktion vedrørende det offentliges anskaffelse af aktiverne. En almindeligt anvendt metode er at lade det offentlige gradvis akkumulere en finansiell fordring og at lade selskabet gradvis akkumulere en modsvarende gældsforpligtelse, således at værdien af begge svarer til den forventede restværdi af aktiverne ved kontraktperiodens udløb. Hvis denne metode anvendes, er det nødvendigt at omordne eksisterende monetære transaktioner eller indføre nye transaktioner under anvendelse af antagelser om de forventede aktivværdier og rentesatser. Det betyder, at OPP-betalingerne, når OPP-aktivet ikke er opført på det offentliges status, må opdeles i en komponent svarende til anskaffelsen af et finansielt aktiv.

20.286 En alternativ metode er til sidst at bogføre ændringen af den juridiske og økonomiske ejendomsret som en kapitaloverførsel i naturalier. Kapitaloverførselsmetoden afspejler ikke den tilgrundliggende økonomiske virkelighed lige så godt, men det er den mest fornuftige at anvende, når der foreligger datamæssige begrænsninger, usikkerhed om aktivernes forventede restværdi og kontraktbestemmelser, der giver hver part en række forskellige optioner.

20.287 Et andet vigtigt problem opstår, når det offentlige anses for at være den økonomiske ejer af aktiverne, men ikke foretager en egentlig betaling, når

kontrakten begynder at løbe. Der må i den forbindelse konstrueres en transaktion for at gennemføre anskaffelsen. Den mest almindelige fremgangsmåde er, at anskaffelsen gennemføres ved hjælp af et imputeret finansielt leasingforhold på grund af ligheden med egentlig finansiell leasing. Dette valg afhænger imidlertid af de pågældende kontraktbestemmelser, hvordan de fortolkes og eventuelt andre faktorer. For eksempel kan der imputeres et lån, og eventuelle egentlige betalinger fra det offentlige til selskabet kan omordnes, så en del af hver betaling repræsenterer tilbagebetaling af lånet. Hvis der ikke finder nogen egentlige betalinger fra det offentlige sted, kan der indføres ikke-monetære transaktioner for lånebetalingerne. Som andre betalinger fra det offentlige for aktivet kan tænkes en forudbetaling på en operationel leasingaftale, hvis der imputeres et operationelt leasingforhold, eller et immaterielt aktiv for selskabets adgangsret til aktiverne med henblik på produktion af tjenester.

- 20.288 Et andet vigtigt problem vedrører, hvordan produktionen måles. Uanset hvilke beslutninger der træffes om, hvilken enhed der er den økonomiske ejer af aktiverne i kontraktperioden, og hvordan det offentlige i sidste ende får ejendomsret til dem, er det vigtigt at sikre, at produktionen måles korrekt. Også her er der flere forskellige muligheder, og det afhænger af den enkelte situation og datatilgængeligheden, hvilke der er mest velegnede. Problemet opstår, når det offentlige anses for at være den økonomiske ejer af aktiverne, men aktiverne anvendes af selskabet til at producere tjenester. Det er ønskeligt at vise værdien af kapitaltjenesterne som en produktionsomkostning for selskabet, men dette kan kræve, at der imputeres et operationelt leasingforhold, hvilket igen kan kræve, at de faktiske transaktioner omordnes, eller at der opføres ikke-monetære transaktioner til at afspejle leasingbetalingerne. Et alternativ er at opføre kapitaltjenesteomkostningerne på produktionskontoen for offentlig forvaltning og service, men at klassificere det offentliges produktion på samme måde som selskabets, således at økonomiens samlede produktion klassificeres korrekt.

Transaktioner med internationale og overnationale organisationer

- 20.289 Der finder transaktioner sted mellem residente enheder og internationale eller overnationale organisationer i sektoren udlandet.
- 20.290 Et eksempel på sådanne transaktioner er transaktioner mellem ikke-offentlige residerter og EU-institutioner, hvor disse anses for at være hovedparter i transaktionen, selv om offentlige enheder spiller en rolle som formidler ved at kanalisere midlerne. Hovedtransaktionerne registreres direkte mellem de to parter og har ingen virkning på den offentlige sektor. Det offentliges rolle registreres som en finansiell transaktion (F.89).
- 20.291 Registreringen af en række kategorier af transaktioner mellem nationale residerter og EU-institutioner er beskrevet nedenfor:

- a) *Skatter og afgifter:* Nogle produktskatter, f.eks. importafgifter og told, skal betales til EU-institutioner eller andre overnationale organisationer. Der er tre kategorier:
- 1) Dem, der skal betales direkte, f.eks. den tidligere EKSF-afgift for enheder inden for minedrift og jern- og stålproduktion, og som registreres direkte.
 - 2) Dem, der opkræves af nationale myndigheder på vegne af EU-institutionerne eller andre overnationale organisationer, men hvor skatten anses for at skulle betales direkte af de residente producenter. Som eksempler kan nævnes told på importerede landbrugsprodukter, monetære udligningsbeløb på import og eksport, sukkerproduktionsafgift og afgift på isoglucose, medansvarsafgifter på mælk og korn samt told opkrævet efter Den Europæiske Unions integrerede toldtarif. Disse registreres direkte fra producenterne til den overnationale organisation, mens det offentlige rolle som mellemlid registreres som en finansiell transaktion.
 - 3) Momstilgodehavender i hver medlemsstat. Disse registreres som de nationale offentlige myndigheders tilgodehavender, mens de beløb, som medlemsstaterne indbetaler til EU, registreres som en løbende overførsel (D.76). Overførslen fra det offentlige registreres, når den skal betales.
- b) *Subsidier:* Subsidier, der betales direkte af overnationale organisationer til residente producenter, registreres som betalt direkte af den overnationale organisation og ikke en resident offentlig enhed. Subsidier, der betales til residente producenter, og som kanaliseres gennem offentlige enheder som mellemlid, registreres på samme måde direkte mellem hovedparterne, men opføres også under *andre forfaldne ikke-betalte mellemværender* (F.89) på det offentlige finansielle konti.
- c) *Diverse løbende overførsler:* Bidrag til EU's budget fra medlemsstaterne for så vidt angår den tredje og fjerde indtægtskilde, hvorfra EU får de egne indtægter. Den tredje ressource beregnes ved at anvende en standardsats på hver medlemsstats momsgrundlag. Den fjerde ressource er baseret på hver enkelt medlemsstats bruttonationalindkomst. Disse betalinger anses for at være obligatoriske overførsler fra offentlige enheder til EU. De klassificeres som diverse løbende overførsler og registreres, når de skal betales.
- d) *Løbende internationalt samarbejde:* De fleste øvrige løbende overførsler, i form af penge eller naturalier, mellem det offentlige og ikke-residente enheder, herunder internationale organisationer, klassificeres som løbende internationalt samarbejde. Dette indbefatter løbende hjælp til udviklingslande, løn til lærere, rådgivere og andre repræsentanter for det offentlige ved aktiviteter i udlandet osv. Det er

et kendetegn ved løbende internationalt samarbejde, at det består af overførsler på frivillig basis.

- e) *Kapitaloverførsler*: En international eller overnational organisation kan yde eller modtage investeringstilskud, i form af penge eller naturalier, og andre kapitaloverførsler, særlig som modsvarende transaktion til gældsannullering eller gældsovertagelse.
- f) *Finansielle transaktioner*: Nogle finansielle transaktioner, normalt lån, kan registreres, når de ydes af internationale organisationer, f.eks. Verdensbanken og Den Internationale Valutafond. Offentlige investeringer i internationale og overnational organisationers kapital bortset fra Den Internationale Valutafond klassificeres som *andre ejerandelsbeviser* (F.519), medmindre der ikke er nogen tilbagebetalingsmulighed; i så fald klassificeres de som *løbende internationalt samarbejde*.

- 20.292 EU-institutionerne foretager store løbende overførsler og kapitaloverførsler gennem strukturfondene, herunder Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden. De endelige modtagere af disse overførsler kan være både offentlige og ikke-offentlige enheder.
- 20.293 Tilskud fra strukturfondene indebærer ofte medfinansiering, hvor EU bidrager med midler til en investering, som det offentlige foretager. Der kan forekomme en blanding af forudbetalinger, mellemliggende betalinger og endelige betalinger, der kan kanaliseres gennem mindst én offentlig enhed. Residente offentlige enheder kan også foretage forudbetalinger ud af forventede indtægter fra EU.
- 20.294 Hvis modtagerne er ikke-offentlige enheder, registreres offentlige betalinger, der er forskud på indtægter fra EU, som finansielle transaktioner under *andre forfaldne ikke-betalte mellemværender*. Modparten for den finansielle transaktion er EU, hvis tidspunktet for den ikke-finansielle transaktion er indtrådt, ellers modtageren. Posterne på kontiene for andre forfaldne ikke-betalte mellemværender afvikles, når den kontante betaling har fundet sted.
- 20.295 Registreringstidspunktet for overførsler i tilknytning til medfinansierede offentlige udgifter er, når EU's tilladelse foreligger.
- 20.296 Der kan være tilfælde, hvor forskuddene fra det offentlige overstiger det godkendte beløb, når dette er blevet fastsat ved godkendelsesproceduren. Hvis modtageren kan tilbagebetale det overskydende beløb, indebærer det, at modtagerens *ikke-betalte mellemværender* med det offentlige afvikles. Hvis modtageren ikke kan betale det overskydende beløb tilbage, registreres der en kapitaloverførsel fra det offentlige, der annullerer det *ikke-betalte mellemværende*.
- 20.297 Hvis modtagerne er offentlige enheder, fremføres den offentlige indtægt til tidspunktet for udgiften, idet der hermed afviges fra de generelle regler for

tidspunktet for registrering af sådanne overførsler. Hvis der er en væsentlig tidsmæssig forskydning mellem, hvornår de offentlige udgifter finder sted, og betalingen modtages, kan indtægterne registreres, når kravet indgives til EU. Dette gælder kun, når: der ikke foreligger pålidelige oplysninger om tidspunktet for udgiften eller der er tale om store beløb eller den tidsmæssige forskydning mellem udgifterne og indgivelsen af kravet er lille.

- 20.298 Alle forudbetalinger fra EU til offentlige enheder som endelige modtagere ved indledningen af flerårige programmer registreres som finansielle forskud.

Udviklingsbistand

- 20.299 Lande kan yde bistand til andre lande ved at udlåne midler til en rente, der bevidst sættes lavere end markedsrenten for et lån med en sammenlignelig risiko (koncessionelle lån, se afsnit 2), eller tilskud i form af penge eller naturalier.

- 20.300 Registreringen af den internationale bistand i form af naturalier, f.eks. levering af fødevarer, skaber ofte vanskeligheder. Priserne på de varer eller tjenester, der leveres i form af naturalier, f.eks. fødevarer, i modtagerlandet kan være helt forskellige fra priserne i giverlandet. Generelt bør værdien af gaven til modtageren anses for at svare til omkostningerne ved at yde bistanden til modtageren. Heraf følger, at priserne i giverlandet bør anvendes som grundlag for beregningen af værdien af gaven. Ud over selve varerne eller tjenesterne bør alle identificerbare ekstraomkostninger i forbindelse med leveringen af varerne eller tjenesterne medregnes, f.eks. transporten til det fremmede land, leveringen inden for det pågældende land, aflønning af offentligt ansatte i giverlandet i forbindelse med forsendelsen eller kontrol med leveringen, forsikring osv.

IV. DEN OFFENTLIGE SEKTOR

- 20.301 Den offentlige sektor består af offentlig forvaltning og service og offentlige selskaber. De elementer, der udgør den offentlige sektor, findes allerede i hovedsektorstrukturen i ENS og kan omordnes, så der kan udarbejdes regnskaber for den offentlige sektor. Dette gøres, ved at delsektorerne under offentlig forvaltning og service og de offentlige delsektorer under de ikke-finansielle og finansielle selskaber samles.

Ikke-finansielle selskaber	Finansielle selskaber	Offentlig for- og service	NPISH'er	Husholdninger
Offentlige	Offentlige	Offentlige	Private	Private
Private	Private			

- 20.302 Offentlige finansielle selskaber kan underopdeles yderligere i centralbanken og andre offentlige finansielle selskaber, der igen kan underopdeles i delsektorer af finansielle selskaber efter behov.

Den offentlige sektor og dens delsektorer

Offentlig forvaltning og service				Offentlige selskaber		
Statslig forvaltning og service	Offentlig forvaltning og service på delstatsniveau	Kommunal forvaltning og service	Soci-ale kasser og fonde sikring	Offentlige ikke-finansielle selskaber	Offentlige finansielle selskaber	
					Centralbanken	Andre offentlige finansielle selskaber

- 20.303 Regnskaberne for den offentlige sektor kan udarbejdes efter ENS og kontosystemet heri, og i princippet er både konsoliderede og ikke-konsoliderede udgaver nyttige til analyseformål. Alternative præsentationer som f.eks. de konsoliderede og ikke-konsoliderede modstykker til statistikkerne over offentlige finanser, der er beskrevet tidligere i dette kapitel, er også nyttige.
- 20.304 Alle institutionelle enheder i den offentlige sektor er residente enheder, der kontrolleres af det offentlige, enten direkte eller indirekte gennem enheder under den offentlige sektor i fællesskab. Kontrol med en enhed defineres som beføjelser til at bestemme enhedens generelle politik. Dette er beskrevet mere indgående nedenfor.
- 20.305 Sondringen mellem en enhed under den offentlige sektor, der er en del af offentlig forvaltning og service, og et offentligt selskab foretages ud fra kriteriet markedsmæssig/ikke-markedsmæssig som beskrevet i kapitel 3 og ovenfor. Ikke-markedsmæssige enheder under den offentlige sektor klassificeres under offentlig forvaltning og service, og markedsmæssige offentlige enheder klassificeres som offentlige selskaber. Den eneste undtagelse fra denne generelle regel vedrører bestemte finansielle institutioner, der enten fører tilsyn med eller servicerer den finansielle sektor. Disse klassificeres som offentlige finansielle selskaber, uanset om de er markedsmæssige eller ikke-markedsmæssige.
- 20.306 En enheds retlige form kan ikke anvendes som rettesnor ved dens sektorklassificering. For eksempel kan nogle selskaber i den offentlige sektor, der er oprettet som juridiske personer, være ikke-markedsmæssige enheder, således at de henføres til offentlig forvaltning og service og ikke betragtes som offentlige selskaber.

Offentlig kontrol

20.307 Kontrol med en resident enhed under den offentlige sektor defineres som beføjelser til at bestemme enhedens generelle politik. Dette kan være gennem direkte rettigheder, som indehaves af en enkelt enhed under den offentlige sektor, eller gennem flere enheders kollektive rettigheder. Følgende indikatorer viser, om der er foreliggende kontrol:

- a) *Ret til at udnævne, nedlægge veto imod eller fjerne et flertal af ledende medarbejdere, bestyrelsesmedlemmer osv.* Ret til at udnævne, fjerne, godkende eller nedlægge veto imod et flertal af medlemmerne af en enheds ledende organ er et tilstrækkeligt kriterium for, at der foreligger kontrol. Denne ret kan indehaves direkte af en enkelt enhed under den offentlige sektor eller gennem flere enheders kollektive rettigheder. Hvis de første udnævnelser kontrolleres af den offentlige sektor, men efterfølgende erstatninger ikke er underlagt denne kontrol, forbliver enheden under den offentlige sektor indtil det tidspunkt, hvor størstedelen af de ledende medarbejdere ikke udnævnes under kontrol.
- b) *Ret til at udnævne, nedlægge veto mod eller fjerne ledende personale.* Hvis den generelle politik i praksis fastlægges af vigtige medlemmer af ledelsen, f.eks. den administrerende direktør, formanden og finansdirektøren, får beføjelserne til at udnævne, nedlægge veto mod eller fjerne disse medarbejdere større betydning.
- c) *Ret til at udnævne, nedlægge veto imod eller fjerne et flertal af medlemmerne af vigtige udvalg i enheden.* Hvis vigtige elementer i den generelle politik, f.eks. aflønning af ledende personale og forretningsstrategien, er uddelegeret til underudvalg, så er retten til at udnævne, fjerne eller nedlægge veto mod ledende medlemmer af disse underudvalg et kriterium for, at der foreligger kontrol.
- d) *Besiddelse af hovedparten af stemmerettighederne.* Hvis hovedparten af stemmerettighederne besiddes, vil der normalt foreligge kontrol, forudsat at beslutningerne træffes efter princippet én aktie-én stemme. Aktierne kan ejes direkte eller indirekte gennem fælles ejendomsret tilhørende alle enheder under den offentlige sektor. Hvis beslutningerne ikke træffes efter princippet én aktie-én stemme, bør forholdene analyseres nærmere for at afgøre, om den offentlige sektor har flertalsret.
- e) *Rettigheder i henhold til særlige aktier og optioner.* Aktier med særlige rettigheder (golden shares) var tidligere almindelige i privatiserede selskaber og forekommer også i nogle SPE'er. I nogle tilfælde giver de enheder under den offentlige sektor en række rettigheder til beskyttelse af bestemte interesser, enten permanent eller med tidsbegrænsning. At der findes sådanne aktier, er ikke i sig selv en indikator for kontrol, men forholdet på analyseres nærmere, navnlig hvornår rettighederne kan gøres gældende. Hvis rettighederne påvirker enhedens løbende generelle politik, vil de have betydning for, hvordan klassificeringen

skal ske. I andre tilfælde vil der være tale om særlige beføjelser, der kan give ret til at kontrollere den generelle politik i nødsituationer osv. Disse anses ikke for at være relevante, hvis de ikke har virkning på den løbende politik, selv om de, hvis de udnyttes, normalt vil medføre omgående omklassificering. Forekomsten af aktieoptioner i enheder under den offentlige sektor i visse tilfælde er en lignende situation, og det må vurderes, om retten til at anvende optionen påvirker enhedens generelle politik.

- f) *Ret til at kontrollere i kraft af kontraktmæssige aftaler.* Hvis en enheds samlede salg finder sted til en enkelt enhed under den offentlige sektor eller en gruppe enheder under den offentlige sektor, kan der foreligge dominerende indflydelse, der kan anses for at være kontrol. At der er andre kunder, eller at der kan være andre kunder, er en indikator for, at enheden ikke kontrolleres af enheder under den offentlige sektor. Hvis enheden på grund af den offentlige sektors indflydelse kun har begrænset mulighed for at handle med kunder uden for den offentlige sektor, er dette en indikator for, at der foreligger kontrol fra den offentlige sektors side.
- g) *Ret til kontrol på grundlag af låneaftaler.* Långivere kræver ofte mulighed for kontrol som betingelse for at yde lån. Hvis den offentlige sektor kræver kontrol ved långivning eller for at nedbringe risikoen ved garantistillelse, og denne kontrol er strengere end den, en enhed under den private sektor normalt ville blive udsat for i en bank, indikerer det kontrol. Hvis en enhed skal indhente tilladelse fra den offentlige sektor for at kunne optage lån, er dette en indikator for kontrol.
- h) *Kontrol via overdreven regulering.* Hvis der er tale om så snæver regulering, at den i praksis dikterer foretagendets generelle politik, er det en form for kontrol. Offentlige myndigheder kan i nogle tilfælde have store reguleringsmæssige beføjelser, særlig på områder som monopoler og privatiserede forsyningsvirksomheder, hvor der er et element af forsyningspligt. Der kan forekomme reguleringsmæssige beføjelser på vigtige områder, f.eks. prisfastsættelse, uden at enheden overdrager kontrollen med den generelle politik. Hvis enheden selv har valgt at operere i et meget reguleret miljø, er det på samme måde en indikator for, at enheden ikke er underlagt kontrol.
- i) *Andet.* Der kan også opnås kontrol gennem beføjelser eller rettigheder fastsat i en enheds vedtægter, f.eks. med henblik på at fastsætte begrænsninger med hensyn til aktiviteter, mål og drift, godkende budgetter, forhindre vedtægtsændringer eller likvidation, godkende udbytte eller bringe forbindelserne med den offentlige sektor til ophør. En enhed, der i fuldt eller næsten fuldt omfang finansieres af den offentlige sektor, anses for at være kontrolleret, hvis kontrollen med de midler, der stilles til rådighed, er restriktiv nok til at bestemme den generelle politik på området.

- 20.308 Hver klassificering må vurderes særskilt, og ikke alle disse indikatorer er nødvendigvis relevante for hvert enkelt tilfælde. Nogle indikatorer, f.eks. a), c) og d), er i sig selv nok til, at der foreligger kontrol. I andre tilfælde kan en række separate indikatorer tilsammen være tegn på kontrol.

Centralbanker

- 20.309 Centralbanker anses normalt for at være offentlige finansielle selskaber, også hvis den juridiske ejendomsret helt eller for hovedpartens vedkommende indehaves af andre end det offentlige. De anses for at være offentlige selskaber, fordi det offentlige har den økonomiske ejendomsret eller udøver kontrol på anden måde.
- 20.310 En centralbank er en finansiell formidler, hvis aktiviteter er underlagt særlige juridiske bestemmelser, og som er underlagt generel kontrol fra det offentliges side, idet den repræsenterer nationale interesser, selv om centralbanken har en stor grad af selvstændighed eller uafhængighed ved udøvelsen af sin hovedaktivitet (særlig pengepolitikken). Det afgørende punkt her er centralbankens hovedfunktion og -aktivitet – at forvalte et lands reserveaktiver, at udstede landets valuta og at føre pengepolitik – og ikke dens retlige status. Det offentlige har ofte et formelt krav på likvidationsprovenuet.
- 20.311 Da staten har disse rettigheder, og på grund af den rolle, det offentlige spiller, opføres det offentliges ejendomsret til centralbankens egenkapital – eller til de reserveaktiver, som centralbanken forvalter – i nationalregnskabet som en økonomisk ejendomsret, også selv om der i nogle tilfælde ikke foreligger juridisk ejendomsret.

Offentlige kvasiselskaber

- 20.312 Offentlige kvasiselskaber har ikke uafhængige selskabers juridiske kendetegn, men agerer dog så selvstændigt i forhold til deres ejere, og i højere grad som enheder inden for sektorerne ikke-finansielle selskaber og finansielle selskaber, at de anses for at være institutionelle enheder.
- 20.313 Kvasiselskabets aktiviteter skal være afgrænset, og der skal foreligge tilstrækkelige oplysninger til, at der kan udarbejdes et fuldstændigt sæt regnskaber (se 2.13 f), ligesom der skal være tale om markedsmæssige enheder.

SPE'er og ikke-residenter

- 20.314 Enheder under den offentlige sektor kan oprette eller anvende SPE'er (special purpose entities) eller SPV'er (special purpose vehicles). Sådanne enheder har ofte ikke nogen ansatte eller ikke-finansielle aktiver, og deres tilstedeværelse kan være begrænset til et postkasseselskab som bekræftelse på deres registreringssted. De kan være residenter på et andet lands område.
- 20.315 SPE'er oprettet af den offentlige sektor må analyseres, før det kan afgøres, om de har beføjelser til at handle uafhængigt, om der er begrænsninger for

deres aktiviteter, og om de bærer risikoen og høster fordelene ved de aktiver og passiver, de ejer. Hvis de ikke opfylder disse kriterier, anses de ikke for at være særskilte institutionelle enheder, og hvis de er residente, konsolideres de med den enhed under den offentlige sektor, der har oprettet dem. Hvis de er ikke-residenter, opføres de på kontoen for udlandet, og de transaktioner, de gennemfører, omdirigeres via den enhed under den offentlige sektor, som har oprettet dem.

- 20.316 Ikke-residente internationale joint ventures mellem lande, hvor ingen part har den afgørende kontrol med enheden, henføres forholdsmæssigt til landene som fiktive residente enheder.

Joint ventures

- 20.317 Enheder under den offentlige og den private sektor kan oprette et joint venture, hvorved der skabes en institutionel enhed. Enheden kan indgå kontrakter i sit eget navn og rejse midler til egne formål. Denne enhed henføres under den offentlige eller den private sektor, afhængigt af hvilken sektor der kontrollerer den.
- 20.318 I praksis er der i forbindelse med de fleste joint ventures fælles kontrol. Hvis enheden klassificeres som ikke-markedsmæssig, henføres den pr. konvention til offentlig forvaltning og service, da den agerer som en offentlig enhed. Hvis enheden klassificeres som en markedsproducent, og kontrollen er fordelt ligeligt, opdeles enheden i to halvdele, hvor den ene halvdel henføres til den offentlige sektor, og den anden halvdel henføres til den private sektor.