



Oversikt over statlige virksomheter med
utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser

Direktoratet for økonomistyring

A dotted grid pattern is located on the right side of the page, extending from the bottom of the dark green text box. The grid is composed of small squares and is arranged in a stepped fashion, with the number of columns decreasing from left to right. The grid is currently empty.

Innhold

1	Bakgrunn, formål og avgrensning	3
2	Oppsummering	5
3	Virksomhetsbegrepet i økonomiregelverket og statsregnskapet	8
3.1	Virksomhetsbegrepet i økonomiregelverket	8
3.2	Statsregnskapet og statens konsernkontoordning	10
4	Andre registre	12
4.1	Enhetsregisteret	12
4.2	Virksomhets- og foretaksregisteret	12
4.3	A-ordningen	14
5	Problembeskrivelse	17
5.1	Ulik struktur og begrepsbruk	17
5.2	Manglende kvalitetssikring av registrerte data	18
5.3	Uklare ansvarsforhold og retningslinjer i forbindelse med registrering av virksomheter .	19
5.4	Data er lite tilgjengelig for brukerne	19
6	Alternative løsningsforslag	21
6.1	Registreringsenhet og registreringspliktig er staten	21
6.2	Dagens regime for rapportering av Samordnet registermelding opprettholdes – kontrollregimet styrkes	22
6.3	Regimet for rapportering av Samordnet registermelding og kontroll av dette styrkes	24
7	Tilrådning	28
Vedlegg A.	Hjelpeskjema for vurdering av tilknytningsform	30

1 Bakgrunn, formål og avgrensning

FIN har gitt DFØ følgende oppdrag i tildelingsbrevet for 2016:

DFØ skal utrede og legge fram en oversikt over statlige virksomheter med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser, herunder synliggjøre den hierarkiske sammenhengen mellom ulike regnskapsførende enheter, virksomheter og departement. Arbeidet med virksomhetsoversikten må koordineres med KMD/Difi og SSB.

Oppdraget bygger på en erkjennelse om at informasjon om statens organisering er lite tilgjengelig, uensartet og varierer avhengig av hvilken sammenheng man søker informasjonen. Ulike registre, lover og regler benytter ulike begreper og det er liten bevissthet om hvilket register som regnes som primærkilden for hvilke virksomheter som inngår i staten som juridisk person, herunder synliggjøring av hierarkiske sammenhenger.

Etter hvert som data blir tilgjengelig for analyse og sammenligning på tvers av staten er behovet for én helhetlig oversikt over hvilke virksomheter som inngår i staten blitt mer fremtredende. Brukere som ønsker å analysere statens ressursbruk er for eksempel avhengig av at det finnes en enhetlig forståelse av hvilke organisatoriske enheter som inngår i staten, herunder å forstå statens organisatoriske oppbygning og kjenne hvilke betegnelser som benyttes på de ulike nivåene.

For å besvare oppdraget ønsker vi med denne rapporten å:

1. Vise oversikten over hvilke virksomheter som inngår i staten som juridisk person (oversikten tar utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser)
2. Foreslå tiltak som bidrar til at oversikten over virksomheter som inngår i staten holdes oppdatert over tid, herunder:
 - Tydeliggjøre hvilket register som skal ivareta rollen som statens autoritative virksomhetsoversikt
 - Beskrive hvilke roller som inngår i forvaltningen av oversikten, herunder hvem som innehar de ulike rollene
 - Forslag til kvalitetskontroller og vurderingskriterier knyttet til opprettelser, avvikling eller endringer i registeret

Følgende mål er lagt til grunn for problembeskrivelsen, forslag til tiltak og tilråkning:

- Begreper/benevnelser som benyttes for å synliggjøre organisatoriske enheter i staten samsvarer på tvers av statlige registre og datakilder
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder
- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

Arbeidet er utført i samarbeid med Difi og SSB som har deltatt i arbeidsmøter, gitt tekstlige bidrag og kvalitetssikret dokumentets innhold. I tillegg har vi mottatt innspill fra forvaltere av enkelte registre. Disse er: Registerenheten i Brønnøysund, NAV, Etatenes fellesforvaltning (EFF) og KMD/APA.

Avgrensning:

Det følger av oppdragsbeskrivelsen at DFØ skal «..... utrede og legge fram en oversikt over statlige virksomheter med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser,». Oppdraget er dermed avgrenset til å identifisere alle ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter i staten. Organisatoriske enheter som er tilknyttet staten, men som utgjør et eget- eller selvstendig rettssubjekt vurderes ikke her, jamfør oversikt i vedlegg A.

Fond og ordninger som rapporteres til statsregnskapet betegnes ikke som virksomheter og omhandles følgelig ikke i omtalen om hvordan oversikten over hvilke virksomheter som inngår i staten skal vedlikeholdes. Disse regnskapene er noe DFØ vil vedlikeholde i statsregnskapets registre basert på endringer som meldes inn via opprettelser, endringer eller avvikling av oppgjørskontoer (R-104 saker). Ordninger fremkommer i den vedlagte oversikten, og er synliggjort ved egen betegnelse i kolonnen tilknytningsform.

Rapporten presenterer ikke løsningsalternativer for hvordan de tekniske løsningene bør utvikles for å bøte på problemene som er identifisert i denne utredningen. Her nøyer vi oss med å konstatere at det finnes tekniske utfordringer som bør utbedres og at løsningsalternativer bør utredes.

2 Oppsummering

Kapittel 3 og 4 beskriver nåsituasjonen for relevante registre. Vi har gitt en overordnet beskrivelse av Lønnsstatistikken og A-ordningen, mens det er gjort en grundig beskrivelse av økonomiregelverkets forståelse av virksomhetsbegrepet, statsregnskapet, Enhetsregisteret/ Virksomhets- og foretaksregisteret da disse regnes som de mest relevante registrene for oppdraget. Formålet med beskrivelsen er å gi en grunnleggende forståelse av begrepene som benyttes i de ulike registrene og å gi innblikk i hvordan de ulike registrene forvaltes. Lærdommen av nåsituasjonsbeskrivelsen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Enhetsregisteret er ment å være statens primære kilde (master) for informasjon om statens organisatoriske oppbygning
- Statsforvaltningen har ikke et definert forvaltningsregime for vedlikehold av informasjonen om statens organisasjon
- Enhetsregisteret og tilknyttede registre benytter andre benevnelser for å synliggjøre organisatoriske enheter og -nivåer enn de som benyttes i økonomiregelverkets bestemmelser
- Forståelsen som skal ligge til grunn for benevnelser i Enhetsregisteret ikke er dokumentert eller knyttet opp mot begrepene i økonomiregelverkets bestemmelser, og at SSB som har kontrollansvar for staten i Enhetsregisteret, følgelig savner kriterier for å vurdere endringene som spilles inn fra ulike aktører i statsforvaltningen
- De hierarkiske sammenhengene i Enhetsregisteret varierer til en viss grad mellom ulike departementsområder til tross for at økonomiregelverket ikke legger opp til dette
- Det er utarbeidet en oppdatert virksomhetsoversikt som bygger på økonomiregelverkets forståelse (vedlagt) og som ligger til grunn for statsregnskapet, herunder:
 - hvilke regnskapsførende enheter som rapporterer til statsregnskapet
 - hierarkiske sammenhenger mellom regnskapsførende enhet, virksomhet og departement

Nedenstående tabell tar utgangspunkt i eksempler på organisatoriske enheter slik de er registret i Enhetsregisteret og statsregnskapets virksomhetsoversikt, og knytter disse til begrepene i Enhetsregisteret og økonomiregelverket. Formålet er å vise at begrepene som benyttes i Enhetsregisteret i dag ikke er entydige sett opp mot begrepene som benyttes i økonomiregelverket. Som det fremkommer av tabellen gjelder dette for Organisasjonsledd nivå 1 og 2 i Enhetsregisteret. Etter dagens praksis kan disse nivåene både inneholde virksomheter og driftsenheter i økonomiregelverkets bestemmelser.

Enhetsregisterets begreper	Eksempler på ulike typer enheter som er knyttet til begrepene	Økonomiregelverkets begreper
STAT	Departementene, Stortinget, Riksrevisjonen, Statsministerens kontor	Departement, virksomhet
Org.ledd nivå 1	Utdanningsdirektoratet, Patentstyret, Fylkesmannen i Hordaland, (Politiets sikkerhetstjeneste)	Virksomhet og driftsenheter
Org.ledd nivå 2	Statped, Sameskolen for Midt-Norge, (Kripos, Agder politidistrikt)	Virksomheter og driftsenheter
Org.ledd nivå nn	Tollregion Oslo og Akershus, Skatt nord, NAV Oppland	Driftsenheter
Virksomhet (Bedr.)	Arendal politistasjon, NAV Oppland Arbeidslivssenter	Driftsenheter

Virksomhetsbegrepet slik det benyttes i Enhetsregisteret synliggjør den funksjonelle delen av en virksomhet, et geografisk sted hvor det utøves økonomisk aktivitet og hvor de ansatte har sin arbeidsplass. Begrepsbruken avviker fra hvordan begrepet skal forstås med utgangspunkt i økonomiregelverket. Virksomhetsbegrepet slik det benyttes i Enhetsregisteret er ikke bare knyttet til det laveste Organisasjonsledd nivået, men er også knyttet til STAT og Organisasjonsledd på høyere nivå (se figur 2 under kapittel 4.2).

Kapittel 5 identifiserer ulike problemområder med utgangspunkt i beskrivelsen av nåsituasjonen i kapittel 3 og 4 vurderes opp mot målene som ligger til grunn for utredningen. Målene for utredningen er:

- Begreper/benevnelser som benyttes for å synliggjøre organisatoriske enheter i staten samsvarer på tvers av statlige registre og datakilder
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder
- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

Følgende problemområder er identifisert:

- Manglende forvaltningsregime for vedlikehold av statens informasjon om egen organisasjon. Med dette mener vi:
 - At det er liten bevissthet om Enhetsregisterets rolle som primær kilde (master)
 - At ansvar og roller knyttet til registrering av informasjonen i Enhetsregisteret ikke er kjent, ei heller regulert
 - At det er ikke etablert kriterier for å vurdere/kvalitetssikre endringer som spilles inn til Enhetsregisteret
 - At begrepene som benyttes i økonomiregelverkets bestemmelser og forståelsen av disse, avviker fra begrepene som benyttes i Enhetsregisteret.
- Dataene om statlige virksomheter i Enhetsregisteret er ikke tilpasset brukernes eller statens informasjonsbehov

Det siste kulepunktet dreier seg om at informasjonen i Enhetsregisteret ikke er tilgjengelig for brukerne. Dette handler både om tilgang til informasjonen som ligger der, men også muligheten til å trekke ut relevant informasjon om den populasjonen brukeren er opptatt av. Det er f eks ønskelig for statsregnskapet å gjøre uttrekk av populasjonen *regnskapsførende enheter*.

Kapittel 6 presenterer 3 løsningsalternativer for vedlikehold av informasjon om Statens organisasjon og vurderer fordeler og ulemper ved disse.

Felles for løsningsalternativene er at:

- DFØ og SSB utarbeider kriterier som skal ligge til grunn for vurdering og godkjenning av endringer som rapporteres til Enhetsregisteret, herunder synliggjøre hvilke begreper i Enhetsregisteret som skal knyttes til økonomiregelverkets ulike begreper.
- Samarbeidet mellom DFØ og SSB må styrkes og arbeidsdeling defineres slik at:
 - SSB kvalitetssikrer endringer som rapporteres til Enhetsregisteret basert på kriteriene som er utarbeidet
 - DFØ får kopi av alle endringer og vurderer om disse får konsekvens for enheter registret som regnskapsførende enheter i statsregnskapet
 - DFØ kontakter SSB for kvalitetssikring av informasjon i R-104 saker – ved avvik kontakter DFØ aktuelt departement for avklaring og korreksjon

- DFØ gjennomfører årlig etterkontroller hvor statsregnskapets oversikter avstemmes mot Enhetsregisteret – ved avvik kontakter DFØ aktuelt departement for avklaring
- Det anbefales at det utredes hvilke tiltak som kan bidra til at Enhetsregisteret imøtekommer brukernes informasjonsbehov på en bedre måte.

Det første løsningsalternativet tar utgangspunkt i at SSB eller DFØ får ansvaret for å rapportere organisatoriske endringer til Enhetsregisteret via samordnet registermelding. I dette alternativet utnyttes ikke Enhetsregisterets etablerte løsning for rapportering av endringer slik at staten må lage et eget regime for hvordan departementer og virksomheter skal rapportere endringer i egen organisasjon til SSB/DFØ. SSB/DFØ vil så kontrollere endringen og registrere endringen via samordnet registermelding til Enhetsregisteret.

Det andre alternativet legger opp til et forvaltningsregime der departementer og virksomheter rapporterer endringer til Enhetsregisteret via samordnet registermelding som de gjør i dag, men at kvalitetssikringen av dataene styrkes, jf. kulepunktene over.

Det tredje alternativet er likt som det andre løsningsalternativet med hensyn til kvalitetssikring og kontroll, men legger i tillegg opp til å heve bevisstheten hos de registreringspliktige, tydeliggjøre hvem som har plikt til å melde om endringer og beskrive hvilke vurderinger og kontrollrutiner som skal gjennomføres forut for rapportering av organisatoriske endringer i samordnet registermelding. Alternativet skiller seg fra det andre løsningsalternativet ved at:

- ansvaret knyttet til plikten om å registrere organisatoriske endringer via Samordnet registermelding tydeliggjøres og knyttes til det nivået hvor organisatoriske endringer besluttes.
- Enhetsregisterets rolle som statens primærkilde (master) for data om statens organisering blir tydeliggjort.

Kapittel 7 tar utgangspunkt i vurderingene fra kapittel 5 og konkluderer med at det tredje løsningsalternativet er alternativet som best imøtekommer målene.

På bakgrunn i dette tilrår DFØ:

1. At forvaltningsregimet for vedlikehold av informasjon om statens organisasjon styrkes ved at:
 - Vedlagt forslag til rundskriv fastsettes og trer i kraft fra 1 januar 2017
 - Enhetsregisteret oppdateres i tråd med vedlagte virksomhetsoversikt og at departementene gjør dette i tråd med retningslinjene som foreslås i rundskrivet
 - DFØ og SSB får i oppdrag og utarbeide kriterier for kvalitetssikring og kontroll av endringer som mottas fra statlige virksomheter via samordnet registermelding, og at disse implementeres i SSB's kontrollrutiner knyttet til oppdatering av Enhetsregisteret
 - Det gis anledning til at DFØ får varsel om alle organisatoriske endringer, herunder navnendringer, som oppdateres i Enhetsregisteret.
 - Det stadfestes at informasjon om organisatoriske forhold i statsregnskapet, herunder enhetsnavn, skal samsvare med opplysninger i Enhetsregisteret – at Enhetsregisteret er statsregnskapets primærkilde
2. At brukernes informasjonsbehov mhp tilgang til relevant informasjon om statens organisasjon fra Enhetsregisteret imøtekommes ved at:
 - Det tas initiativ overfor registerenheten i Brønnøysund for å initiere tiltak som kan bidra til at Enhetsregisteret imøtekommer brukernes informasjonsbehov på en bedre måte.

3 Virksomhetsbegrepet i økonomiregelverket og statsregnskapet

Formålet med dette punktet er å:

- beskrive virksomhetsbegrepet slik det skal forstås ut i fra økonomiregelverkets bestemmelser,
- vise statens organisatoriske oppbygning slik den fremstår i statsregnskapet,
- vise hvilke virksomheter som inngår i staten

Kapittel 3 benyttes til å beskrive andre relevante registre med henblikk på begreper og hierarkiske strukturer, samt å synliggjøre i hvilken grad begreper og struktur samsvarer på tvers av registrene. Til sammen danner dette et bilde av nåsituasjonen som gir et grunnlag for å komme frem til problembeskrivelsene.

3.1 Virksomhetsbegrepet i økonomiregelverket

En virksomhet er i økonomiregelverket det samme som et statlig forvaltningsorgan i samsvar med språkbruken i tjenestemannsloven og hovedavtalen for arbeidstakere i staten. For utdypingen av hva som ligger i virksomhetsbegrepet, er det spesielt styrings- og ansvarsforhold og økonomistyring som reguleres av økonomiregelverket. Av grunnloven § 12 fordeler Kongen statens forretninger blant statsrådene og delegerer dermed instruksjonsmyndighet overfor underlagte statsinstitusjoner til departementene. Organiseringsansvaret og det overordnede styringsansvaret ligger derfor hos statsråden som er politisk og konstitusjonelt ansvarlig for underliggende forvaltningsområder. Kjennetegnene og kravene til statlige virksomheter som følger av økonomiregelverket er derfor ikke definerende egenskaper, men regulerer hvilke styringsdokumenter og arbeidsprosesser virksomhetene må forholde seg til.

Statlige forvaltningsorganer

Statlige forvaltningsorganer er omfattet av regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomistyring i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er tjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganer kan instrueres av overordnet myndighet hvor blant annet statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene formidler krav og instruksjoner til forvaltningsorganene.

Det skilles mellom tre undergrupper (tilknytningsformer) av statlige forvaltningsorganer: ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. For en sammenligning av ulike tilknytningsformer og hva som skiller statlige forvaltningsorganer fra andre organisasjonsformer (for eksempel aksjeselskaper og stiftelser), se vedlegg 1. Grovt oppsummert sier tilknytningsformen noe om den rettslige relasjonen mellom den utøvende statsmakten og et forvaltningsorgan (innenfor eller utenfor staten som juridisk person), samt hvilke styringsmuligheter og handlingsfrihet som foreligger.¹

Med unntak av noen forvaltningsorganer som er organisert etter egen lov – for eksempel universitetene, Datatilsynet og Statistisk sentralbyrå – har hvert fagdepartement myndighet til å organisere den underliggende statsforvaltningen.

Statlige virksomheter

¹ For mer utfyllende omtale av statlige forvaltningsorganer og ulike tilknytningsformer, se NOU 2003 «Mellom stat og marked»

Begrepet «virksomhet» benyttes i regelverket for økonomistyring i staten om et statlig forvaltningsorgan, i samsvar med språkbruken i tjenestemannsloven og hovedavtalen for arbeidstakere i staten (i stedet for «etat», «institusjon» eller tilsvarende). Et departement omfattes av virksomhetsbegrepet når det ikke opptrer som overordnet organ. Virksomhet benyttes for de tre hovedvariantene ordinære statlige forvaltningsorganer («bruttobudsjetterte virksomheter»), forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter («nettobudsjetterte virksomheter»). Det er først og fremst budsjettfullmaktene som skiller disse tre variantene.

Virksomheter er en del av staten som juridisk person og skiller seg fra selvstendige rettssubjekter omtalt i økonomiregelverket som statlige «selskap». En virksomhet kan ha underliggende driftsenheter. Med driftsenheter menes geografiske spredte og/eller administrative selvstendige enheter innenfor en virksomhet, i tråd med begrepsbruken i hovedavtalen for arbeidstakere i staten. Eksempelvis består Arbeids- og velferdsetaten av blant annet Arbeids- og velferdsdirektoratet og regionale og lokale kontorer. Regionale kontorer blir vanligvis å betrakte som driftsenheter innenfor virksomheten.

Det er hvert enkelt fagdepartement som avgjør om en enhet er en virksomhet i økonomiregelverkets forstand, eller om den er en driftsenhet innenfor en virksomhet, en enhet utenfor staten eller annet. Det er imidlertid en rekke krav i økonomiregelverket som inntreffer i det tidspunktet en statlig organisasjonsform er valgt.

Kjennetegn ved statlige virksomheter i økonomiregelverket

Statlige virksomheter er avgrenset til forvaltningsorganer som er en del av staten som juridisk person. Statlige virksomheter er direkte underlagt departementenes organiserings- og styringsmyndighet og generelle instruksjonsmyndighet. Statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten med mindre annet er fastlagt ved lov. Styrings- og ansvarsområdet kjennetegnes/reguleres i økonomiregelverket ved følgende krav:

- Det skal foreligge instruks fra overordnet departement som beskriver virksomhetens myndighet og ansvar (jamfør reglementet § 3 og bestemmelsene punkt 1.2)
- Styringsdialogen mellom departement og virksomhet skal fastsettes (med styringsdokumenter, møter, rapporteringskrav med mer jamfør bestemmelsene punkt 1.3)
- Departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslag til Stortinget (reglementet § 5)
- Departementet skal stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev (reglementet § 7 og bestemmelsene punkt 1.4). Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål og styringsparametere for virksomheten, budsjettmessige og administrative fullmakter og krav til rapportering.
- Statlige virksomheter skal anvende mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp, jamfør reglementet § 4 og bestemmelsene punkt 2.2.

Statlige virksomheter får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, og staten er økonomisk ansvarlig for virksomheten. Økonomiregelverket har blant annet som formål å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det ligger følgende krav til grunn i økonomiregelverket for at statlige virksomheter skal kunne motta og stå ansvarlig for bevilgede midler:

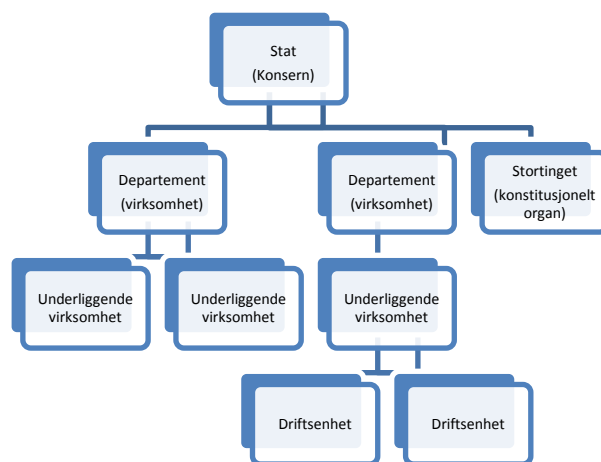
- Statlige virksomheters betalingsformidling i form av inn- og utbetalinger skal skje gjennom statens konsernkontoordning, jamfør bestemmelsene punkt 3.7.1 og Finansdepartementets

rundskriv R-104. Statlige virksomheter må ha oppgjørskonto(er) i Norges Bank og arbeidskonto(er) i en av bankene DFØ har inngått rammeavtaler med.

- Statlige virksomheter skal rapportere til statsregnskapet, jmfør reglementet § 12, bestemmelsene punkt 3.3.1 og Finansdepartementets rundskriv R-101.
- Virksomheter har plikt til å føre regnskap (reglementet § 12 og bestemmelsene punkt 3.3.2) og bokføre på kontoene i standard kontoplan (bestemmelsene punkt 3.3.3 og Finansdepartementets rundskriv R-102)
- Virksomheter skal avlegge årsrapport (reglementet § 9 og bestemmelsene punkt 1.5.1) med årsregnskap (reglementet §12, bestemmelsene punkt 3.4 og Finansdepartementets rundskriv R-115)
- Det foretas kontroll fra Riksrevisjonen med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen

Punktene på listen ovenfor definerer ikke en statlig virksomhet i seg selv – det er departementet som definerer virksomheten og hvilken tilknytningsform den skal ha. Kravene til departementets styring og oppfølging av virksomheten inntreffer etter at virksomheten er opprettet, sammenslått eller på en måte omorganisert (for eksempel forandret tilknytningsform).

Kjennetegnene og kravene presentert ovenfor er ikke uttømmende. Kravene i økonomiregelverket gjelder for alle statlige virksomheter i sin helhet med mindre en virksomhet har fått innvilget unntak fra noen bestemmelser. Figur 1 illustrerer statens hierarkiske oppbygning slik den er å forstå i økonomiregelverket. Figuren viser skillet og hierarkiet mellom departement, virksomhet og driftsenheter.



Figur 1: Statens hierarkiske oppbygning slik den er å forstå i økonomiregelverket

3.2 Statsregnskapet og statens konsernkontoordning

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har ansvaret for forvaltning og drift av statsregnskapet og statens konsernkontoordning. Alle statlige virksomheter skal være tilknyttet statens konsernkontoordning og har plikt til å rapportere til statsregnskapet. Statsregnskapet og konsernkontoordningen er underlagt rapporteringsregimer som bidrar til at endringer i statens organisering identifiseres.

Statsregnskapet har ingen formell tilknytning eller oppdaterings- rapporteringsfunksjon til andre statlige registre. DFØ har gjort noen avstemminger av navn og organisasjonsnummer mellom statsregnskapet og Enhetsregisteret. I slike tilfeller har vi sett at navnene i Enhetsregisteret kan

avvike fra navn slik de oppgis på nettsider og tildelingsbrev. I slike tilfeller oppstår tvil om hva som er det riktige navnet og man velger navn ut fra skjønn, eller muntlig kontakt med aktuelt departement.

Offentlige organer og registre som ikke er tilknyttede registre, plikter, der det er praktisk mulig, å benytte opplysninger fra Enhetsregisteret. DFØ benytter ikke Enhetsregisteret som primærkilde for å vedlikehold av statsregnskapets virksomhetsregister.

Organisatorisk oppbygging av statsregnskapet

Statsregnskapet er inndelt i fire organisatoriske nivåer: (1) staten, (2) departement, (3) virksomhet og (4) regnskapsførende enheter. Det fjerde nivået er det laveste nivået i statsregnskapet og sier noe om hvordan den enkelte virksomhet, herunder departementene, har organisert ansvaret for regnskapsføring og rapportering i egen virksomhet. Det gir en oversikt over hvilke enheter som rapporterer til statsregnskapet. Der hvor virksomheter har samlet regnskapsfunksjonen fremkommer virksomheten som den regnskapsførende enheten på nivå 4. Dersom virksomheten har valgt å spre regnskapsfunksjonen på fler underliggende driftsenheter vil disse enhetene fremkomme som egne regnskapsførende enheter.

Regnskapene som er rapportert inn til statsregnskapet på nivå 4 aggregeres til virksomhets-, departements- og statsnivå. DFØ har utarbeidet en oversikt over alle statlige virksomheter som rapporterer til statsregnskapet, med tilhørende regnskapsførende enheter. Ordninger som ikke tilfredsstillende kriterier for å være virksomhet i økonomiregelverket, men som er regnskapsførende enheter inn i statsregnskapet (for eksempel SDØE) er også med i oversikten. Oversikten er utarbeidet i dialog med det enkelte departementet når det har vært behov for det. Oversikten er behandlet i arbeidsgruppen som har gitt sin tilslutning. Listen er i tillegg presentert for KMD/APA som har gitt tilbakemelding på at oversikten ikke er i konflikt med deres områder, og at den derfor er uproblematisk for dem. De kommenterer at det alltid vil være ulike måter å bunte eller titulere statlige virksomheter (det siktes her til virksomhetsbegrepet slik det brukes i Enhetsregisteret), og at de inn til videre vil fortsette med dagens praksis. I denne sammenheng viser de til behovene knyttet til de såkalte forhandlingsområdene.

(Se vedlegg 1)

4 Andre registre

For å sammenligne bruk av virksomhetsbegrepet på tvers av ulike registre, går vi nedenfor gjennom virksomhetsbegrepet slik det brukes i Enhetsregisteret, Virksomhets- og foretaksregisteret og A-ordningen.. Vi presenterer hva som ligger til grunn for virksomhetsbegrepet i hvert tilfelle, og gir et kort innblikk i den organisatoriske oppbyggingen av hvert register.

4.1 Enhetsregisteret

Enhetsregisterets (ER) funksjon er å samordne opplysninger om næringslivet og offentlige enheter som finnes i ulike offentlige registre, og forvaltes av Registerenheten i Brønnøysundregistrene. Staten, fylkeskommuner og kommuner er en av flere registerenheter som etter [Lov om Enhetsregisteret](#) skal registreres i Enhetsregisteret – også hvis de registreres eller endres i tilknyttede registre (se §§ 2 og 4). Det er ikke videre definert hvilke enheter innenfor staten som er registreringsenheter i loven eller [forskrift om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret](#).

Registreringsenhetene skal benytte Samordnet registermelding for å oppdatere informasjon om seg selv, og er selv ansvarlig for kvaliteten av egne data. Dette utgjør så grunnlaget for å oppdatere de tilknyttede registrene. På denne måten blir informasjonen om ulike organisatoriske enheter/nivå samordnet på tvers av registrene. Følgende registre er tilknyttet Enhetsregisteret:

- Arbeidsgiverdelen av Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret (folketrygdloven § 25-1).
- Foretaksregisteret (lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak).
- Stiftelsesregisteret (stiftelsesloven § 8).
- Merverdiavgiftsregisteret (merverdiavgiftsloven kapittel 14).
- Statistisk sentralbyrås Virksomhets- og foretaksregister (statistikkloven § 2-2).
- Skattedirektoratets register over upersonlige skattytere, jf. skattebetalingsloven § 4-1 første ledd bokstav a.
- Konkursregisteret (lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs § 144).

Enhetsregisteret har en koordinerende funksjon for sine tilknyttede registre. Registerets koordinerende funksjon skal sikre entydig identifikasjon av den enkelte organisatoriske enhet og lik forståelse av begrepene på tvers av tilknyttede registre. Med dette som utgangspunkt gir det liten mening å sammenligne data på tvers av registrene som er tilknyttet Enhetsregisteret. I det videre arbeidet vurderer vi det registeret som er mest relevant for dette oppdraget, Virksomhets- og foretaksregisteret.

4.2 Virksomhets- og foretaksregisteret

Virksomhets- og Foretaksregisteret (VoF) er et av flere registre tilknyttet Enhetsregisteret som forvaltes av Statistisk sentralbyrå. VoF gir oversikt over alle foretak (juridiske enheter) og virksomheter i privat og offentlig sektor i Norge.

Statistisk sentralbyrå er ansvarlig for opprettelse og vedlikehold av offentlig forvaltning i Enhetsregisteret, og har adgang til å levere ut informasjon og kontrollere informasjonen i Enhetsregisteret. Brønnøysundregisterets kontrollansvar i samspillet omfatter i hovedsak formalkontroll av juridisk enhet. Statistisk sentralbyrås kontrollansvar omfatter virksomhetsenheten, det vil si den funksjonelle delen av virksomheten, samt å sikre at strukturen i og knytningen til den

juridiske enheten i offentlig forvaltning er korrekt. Videre har Statistisk sentralbyrå kontrollansvaret for nærings- og sektorkodene, samt alle enheter og strukturen innenfor offentlig forvaltning.

VoF oppdateres kontinuerlig med endringer i Enhetsregisteret. Ajourholdet av registeret bygger hovedsakelig på enhetenes meldinger til Enhetsregisteret på samordnet registermelding. Med andre ord skal endringer i VOF samordnes med Enhetsregisteret som i neste omgang oppdaterer de øvrige tilknyttede registrene.

Statlige virksomheter i Virksomhets- og foretaksregisteret

I privat sektor registreres enhetene i to nivåer - institusjonelt/juridisk nivå (foretak) og funksjonelt nivå (virksomhet i Enhetsregisterets definisjon). En slik inndeling vil ikke vise organisasjonsstrukturen i offentlig forvaltning. I juridisk forstand er staten bare én enhet. Det er derfor etablert en egen benevnelse for å synliggjøre nivå av enheter mellom de juridiske enhetene (STAT, FYLK, KOMM) og virksomhetene (BEDR) slik begrepet brukes i Enhetsregisteret. Enhetene på dette nivået har fått benevnelsen Organisasjonsledd (ORGL).

Departementene og de konstitusjonelle enhetene som ikke er underlagt et departement (f eks stortinget, statsministerens kontor og riksrevisjonen), får betegnelsen STAT. Alle disse enhetene samlet utgjør staten som juridisk enhet, men det finnes ikke et overordnet nivå som knytter disse enhetene sammen.

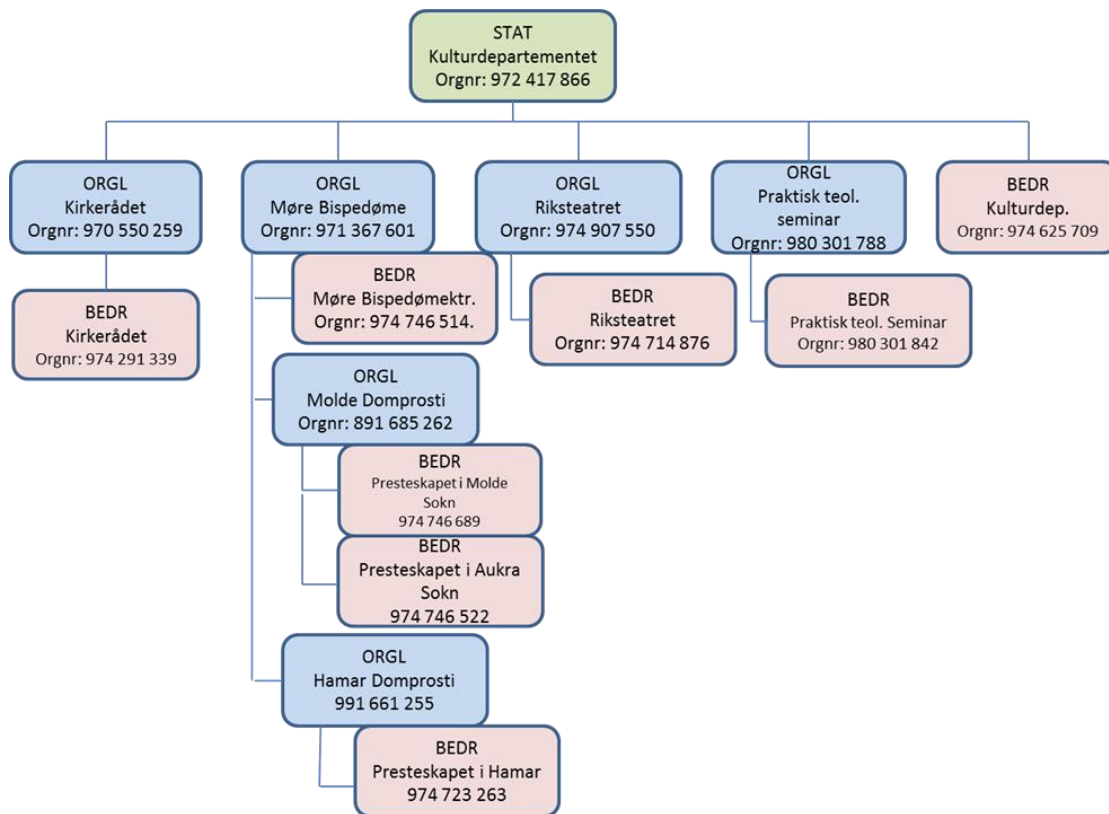
For å kunne registrere organisasjonsstrukturen til offentlige forvaltning, er det registrert et varierende antall nivåer av organisasjonsledd (ORGL) mellom juridisk enhet (STAT) og virksomhet (BEDR). Organisasjonsledd på øverste nivå under STAT/departementene er oftest å betrakte som statlige virksomheter i økonomiregelverkets forstand (for eksempel Finanstilsynet, Luftfartstilsynet og Skatteetaten). Organisasjonsledd på lavere nivå er oftest ikke å betrakte som statlige virksomheter, men sammenfaller med driftsenheter i økonomiregelverkets forstand (for eksempel Fiskeridirektoratet region vest, Oslo Politidistrikt og lignende regionale avdelinger). SSB har ingen fastsatte regler eller kriterier for å vurdere om hvilket ORGL - nivå en ny organisatorisk enhet skal ligge på i VoF. I praksis er det derfor det enkelte departement som bestemmer dette i det enkelte tilfelle.

Begrepet virksomhet (BEDR) er knyttet til det laveste nivået i registerets organisasjonshierarki for staten og definert slik: «en virksomhet er en lokalt avgrenset funksjonell enhet som hovedsakelig driver virksomhet innenfor en bestemt næringsgruppe».² Alle juridiske enheter i VoF som driver næringsvirksomhet eller har ansatte skal ha minst én underenhet (Bedr) Se figur 2 nedenfor som viser et eksempel på hvordan et departement kan være organisert i Virksomhets- og foretaksregisteret. Vi ser av dette at virksomhetsbegrepet slik det benyttes i Virksomhets- og foretaksregisteret ikke samsvarer med forståelsen av dette begrepet i økonomiregelverket.

² Definisjonen følger standard for næringsgruppering (SN2007) fastlagt gjennom EU Rådsforordning. Grunnlaget for SN2007 er EUs standard NACE Rev.1.1 (Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes) og FNs standard ISIC Rev.4 (International Standard Industrial Classification of all Economic Activities)

Staten – Departement med underliggende enheter

Kun et utvalg av enheter er tegnet inn i eksemplet



Figur 2: Et eksempel på hvordan et departement kan være organisert i Enhetsregistret. Kun et utvalg av enheter er tegnet inn.

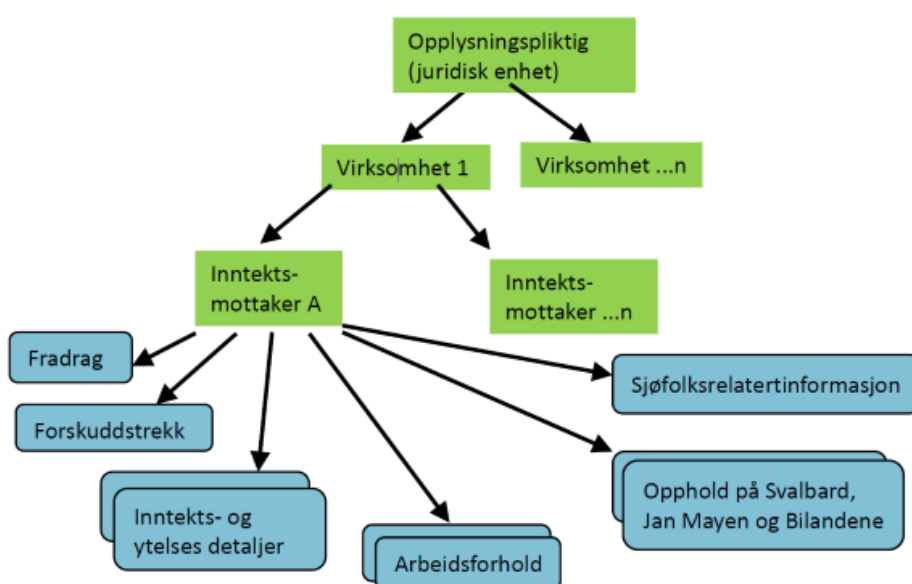
4.3 A-ordningen

A-ordningen samordner innrapportering til Statistisk sentralbyrå, NAV og Skatteetaten i en felles a-melding.³ Formålet med A-ordningen er å samkjøre myndighetenes krav til innrapportering av opplysninger om inntekts- og ansettelsesforhold, slik at de opplysningspliktige enkelt kan oppfylle rapporteringsplikten. Det er krav om at det rapporteres månedlig og innen den 5. i påfølgende måned. A-ordningen er forankret i [Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. \(a-opplysningsloven\)](#), og det følger av § 3 at opplysningsplikten omfatter (se også Figur 2):

- a. ligningsloven § 5-2,
- b. folketrygdloven §§ 24-2, 25-1 annet ledd og 25-10,
- c. skattebetalingsloven § 5-11,
- d. statistikkloven § 2-2 og
- e. svalbardskatteloven § 5-2 femte ledd

³ Statistisk sentralbyrå, NAV og Skatteetaten mottar kun den informasjonen de har hjemmel til å innhente selv om innrapporteringen skjer samlet. Skatteetaten ved Etatenes fellesforvaltning (EFF) har ansvar for drift og videreutvikling av a-ordningen.

Figur 2 gir en visuell oversikt over opplysningspliktige forhold som innhentes gjennom a-ordningen. Særlig relevant er forholdet mellom opplysningspliktige og virksomhet (funksjonell enhet). Juridiske enheter skal opplyse om en rekke forhold (fradrag, forskuddstrekk, arbeidsforhold etc.) for hver inntektsmottaker. Opplysningene skal knyttes til virksomheter. Virksomhetsbegrepet slik det benyttes i a-ordningen er likt med virksomhetsbegrepet slik det benyttes i Enhetsregisteret og virksomhets- og foretaksregisteret. Siden staten samlet sett er samme juridiske enhet er det ikke tydelig avgrenset hvem, innenfor staten, som skal registrere hva om inntektsmottakere. Det kan tenkes at opplysningene blir innsendt av departementer, virksomheter og driftsenheter slik begrepene er å forstå i økonomiregelverkets forstand.



Figur 3: Oversikt over opplysningspliktige forhold som innhentes gjennom A-ordningen

Lønnsstatistikk i staten (tidligere Statens sentrale tjenestemannsregister)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Arbeidsgiverpolitisk avdeling har ansvaret for registeret Lønnsstatistikk i staten (Statens sentrale tjenestemannsregister fram til 2015). Lønnsstatistikken inneholder ulike opplysninger om tilsatte i statlig tariffområde og brukes som grunnlag i forhandlinger, personalplanlegging og budsjettarbeid.⁴

Data blir innhentet elektronisk fra Skatteetaten ved Etatenes fellesforvaltning (fra a-meldingen) og bearbeidet av Statistisk sentralbyrå som utarbeider den offisielle lønnsstatistikken for ansatte i staten. Virksomhetsnivået og betegnelsen på den organisatoriske oppbyggingen er i så måte den samme som i Virksomhets- og foretaksregisteret. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider i tillegg uoffisiell statistikk for antall tilsatte etter departementsområder og statlige virksomheter.⁵ I denne sammenheng bunter KMD virksomhetene slik de fremkommer i Enhetsregisteret, etter sine behov eller grupper som de vet det er spørsmål etter, f. eks

⁴ Se også <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lonn-og-tariff-i-staten/SST/id473320/>

⁵ Se for eksempel «Tabell 1B: Tilsatte etter departementsområder inkludert etater» [her](#)

forhandlingsområder. Hovedgruppen deres er de statlige virksomhetene som er omfattet av det statlige tariffområdet. Grunnen til at de må gjøre disse egne inndelinger er for å tilgjengeliggjøre data som på en struktur som de ellers ikke kan lese ut av databasen fra Enhetsregistret.

5 Problembeskrivelse

Så langt har vi vist hvordan virksomhetsbegrepet er å forstå i økonomiregelverket og hvordan statlige virksomheter er bygd opp i statsregnskapet. Vi har videre vist hvordan virksomhetsbegrepet er å forstå i Enhetsregisteret, Virksomhets- og foretaksregisteret og A-ordningen. Vi skal nå rette fokus på problemområdene som oppstår når vi vurderer beskrivelsene av dagens situasjon i kapittel 3 og 4 opp mot målene som ligger til grunn for utredningen.

Målene som ligger til grunn for utredningen (jf pkt 1):

- Vise oversikten over hvilke virksomheter (økonomiregelverkets forståelse) som inngår i staten som juridisk person med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder
- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

Etter gjennomgangen ser vi at følgende tema skiller seg ut som problemområder knyttet til forvaltningen av ulike registre og bruk av virksomhetsbegrepet i statsforvaltningen:

- Ulik struktur og begrepsbruk mellom Enhetsregisteret og økonomiregelverket/statsregnskapet
- Manglende vurderingskriterier i tilknytning til kvalitetssikring av registrerte data
- Uklare ansvarsforhold og retningslinjer i forbindelse med registrering av virksomheter
- Dataene om statlige virksomheter i Enhetsregisteret er ikke tilpasset brukernes eller statens behov

5.1 Ulik struktur og begrepsbruk

Det er DFØs vurdering at det i all hovedsak er samsvar mellom DFØs og SSBs framstilling av virksomhetsnivået i økonomiregelverket/statsregnskapet og Virksomhets- og foretaksregisteret som grunnlag for Enhetsregisteret. Å komme fram til denne konklusjonen krever imidlertid at de riktige nivåene kobles opp mot hverandre da informasjonskildene har ulik begrepsbruk. Der økonomiregelverket skiller mellom departement, virksomheter og driftsenheter, har Enhetsregisteret et skille mellom henholdsvis stat, organisasjonsledd og virksomhet. En statlig virksomhet i statsregnskapet samsvarer stort sett med STAT og det øverste organisasjonsleddet i Virksomhets- og foretaksregisteret. En «virksomhet» i Virksomhets- og foretaksregisteret er ikke det samme som en «virksomhet» i statsregnskapet, og benyttes for å synliggjøre det som kalles det funksjonelle nivået i Enhetsregisteret.

I Tabell 1 sammenligner vi deler av Skatteetaten og Politi- og lensmannsetaten i økonomiregelverket (skillet mellom departementet, virksomhet og driftsenhet) og Virksomhets- og foretaksregisteret (stat, organisasjonsledd og virksomhet). Ser vi først på sammenligningen av deler av Skatteetaten i Tabell 1, ser vi at økonomiregelverket ikke tar stilling til den organisatoriske strukturen utover å skille ut virksomhetsnivået og de øvrige (ustrukturerte) driftsenhetene. VoF, derimot, kartlegger hele strukturen i virksomheten gjennom relasjoner mellom organisasjonsledd og underliggende «virksomheter». Virksomhets- og foretaksregisteret skiller også hierarkisk mellom

flere organisasjonsledd. Denne hierarkiske oppbyggingen er ikke en del av virksomhetsbegrepet i økonomiregelverket og statsregnskapet. Selve hovedstrukturen på Skatteetaten sammenfaller imidlertid på tvers, i den forstand at det øverste organisasjonsleddet samsvarer med virksomhetsnivået ut i fra økonomiregelverket og statsregnskapet.

Det er imidlertid avvik som inntreffer når vi sammenligner framstillingen av Politi- og lensmannsetaten i Tabell 1. Her kan vi ikke sette likhetstegn mellom øverste organisasjonsledd og virksomhetsbegrepet. Da framstår Politi- og lensmannsetaten, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste som tre ulike virksomheter i økonomiregelverkets forstand. De øvrige underliggende enhetene er knyttet opp til Politidirektoratet (Økokrim, Kripos, Politidistriktene etc.) i stedet for Politi- og lensmannsetaten i Virksomhets- og foretaksregisteret.

Tabell 1: Sammenligning av begrepsbruk og hovedstrukturen i oppbygging av statsregnskapet og Enhetsregisteret med deler av Skatteetaten og Politi- og lensmannsetaten brukt som eksempel.

Enhetsregisteret	Økonomiregelverket		
	Departement	Virksomhet	Driftsenhet
STAT	FIN		
1 ORGL		Skatteetaten	
2 ORGL			Skattedirektoratet
2 BEDR			Avdeling Hamar
2 BEDR			Avdeling Otta
3 ORGL			Skatt Vest
4 BEDR			Avdeling Bø
4 BEDR			Avdeling Gol
STAT	JD		
1 ORGL		Politi- og lensmannsetaten	
1 ORGL			Politiets sikkerhetstjeneste
1 ORGL			Politidirektoratet
2 ORGL			Økokrim
2 ORGL			Kripos
2 ORGL			Oslo Politidistrikt
3 BEDR			Sentrum Politistasjon
3 BEDR			Stovner Politistasjon
3 BEDR			Barnehuset Oslo

I økonomiregelverket er det ingen substansiell forskjell mellom etater og virksomheter, men det er DFØs erfaring at etater, og den hierarkiske oppbyggingen av etater, kan være en kilde til misforståelser. Vi presiserer at definisjonen av det øverste organisasjonsleddet – det som i Enhetsregistret i de fleste tilfeller samsvarer med virksomhetsnivået i økonomiregelverket – er det kritiske å samordne på tvers av ulike registre. Det vil bidra til å skape en ensartet forståelse av virksomhetsnivået etter økonomiregelverkets forståelse på tvers av ulike registre med statlige virksomheter som enheter.

5.2 Manglende kvalitetssikring av registrerte data

Avvikene kan skyldes ulik forståelse av hva som er det korrekte virksomhetsnivået for noen virksomheter. Avvikene kan også skyldes registreringsfeil og at dataene ikke er oppdaterte. SSB og

Enhetsregisteret har i dag ikke et klart regelverk/definisjon på hva som skal registreres og på hvilket nivå. Det har derfor blitt opp til det enkelte departement/statlig virksomhet hva som er blitt registrert.

Det som er et grunnleggende problem er mangelen på et forvaltningsregime som sikrer at den totale mengden enheter som kvalifiserer som statlige virksomheter i økonomiregelverkets forstand, blir kvalitetssikret og synkronisert på tvers av registrene. Per dags dato foreligger det ikke et forvaltningsregime som knytter økonomiregelverkets forståelse av virksomhetsbegrepet og framstillingen i statsregnskapet til de øvrige informasjonskildene/registrene.

Det er ikke fastsatt kriterier knyttet til registrering eller endring av statlige virksomhet eller driftsenheter i økonomiregelverkets forstand. Det er en rekke krav i økonomiregelverket som gjelder for statlige virksomheter (jamfør del 3.1) som burde samsvare på tvers av ulike informasjonskilder. For eksempel skal det overordnede departementene lage tildelingsbrev til alle underliggende virksomheter. I noen tilfeller lages det tildelingsbrev til driftsenheter under en virksomhet i tillegg til virksomheten samlet. Informasjon om virksomhetsnivået i styringsdokumenter samsvarer ikke alltid med informasjon om virksomheten i ulike registre, selv om kravene i økonomiregelverket gjelder for virksomheten samlet.

5.3 Uklare ansvarsforhold og retningslinjer i forbindelse med registrering av virksomheter

Registreringsansvar og opplysningsplikt er knyttet til juridiske enheter, men alle statlige virksomheter er en del av staten som juridisk person. I Lov om Enhetsregisteret er staten definert som registreringsenhet med plikt til å registrere endringer, men statens har ikke fastsatt tydelige krav til hvordan denne plikten skal ivaretas. Det er ikke fastsatt hvem som har plikt til å rapportere organisatoriske endringer.

5.4 Data er lite tilgjengelig for brukerne

Slik situasjonen er i dag, er ikke data om statlige virksomheter lett tilgjengelig for brukerne. Det finnes ikke funksjonalitet for uttrekk av staten som samlet populasjon fra Enhetsregisteret, eller en synliggjøring av det organisatoriske hierarkiet innad i virksomheten. Brukeren må med andre ord søke opp hver enkelt virksomhet og må selv kunne skille virksomhetsnivået fra andre underliggende driftsenheter. Fra og med 2016 ble riktignok statsregnskapet publisert på virksomhetsnivå, men de øvrige problemene rundt ulik begrepsbruk og mangel på samordning, gjør at brukeren må ha god forståelse og kunnskap om statlige virksomheter for å sammenligne statsregnskapet med andre kilder.

Ulike statlige registre/brukere har varierende behov med tanke på hvilken populasjon de ønsker å trekke ut fra enhetsregistret. Statsregnskapet har f.eks. behov for å gjøre uttrekk av en populasjon bestående av alle regnskapsførende enheter. Denne informasjonen er i dag ikke tilgjengelig i Enhetsregisteret og slike uttrekk må derfor enten utledes av andre begreper som finnes i registeret, eller hentes fra andre kilder. Om vi fortsetter med eksempelet fra statsregnskapet, så ser vi at statsregnskapet vil, dersom foreslåtte endringer implementeres i Enhetsregisteret, få oversikt over hvilke virksomheter som finnes i Enhetsregisteret og dermed se hvem som har rapporteringsplikt til statsregnskapet. Det vil derimot ikke være mulig å se om det er en eller fler regnskapsførende

enheter i den enkelte virksomhet og statsregnskapet må derfor benytte andre kilder for kvalitetssikre dette.

Ulik begrepsbruk og tekniske løsninger gjør at informasjon om statens organisering i praksis ikke er tilgjengelig for brukerne. Det er f eks. vanskelig å forstå at virksomheter i Enhetsregisteret er noe helt annet, og langt fler, enn hva som kommer opp når man søker på virksomhet i statsregnskapet (som bygger på økonomiregelverkets forståelse). Det er også vanskelig å forstå hva f eks. organisasjonsledd (ORGL) er når dette er en benevnelse som ikke en gang finnes i økonomiregelverket, eller noe annet regelverk for den saks skyld.

6 Alternative løsningsforslag

Av kravene i økonomiregelverket har vi presisert noen sentrale kjennetegn på statlige virksomheter (se del 2.1). Siden antallet og nivåene på statlige virksomheter ikke samsvarer på tvers av ulike registre, kan vi med rimelig sikkerhet si at registreringen og forståelsen av statlige virksomheter ikke er godt nok forankret i statsforvaltningen. I dette kapitlet beskrives vi 3 løsningsalternativer som vurderes opp mot målene som ligger til grunn for utredningen, jf. pkt 1 (målene gjengis under de enkelte alternativ).

Løsningsalternativene beskrives og vurderes hver for seg i nedenstående punkter. Løsningsalternativene som beskrives nedenfor adresserer behovet for å etablere et forvaltningsregimet for vedlikehold av informasjonen om statens organisasjon i Enhetsregisteret. Alternativene tar ikke for seg eventuelle behov for utvikling av de tekniske løsningene eller datastrukturen i Enhetsregisteret. Dette skyldes at vi anser dette for å ligge utenfor mandatet av denne utredningen. Vi ønsker likevel å fremheve at diskusjoner i arbeidsgruppen om det ovennevnte problemområdet - *data er lite tilgjengelig for brukerne* - er en stor utfordring som må løses dersom staten ønsker å oppnå en effektiv forvaltning på området. Statsregnskapet vil f.eks ikke kunne implementere bruk av Enhetsregisteret som en integrert del av sitt forvaltningsregime før det er mulig å gjøre et automatisk uttrekk av den populasjonen som er relevant for statsregnskapet, regnskapsførende enheter. Frem til de tekniske løsningene i Enhetsregisteret kan ivareta dette, vil forvaltningsregimet for vedlikehold av data i Enhetsregisteret og tilknyttede registre preges av manuelle rutiner og etterkontroll for sikre kvalitet.

6.1 Registreringsenhet og registreringspliktig er staten

I dette alternativet legges det opp til at staten, siden staten er det juridiske nivået, er registerenheten og at staten derfor må ha én spesifisert enhet som ivaretar plikten til rapportere organisatoriske endringer i via samordnet registermelding på vegne av hele staten. For at denne enheten skal ivareta evne å ivareta plikten til å registrere endringer for staten må det etableres et eget system hvor denne enheten får informasjon om endringer som den skal melde inn. Enhetsregisteret har etablert et slikt system gjennom samordnet registermelding, hvor det er etablert et skille mellom de som er ansvarlig for å rapportere endringer og hvor SSB, for statens del, skal vurdere endringene før de legges inn i Enhetsregisteret.

For å sikre at virksomhetsbegrepet og statens hierarkiske oppbygning i Enhetsregisteret gjenspeiler økonomiregelverkets forståelse, må DFØ og SSB samarbeide om å utarbeide vurderingskriteriene som skal benyttes ved kontroll og godkjenning av endringer som rapporteres via samordnet registermelding. I denne forbindelse må man tydeliggjøre hvilke benevnelser/nivåer i Enhetsregisteret som skal samsvare med økonomiregelverkets ulike begreper.

Vurdering av løsningsalternativet

Nedenfor viser vi styrker og svakheter ved løsningen. Disse er vurdert opp mot målene som ligger til grunn for utredningen som er:

- Vise oversikten over hvilke virksomheter (økonomiregelverkets forståelse) som inngår i staten som juridisk person med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder

- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

Styrker:

- Begreper som benyttes for å synliggjøre organisatoriske enheter i staten samsvarer på tvers av statlige registre og datakilder

Ulemper:

- Tunge prosesser knyttet for å identifisere endringer i statsforvaltningen
- det må etableres et eget system for innhenting av informasjon om organisatoriske endringer i staten
- Enhetsregisterets funksjonalitet for rapportering av endringer via Samordnet registermelding blir ikke utnyttet

6.2 Dagens regime for rapportering av Samordnet registermelding opprettholdes – kontrollregimet styrkes

Dette løsningsalternativet legger opp til et forvaltningsregime der dataene kvalitetssikres i etterkant av at virksomheter rapporterer endringer via samordnet registermelding, men før endringen oppdateres i Enhetsregisteret. Alternativet ser på hvordan følgende forhold kan bidra til måloppnåelse:

- styrke regimet for godkjenning av endringsmeldingene som meldes via samordnet registermelding
- Synliggjøre hvordan prosessene knyttet til endringer i statsregnskapet og konsernkontoordningen kan utvikles slik at statsregnskapet og Enhetsregisteret samsvarer

For å sikre at virksomhetsbegrepet og statens hierarkiske oppbygning i Enhetsregisteret gjenspeiler økonomiregelverkets forståelse, må DFØ og SSB samarbeide om å utarbeide vurderingskriteriene som skal benyttes ved kontroll og godkjenning av endringer som rapporteres via samordnet registermelding. I denne forbindelse må man også tydeliggjøre hvilke benevnelser/nivåer i Enhetsregisteret som skal samsvare med økonomiregelverkets ulike begreper.

Det foreslås at SSB kvalitetssikrer og godkjenner endringsmeldingene med utgangspunkt i kriteriene definert av DFØ, og at DFØ får informasjon om alle organisatoriske endringer i staten. Denne informasjonen benyttes til å vedlikeholde statsregnskapets virksomhetsoversikt og hierarkiske strukturer.

DFØ vil spille en tydelig rolle i kvalitetssikringen av dataene som er registrert i Enhetsregisteret. Dette innebærer at DFØ ved mottak av endringer knyttet til oppgjørskontoer i konsernkontosystemet (R-104 saker), kontrollerer virksomhetsinformasjonen mot Enhetsregisteret. Dersom informasjonen ikke samsvarer skal DFØ kontakte aktuelt departement for å avklare hva som er riktig, og ev. sørge for at endringen registreres i Enhetsregisteret før endringen legges inn i konsernkontoordningen og statsregnskapet.

For å sikre kvaliteten på virksomhetsnivå(-ene) i Enhetsregisteret legges det opp til at DFØ gjennomfører etterkontroller i forbindelse med årsoppgjøret. Disse har som formål å kontrollere om det er opprettet enheter på virksomhetsnivået i Enhetsregisteret som ikke er virksomheter i økonomiregelverkets forstand.

Tiltak:	Beskrivelse:
Utarbeider godkjenningkriterier	<p>Kriterier om hierarkiske strukturer: Fastsette hvilke benevnelser/nivåer i Enhetsregisteret som skal samsvare med økonomiregelverkets ulike begreper. Det legges opp til at Stat og Org.ledd nivå 1 i Enhetsregisteret skal samsvare med:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virksomhetsbegrepet i økonomiregelverkets forstand • Virksomhetsoversikten i statsregnskapet, herunder hierarkiske sammenhenger mellom enhetene • Arbeidsgivernivået i hovedtariffavtalen.... <p>Org.ledd nivå 2 og laver og virksomhetsbegrepet i Enhetsregisteret skal forstås som driftsenheter i økonomiregelverkets forstand.</p> <p>Kriterier om virksomhet: Det må fastsettes hvilke kriterier som skal ligge til grunn for at en organisatorisk enhet i Enhetsregisteret kan betegnes som virksomhet i økonomiregelverkets forstand. Foreslåtte kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mottar virksomheten tildelingsbrev? • Har virksomheten avlagt årsrapport med årsregnskap? • Foreligger det en instruks for virksomheten?
Formalisere roller og ansvar	<p>SSB kvalitetssikrer og godkjenner endringsmeldingene med utgangspunkt i kriteriene som er utviklet i samarbeid med DFØ, og sender informasjon av endringen til DFØ.</p> <p>DFØ vurderer endringen og legger dette inn i statsregnskapet dersom endringen gjelder en virksomhet i økonomiregelverkets forstand eller en regnskapsfører.</p>
DFØ s rutiner må justeres	<p>DFØ endrer rutine for R-104 saker til å omfatte styrket kontroll mot Enhetsregisteret og hvilke steg som skal følges ved avvik.</p> <p>DFØ etablerer en rutine for årlig etterkontroll hvor statsregnskapets virksomhetsoversikt kontrolleres mot Enhetsregisterets virksomhetsoversikt (stat og Org.ledd 1 nivået i Enhetsregisteret), herunder om de hierarkiske sammenhengene stemmer.</p>
Oppdatere rundskriv	<p>R-104 endres slik at det blir tydelig at departementet må påse at informasjon om virksomheten i R-104 skal være avstemt med opplysningene slik de ligger i Enhetsregisteret.</p>

Vurdering av løsningsalternativet

Nedenfor viser vi styrker og svakheter ved løsningen. Disse er vurdert opp mot målene som ligger til grunn for utredningen som er:

- Begreper som benyttes for å synliggjøre organisatoriske enheter i staten samsvarer på tvers av statlige registre og datakilder
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder

- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert på tvers av registrene og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

Styrker:

- Enhetsregisteret er knyttet til begrepene slik de skal forstås i økonomiregelverkets forstand, slik at Statsregnskapet og andre brukere i staten vil ha grunnlaget for å «mappe/konvertere» benevnelsene i Enhetsregisteret til begreper og hierarkiske strukturer som er i tråd med økonomiregelverkets begreper.
- Kriteriene som ligger til grunn for vurdering og ev. godkjenning av Samordnet registreringsmelding bidrar til at virksomhetsnivået blir korrekt opprettet i Enhetsregisteret
- Kontroller knyttet til R-104 saker vil fange opp endringer som ikke er meldt inn via Samordnet registermelding og bidra til samsvar mellom Enhetsregisteret og statsregnskapet.
- Melding fra SSB til DFØ om endringer i Enhetsregisteret og DFØs oppfølging av denne, bidrar til samsvar mellom statsregnskapet og Enhetsregisteret fra tidspunktet enheten opprettes
- DFØs etterkontroll av statsregnskapets virksomhetsregister mot virksomhetsnivået i Enhetsregisteret fanger opp enheter som ved en feil er opprettet som virksomhet i Enhetsregisteret (benevnelse Stat eller Org.ledd nivå 1).
- Løsningsalternativet krever kun endringer i SSB's og DFØ's rutiner i tillegg til minimale endringer i rundskriv R-104.

Ulemper:

- Manglende bevissthet om at økonomiregelverket forståelse av virksomhetsbegrepet og hierarkiske strukturer i staten skal ligge til grunn for registre hvor slik informasjon benyttes.
- Manglende bevissthet om at Enhetsregisteret er statens primærkilde for informasjon om statens organisering viderefører dagens problemer med ulik begrepsbruk og forståelse på tvers av statlige registre.
- Manglende bevissthet i statsforvaltningen om roller og ansvar knyttet til informasjonen om statens organisering i Enhetsregisteret, skaper risiko for at kvaliteten i dataene forringes over tid.
- Manglende normering av roller og ansvar knyttet til rapporteringsplikt via Samordnet registermelding bidrar til fragmentering av ansvaret knyttet til at organiseringen slik den fremstår i Enhetsregisteret samsvarer med økonomiregelverkets forståelse og de faktiske forhold.

6.3 Regimet for rapportering av Samordnet registermelding og kontroll av dette styrkes

Dette løsningsalternativet legger opp til å heve kompetansen hos de registreringspliktige, tydeliggjøre hvem som har registreringsplikt og regulere hvilke vurderinger og kontrollrutiner som skal gjennomføres forut for rapportering av organisatoriske endringer til Enhetsregisteret.

Alternativet skiller seg fra alternativet i pkt 6.2 ved at:

- ansvaret knyttet til plikten om å registrere organisatoriske endringer via Samordnet registermelding tydeliggjøres og knyttes til det nivået som beslutter organisatoriske endringer på virksomhetsnivå, det enkelte departement.
- Enhetsregisterets rolle som statens primærkilde (master) for data om statens organisering blir tydeliggjort.

Regimet for kontroll og godkjenning av Samordnet registermelding og kontroll og vedlikehold av statsregnskapets virksomhetsregister er det samme som i 6.2

Dette alternativet vektlegger at ansvaret for vedlikehold av informasjonen om statens organisering bør plasseres der organisatoriske forhold besluttes. Det foreslås at plikten til å rapportere endringer plasseres på det enkelte departement, stortinget, Statsministerens kontor, Domstolene (nivået som i dag benevnes STAT i Enhetsregisteret) og at plikten skal gjelde alle endringer innen egen virksomhet og endringer på virksomhetsnivå for alle underliggende virksomheter. Det foreslås at plikten til å rapportere endringer i underliggende virksomheter plasseres hos den enkelte virksomhet (nivået som i dag benevnes Org.ledd 1), og at plikten begrenses til å rapportere endringer innen egen virksomhet (ikke eget virksomhetsnivå).

For å sikre at virksomhetsbegrepet og statens hierarkiske oppbygning i Enhetsregisteret gjenspeiler økonomiregelverkets forståelse, må SSB og DFØ samarbeide om å utarbeide vurderingskriteriene som skal benyttes ved kontroll og godkjenning av endringer som rapporteres via samordnet registermelding. I denne forbindelse må man også tydeliggjøre hvilke benevnelser/nivåer i Enhetsregisteret som skal samsvare med økonomiregelverkets ulike begreper. Kriteriene for kontroll i dette løsningsalternativet utvides til at man også kontrollerer hvem som har rapportert endringen.

Det legges opp til at SSB kvalitetssikrer og godkjenner endringsmeldingene med utgangspunkt i kriteriene som er utviklet i samarbeid med DFØ, og at DFØ får informasjon om alle organisatoriske endringer i staten. Denne informasjonen benyttes til å vedlikeholde statsregnskapets virksomhetsoversikt og hierarkiske strukturer.

DFØ vil spille en tydelig rolle i kvalitetssikringen av dataene i Enhetsregisteret Dette innebærer at DFØ ved mottak av endringer knyttet til oppgjørskontoer i konsernkontosystemet (R-104 saker), kontrollerer informasjonen om virksomheten mot Enhetsregisteret. Dersom informasjonen ikke samsvarer skal DFØ kontakte aktuelt departement for å avklare hva som er riktig, og ev. sørge for at endringen registreres i Enhetsregisteret før endringen legges inn i konsernkontoordningen og statsregnskapet.

For å sikre kvaliteten på virksomhetsnivå(-ene) i Enhetsregisteret legges det opp til at DFØ gjennomfører etterkontroller i forbindelse med årsoppgjøret. Disse har som formål å kontrollere om det er opprettet enheter på virksomhetsnivået i Enhetsregisteret som ikke er virksomheter i økonomiregelverkets forstand.

Tiltak:	Beskrivelse:
Definere ansvar og roller for rapportering av Samordnet endringsmelding	Det er behov for å tydeliggjøre hvem som har plikt til å rapportere organisatoriske endringer via Samordnet registermelding. Arbeidsgruppen foreslår at: <ul style="list-style-type: none"> • Departementene er ansvarlig for å melde alle endringer for egen virksomhet • Departementene er ansvarlig for å melde alle endringer på virksomhetsnivå for underliggende virksomheter • Underliggende virksomheter kan melde endringer innenfor egen virksomhet (ikke for eget virksomhetsnivå) Det inngår i SSBs kontroll og godkjenningsrutiner å kontrollere at mottatt endringsmelding er sent av noen med fullmakt til å gjøre den konkrete endringen. Den videre kontrollen blir som i 6.2

<p>Utarbeider godkjenningskriterier</p>	<p>Kriterier om hierarkiske strukturer: Fastsette hvilke benevnelser/nivåer i Enhetsregisteret som skal samsvare med økonomiregelverkets ulike begreper. Det legges opp til at Stat og Org.ledd nivå 1 i Enhetsregisteret skal samsvare med:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virksomhetsbegrepet i økonomiregelverkets forstand • Virksomhetsoversikten i statsregnskapet, herunder hierarkiske sammenhenger mellom enhetene • Arbeidsgivernivået i hovedtariffavtalen <p>Org.ledd nivå 2 og laver og virksomhetsbegrepet i Enhetsregisteret skal forstås som driftsenheter i økonomiregelverkets forstand.</p> <p>Kriterier for virksomhetsnivået: Det må fastsettes hvilke kriterier som skal ligge til grunn for at en organisatorisk enhet i Enhetsregisteret kan betegnes som virksomhet i økonomiregelverkets forstand. Foreslåtte kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mottar virksomheten tildelingsbrev? • Har virksomheten avlagt årsrapport med årsregnskap? • Foreligger det en instruks for virksomheten? <p>Kontroll av avsender av endringsmelding: (nytt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • SSB kontrollerer at avsender av endringsmelding har fullmakt til å melde endringen.
<p>Formalisere roller og ansvar</p>	<p>SSB kvalitetssikrer og godkjenner endringsmeldingene med utgangspunkt i kriteriene som er utviklet i samarbeid med DFØ, og sender informasjon av endringen til DFØ.</p> <p>DFØ vurderer endringen og legger dette inn i statsregnskapet dersom endringen gjelder en virksomhet i økonomiregelverkets forstand eller en regnskapsfører.</p>
<p>DFØ s rutiner må justeres</p>	<p>DFØ endrer rutinene for R-104 saker til å omfatte styrket kontroll mot Enhetsregisteret og hvilke steg som skal følges ved avvik.</p> <p>DFØ etablerer en rutine for årlig etterkontroll hvor statsregnskapets virksomhetsoversikt kontrolleres mot Enhetsregisterets virksomhetsoversikt (Stat og Org.ledd 1 nivået i Enhetsregisteret), herunder om de hierarkiske sammenhengene stemmer.</p>
<p>Oppdatere rundskriv</p>	<p>R-104 endres slik at det blir tydelig at departementet må påse at informasjon om virksomheten i R-104 skal være avstemt med opplysningene slik de ligger i Enhetsregisteret.</p> <p>Det utarbeides et nytt rundskriv som beskriver Enhetsregisterets funksjon, roller og ansvar knyttet til vedlikehold av dette. Forslag til rundskriv ligger vedlagt. Rundskrivet må også ta høyde for endringer knyttet til ordninger som blir rapportert til statsregnskapet av regnskapsførende enheter som ikke er statlige virksomheter i økonomiregelverkets forstand (f.eks SDØE, Eksportkreditt AS).</p>

Vurdering av løsningsalternativet

Nedenfor viser vi styrker og svakheter ved løsningen. Disse er vurdert opp mot målene som ligger til grunn for utredningen som er:

- Begreper som benyttes for å synliggjøre organisatoriske enheter i staten samsvarer på tvers av statlige registre og datakilder
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder
- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert på tvers av registrene og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

Styrker:

- Roller og ansvar knyttet til rapporteringsplikt via Samordnet registermelding er regulert og plassert der beslutning om endringer tas. Økt kompetanse om Enhetsregisterets rolle som statens primærkilde (master) og betydningen av at Enhetsregisteret samsvarer med økonomiregelverkets forståelse av organisatoriske begreper og de faktiske forhold, tydeliggjøres.
- Enhetsregisteret er knyttet til begrepene slik de skal forstås i økonomiregelverkets forstand, slik at Statsregnskapet og andre brukere i staten vil ha grunnlaget for å «mappe/konvertere» benevnelsene i Enhetsregisteret til begreper og hierarkiske strukturer som er i tråd med økonomiregelverkets begreper.
- Kriteriene som ligger til grunn for vurdering og ev. godkjenning av Samordnet registreringsmelding bidrar til at virksomhetsnivået blir korrekt opprettet i Enhetsregisteret
- Kontroller knyttet til R-104 saker vil fange opp endringer som ikke er meldt inn via Samordnet registermelding og bidra til samsvar mellom Enhetsregisteret og statsregnskapet.
- Melding fra SSB til DFØ om endringer i Enhetsregisteret og DFØs oppfølging av denne, bidrar til samsvar mellom statsregnskapet og Enhetsregisteret fra tidspunktet enheten opprettes
- DFØs etterkontroll av statsregnskapets virksomhetsregister mot virksomhetsnivået i Enhetsregisteret fanger opp enheter som ved en feil er opprettet som virksomhet i Enhetsregisteret (benevnelse Stat eller Org.ledd nivå 1).

Ulemper:

- Mer krevende gjennomføring
 - Utforming av eget rundskriv som adresserer ansvar og plikter knyttet til vedlikehold av Enhetsregisteret
 - Prosesser for aksept og forankring

7 Tilråkning

Basert på vurderingene i kapittel 6, mener arbeidsgruppen at løsningen som er beskrevet i pkt 6.3 - *Regimet for rapportering av Samordnet registermelding og kontroll av dette styrkes*- er det alternativet som best ivaretar målene som ligger til grunn for utredningen. Disse er:

- Vise oversikten over hvilke virksomheter (økonomiregelverkets forståelse) som inngår i staten som juridisk person med utgangspunkt i økonomiregelverkets bestemmelser
- Statens hierarkiske oppbygning er entydig på tvers av statlige registre og datakilder
- Oversikten over statens organisatoriske oppbygning, og enheter som inngår i denne, er til enhver tid oppdatert og lett tilgjengelig for brukerne.
- Økt bruk av virksomhetsbegrepet til ulike analyseformål skjer ut fra en felles kilde og en felles forståelse

På bakgrunn av denne anbefalingen tilrår DFØ:

3. At forvaltningsregimet for vedlikehold av informasjon om statens organisasjon styrkes ved at:
 - Vedlagt forslag til rundskriv fastsettes og trer i kraft fra 1. januar 2017
 - Enhetsregisteret oppdateres i tråd med vedlagte virksomhetsoversikt og at departementene gjør dette i tråd med retningslinjene som foreslås i rundskrivet
 - DFØ og SSB får i oppdrag og utarbeide kriterier for kvalitetssikring og kontroll av endringer som mottas fra statlige virksomheter via samordnet registermelding, og at disse implementeres i SSB's kontrollrutiner knyttet til oppdatering av Enhetsregisteret
 - Det gis anledning til at DFØ får varsel om alle organisatoriske endringer, herunder navnendringer, som oppdateres i Enhetsregisteret.
 - Det stadfestes at informasjon om organisatoriske forhold i statsregnskapet, herunder enhetsnavn, skal samsvare med opplysninger i Enhetsregisteret – at Enhetsregisteret er statsregnskapets primærkilde
4. At brukernes informasjonsbehov med tanke på tilgang til relevant informasjon om statens organisasjon fra Enhetsregisteret imøtekommes ved at:
 - Det tas initiativ overfor Registerenheten i Brønnøysund for å initiere tiltak som kan bidra til at Enhetsregisteret imøtekommer brukernes informasjonsbehov på en bedre måte.

Vedlegg A. Hjelpeskjema for vurdering av tilknytningsform

Tilknytningsform Kjennetegn	Forvaltningsorgan	Forvaltningsorgan m/særskilte fullmakter	Forvaltningsb edrift	Særlovselsk ap ⁶	Statsforetak	Statsaksjeselskap	Stiftelse med statlig tilknytning
Øverste styringsorgan	Kongen/departement	Kongen/departement	Kongen/departement	Generalforsamling ⁷	Foretaksmøte	Generalforsamling	Styret
Styringsprinsipp	Instruksjon	Instruksjon	Instruksjon	Eierstyring	Eierstyring	Eierstyring	Selvstyrende
Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet for alle disposisjoner.	Vedtak på gen.forsamling ² og generelle retn.linjer i vedtekter m.m.	Vedtak på foretaksmøte og generelle retn.linjer i vedtekter m.m.	Vedtak på gen.forsamling og generelle retn.linjer i vedtekter m.m.	Vedtektsgodkjenning Bevilgninger (til grunnfond og evt. drift m.m.)
Statsrådets og departementets styringsmuligheter/spilleregler for styring	Alle sider ved virksomheten (dersom det ikke er spesielt angitt avskjæring i lov).	Ikke områdene som fullmaktene dekker, men ellers alle sider ved virksomheten	Rammer for driften, men også priser/gebyrer, produkter, enkeltinvesteringer mm	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektorpolitiske saker.	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektorpolitiske saker.	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. (Nærmere definerte sektorpolitiske saker)	Lovgivning. Vilkår ved bevilgninger godkjenning av vedtekter, oppnevning av styremedlemmer
Eget styre	Som regel ikke	Ja	Nei /Ja ⁸	Ja	Ja	Ja	Ja
Juridisk status	Del av staten	Del av staten	Del av staten	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Selvstendig rettssubjekt
Finansiering	Statsbudsjettet, (kan ha merinntektsfullmakter)	Statsbudsjettet, program- og prosjektinntekter	Statsbudsjettet, salg av tjenester, avgifter	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke-lønnsomme tjenester)	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke-lønnsomme tjenester)	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke-lønnsomme tjenester)	Tilskudd og salg av tjenester
Budsjetttilknytning	Bruttobudsjettet	Nettobudsjette rte driftsutgifter (på 50-post)	Nettobudsjette driftsutgifter (på 24-post), investeringer aktiveres	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Eget budsjettet
Finansielt ansvar Kan formelt gå konkurs	Staten Nei	Staten Nei	Staten Nei	Selskapet Ja ⁹	Foretaket ¹⁰ Ja	Selskapet Ja	Stiftelsen Ja
Ansattes rettigheter	Tjenestemanns- og tjenestevistloven	Tjenestemanns- og tjenestevistloven ¹¹	Tjenestemanns- og tjenestevistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven
Forvaltningslov	Gjelder	Gjelder ¹²	Gjelder	Gjelder bare for eventuell	Gjelder	Gjelder ikke bare for	Gjelder ikke (bare for ev.)

⁶ Særlovselskapene er organisert etter hver sine lover, og varierer i større eller mindre grad innbyrdes på de dimensjonene som er angitt her.

⁷ Har også benevnelse foretaksmøte og årsmøte.

⁸ Kun Giek har styre, Statens pensjonskasse, Statsbygg og Statens kartverk har ikke.

⁹ Helseforetak kan ikke gå konkurs.

¹⁰ I vedtektene kan det fastsettes regler for låneopptak og garantiforpliktelser, herunder begrenset adgang til å ta opp lån eller gi garanti.

¹¹ Unntak er Norges Forskningsråd, hvor arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven gjelder.

¹² Deler av forvaltningsloven gjelder ikke for Norges forskningsråd.

Tilrådning

Tilknytningsform Kjennetegn	Forvaltningsorgan	Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Forvaltningsbedrift	Særlovselskap ⁶	Statsforetak	Statsaksjeselskap	Stiftelse med statlig tilknytning
				myndighetsutøvelse	ikke ¹³	eventuell myndighetsutøvelse	myndighetsutøvelse)
Offentlighetslov ¹⁴	Gjelder	Gjelder	Gjelder	Ja, men mange unntak	Ja, men unntak ¹⁵	Ja, men mange unntak	Gjelder ikke, men unntak

¹³ Usikkert om den gjelder for myndighetsutøvelse, jfr. St. meld. nr. 32, 1997-98.

¹⁴ Mange unntak for selskaper og ulike saker, vedtak etc. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-10-17-1119>

¹⁵ Gjelder ikke Statkraft SF

