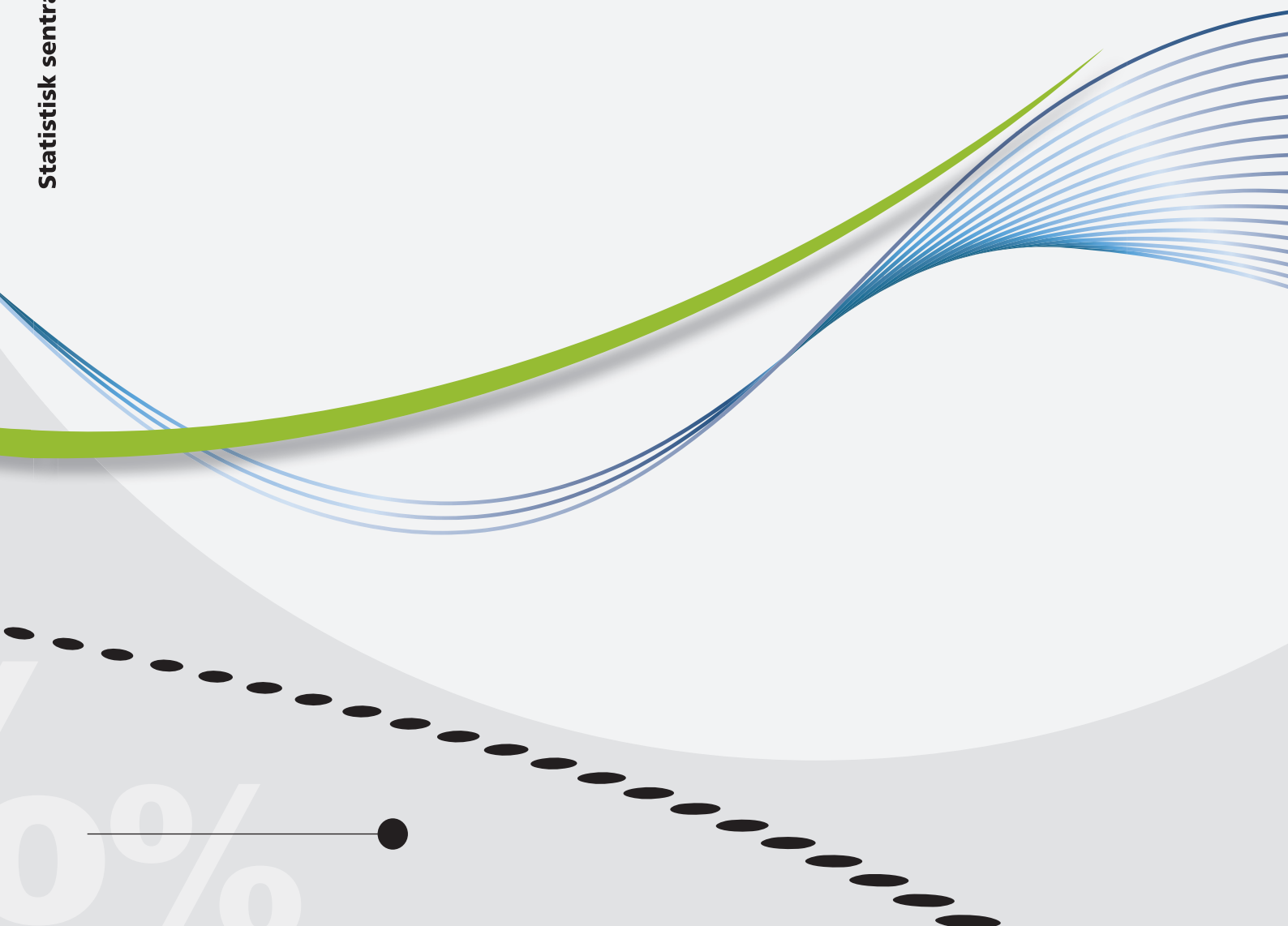




*Trude Nygård Evensen og Andreas Hedum*

## **Offentlig forvaltning og avgrensning mot andre sektorer**

Sektorinndeling på utvalgte næringsområder





*Trude Nygård Evensen og Andreas Hedum*

**Offentlig forvaltning og avgrensning mot andre  
sektorer**

Sektorinndeling på utvalgte næringsområder

© Statistisk sentralbyrå januar 2012 Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbol</b>
ISBN 978-82-537-8289-8 Trykt versjon	Tall kan ikke forekomme	.
ISBN 978-82-537-8290-4 Elektronisk versjon	Oppgave mangler	..
ISSN 1891-5906	Oppgave mangler foreløpig	...
Emne: 09.90	Tall kan ikke offentliggjøres	:
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Null	-
	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
	Foreløpig tall	*
	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

## Forord

Diskusjonene om inndeling og avgrensning i institusjonell sektor er forankret i Statistisk sentralbyrås prosjekt for revisjon av standard for sektorinndeling i henhold til internasjonale retningslinjer, sektor 2014. Dette notatet er en fortsettelse av diskusjonene i *Evensen og Hedum (2010)* og omhandler spesielt sektorinndeling og avgrensning mot offentlig forvaltning. Mens *Evensen og Hedum (2010)* redegjør for de prinsipielle retningslinjene som ligger til grunn for sektorinndeling og avgrensning av offentlig forvaltning, tar dette notatet for seg anvendelse av de prinsipielle retningslinjene for sektorinndeling og avgrensning innenfor ulike næringsområder.

Næringsområdene er definert med utgangspunkt i standard for næringsgruppering (SN2007). Det er ikke hensiktsmessig å ta for seg alle næringsområder i denne sammenheng. Enkelte næringsområder er spesielt knyttet til offentlig forvaltning og her kan man finne såkalte gråsoner mellom offentlig forvaltning og de to andre aktuelle sektorene, ideelle organisasjoner og ikke-finansielle foretak. De utvalgte områdene som belyses i notatet er:

- Vann, avløp og renovasjon (VAR)
- Eiendomsdrift
- Samferdsel
- Levekår
- Helse
- Kultur
- Utdanning

## Sammendrag

Som omtalt i *Evensen og Hedum (2010)* avhenger avgrensning av offentlig forvaltning av svaret på to spørsmål:

- Driver enheten markedsproduksjon?
- Er enheten offentlig kontrollert?

Driver enheten markedsrettet, tilhører den foretakssektoren. Driver den *ikke* markedsrettet, tilhører den sektoren offentlig forvaltning hvis den kan regnes som offentlig kontrollert og sektoren ideelle organisasjoner hvis den *ikke* kan anses som offentlig kontrollert. Spørsmålene om markedsproduksjon og offentlig kontroll kan besvares ved å bruke pragmatiske kjennemerker. Hvilke pragmatiske kjennetegn som kan benyttes avhenger av hvor omfattende, eller hvilken, informasjon som er tilgjengelig, og av kjennetegn ved organisering og aktivitet i ulike næringer. Løsningen må også kunne følges opp i praksis i de ulike berørte statistikkene i Statistisk sentralbyrå uten at dette blir for ressurskrevende.

Fra tidligere har sektorplassering i stor grad vært basert på organisasjonsform. For eksempel er aksjeselskaper i Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) konsekvent plassert i foretakssektoren. I utgangspunktet vil det fortsatt være sammenheng mellom organisasjonsform og institusjonell sektor. Bruk av andre typer pragmatiske kjennemerker enn organisasjonsform innebærer ny institusjonell sektorplassering av spesielle enheter som befinner seg i gråsonen mellom offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og ikke-finansielle foretak.

For næringsområdene vann, avløp og renovasjon, eiendomsdrift og samferdsel er enheter i gråsonen mellom offentlig forvaltning og foretakssektoren i hovedsak kommunalt eide. Også innen kulturområdet og helsetjenester finnes kommunalt eide enheter i denne gråsonen. For kommunale enheter er det nødvendig å se sektorplassering i sammenheng med populasjonen i KOSTRA og regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning.

For kommunale enheter organisert som KF, FKF eller IKS, skal *hovedregelen* være at de regnes som ikke-markedsrettede og inngå i kommunal forvaltning, dersom det ikke foreligger en klar vurdering om at de driver markedsrettet.

En enhet, organisert som KF, FKF eller IKS, som driver markedsrettet, vil i stor grad rapportere på funksjoner i KOSTRA som tidligere har blitt regnet som markedsrettet i Statistisk sentralbyrå. Slike enheter plasseres i foretakssektoren i BoF.

Det åpnes for at offentlig eide aksjeselskaper, eller andre typer organisasjonsformer som i dag faller utenfor populasjonen til KOSTRA<sup>1</sup>, *unntaksvis* kan tas inn i offentlig forvaltning dersom den virksomheten de driver vurderes som forvaltningsoppgaver. Vurderingen av om enheten er markedsrettet eller ikke begrenses imidlertid til *store* enheter, mens det ikke bør legges ressurser i vurdering av små enheter. Det åpnes heller ikke for AS<sup>2</sup> i forvaltningen i det automatiske kontrollprogrammet. AS som etter en manuell vurdering vurderes som forvaltning unntaksmarkeres i BOF.

Driftsavtale og anbudskonkurranse brukes som pragmatiske kjennemerker på markedsproduksjon innen spesialisthelsetjenesten. Dersom en institusjonell enhet har driftsavtale med et regionalt helseforetak eller helseforetak og er unntatt anbudskonkurranse kan denne karakteriseres som ikke-markedsprodusent.

For institusjoner i barne- og ungdomsvern legges vurderingen til Barne- ungdoms- og familiedirektoratet til grunn for sektorplasseringen. Innenfor kunst- og kulturnæringene karakteriseres enheter med spesielt store offentlige tilskudd som ikke-markedsprodusenter. NRK AS beholdes i sektoren ikke-finansielle foretak.

<sup>1</sup> Når det gjelder kommunalt eide enheter utenfor KOSTRA-populasjonen, er AS den mest omfattende benyttede organisasjonsformen. Men i prinsippet gjelder denne konklusjonen også for kommunale enheter med andre typer organisasjonsformer som faller utenfor KOSTRA-populasjonen, som DA eller STI.

<sup>2</sup> Se note 1.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1. Bakgrunn .....	7
1.2. Organisering av arbeidet .....	7
1.3. Innholdet i dette notatet.....	7
<b>2. Vurdering av sektortilhørighet på et prinsipielt grunnlag</b> .....	<b>8</b>
2.1. Retningslinjer i ESA 2010.....	8
<b>3. Generelle vurderinger</b> .....	<b>11</b>
3.1. Innledning.....	11
3.2. Bruk av pragmatiske kjennetegn for å vurdere om en virksomhet driver markedsrettet .....	11
3.3. Bruk av pragmatiske kjennetegn for å vurdere kontroll .....	12
3.4. Andre momenter ved vurdering av sektorplassering .....	13
<b>4. Populasjon og føringsprinsipper knyttet til kommunale enheter i offentlig statistikk</b> .....	<b>14</b>
4.1. Generelt .....	14
4.2. Kort om føring i KOSTRA ved egenproduksjon av tjenester kontra tilfeller der produksjonen av tjenester er satt ut til andre enheter.....	17
4.3. Generelle vurderinger for kommunale enheter .....	18
4.4. Generelle konklusjoner knyttet til kommunale foretak .....	19
<b>5. Vann, avløp og renovasjon (VAR)</b> .....	<b>21</b>
5.1. Informasjon om virksomhet innen VAR .....	21
5.2. Vurdering av spørsmålet om markedsproduksjon innen VAR – på et prinsipielt grunnlag .....	22
5.3. Vurderinger knyttet til føringer av virksomhet innenfor VAR- området i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og nasjonalregnskap .....	22
<b>6. Eiendomsdrift</b> .....	<b>24</b>
6.1. Fakta om eiendomsdrift.....	24
6.2. Vurdering av spørsmålet om markedsproduksjon innen eiendomsdrift – på et prinsipielt grunnlag .....	25
6.3. Eiendomsdrift og KOSTRA-regnskap.....	26
<b>7. Samferdsel</b> .....	<b>27</b>
7.1. Fakta knyttet til samferdsel.....	27
7.2. Vurdering av spørsmålet om markedsproduksjon innen samferdsel – på et prinsipielt grunnlag .....	28
7.3. Samferdsel og KOSTRA-regnskap.....	28
<b>8. Helsenæringer</b> .....	<b>29</b>
8.1. Spesialisthelsetjenesten.....	29
8.2. Kommnehelse, tannhelse og pleie og omsorg .....	30
<b>9. Institusjonell sektor innenfor levekårsnæringer</b> .....	<b>31</b>
9.1. Institusjoner innen barne- og ungdomsvern .....	31
9.2. Asylmottak og familieverntjenester .....	32
<b>10. Institusjonell sektor innen kulturnæringene</b> .....	<b>32</b>
10.1. Kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet.....	32
10.2. Museer og biblioteker .....	35
10.3. Øvrige kulturnæringer.....	37
<b>11. Sektorplassering av NRK</b> .....	<b>37</b>
11.1. Innledning.....	37
11.2. Litt bakgrunnsinformasjon .....	37
11.3. Vurdering av offentlig kontroll .....	38
11.4. Vurdering av om NRK driver markedsrettet virksomhet .....	38
11.5. En parallell: Vurderingen av BBC.....	42
11.6. Praktiske konsekvenser ved eventuelt å flytte NRK fra foretakssektoren til statlig forvaltning.....	43
11.7. Samlet vurdering .....	45
<b>12. Institusjonell sektor innen utdannings-næringene</b> .....	<b>45</b>
12.1. Barnehager og barneparker .....	45
12.2. Grunnskole, videregående skole, fagskole og folkehøgskole .....	46
12.3. Universiteter og høyskoler.....	47

---

<b>Referanser.....</b>	<b>49</b>
<b>Vedlegg 1: Oversikt over næringer innenfor de ulike næringsområdene .....</b>	<b>50</b>
<b>Vedlegg 2: Sektorplassering av NRK NRK AS Resultatregnskap. Beløp i hele 1000 kroner .....</b>	<b>53</b>
<b>Vedlegg 3: Eierskap til kapital i tilfeller der driften av VAR-tjenester er skilt ut fra kommunal egen produksjon til separate enheter eid av kommunen. Noen eksempler.....</b>	<b>56</b>
<b>Vedlegg 4: Om konkurranse innen renovasjon (1).....</b>	<b>58</b>
<b>Vedlegg 5: Om konkurranse innen renovasjon (2).....</b>	<b>59</b>
<b>Tabellregister.....</b>	<b>60</b>



# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn

I dette notatet redegjøres det for pragmatiske kjennemerker for avgrensning av offentlig forvaltning. Notatet er en oppfølging av notatet "Offentlig forvaltning, sektorinndeling og avgrensning mot andre sektorer" (Evensen og Hedum, 2010). Videre, er problemstillingene forankret i prosjektet Sektor 2014. Prosjektet Sektor 2014 er beskrevet i notat 5/2012 *Sektor 2014 – Ny institusjonell sektorgruppering*.

## 1.2. Organisering av arbeidet

Arbeidet knyttet til avgrensning mot sektoren offentlig forvaltning på de ulike næringsområdene har blitt gjennomført i samråd med de relevante fagseksjoner i Statistisk sentralbyrå. De berørte seksjonene er:

### Berørte seksjoner:

Næringsområde	Ansvarlig seksjon
Helse	Seksjon for helsestatistikk (330)
Levekår	Seksjon for levekårsstatistikk (350)
Utdanning og kultur	Seksjon for utdanningsstatistikk (360)
Samferdsel	Seksjon for transport-, reiselivs- og IKT-statistikk (440)
Eiendomsdrift	Seksjon for bygg- og tjenestestatistikk (460)
Vann, avløp, renovasjon (VAR)	Seksjon for industri- og FoU-statistikk (470)
Offentlig forvaltning	Seksjon for offentlige finanser (950)
Nasjonalregnskap	Seksjon for nasjonalregnskap (930)

Seksjon for offentlige finanser (950) har et overordnet ansvar for sektoren offentlig forvaltning (og offentlig sektor) og har således vært involvert i arbeidet med avgrensning innenfor alle næringsområder som er beskrevet her. Seksjon for nasjonalregnskap har tatt ansvar når det gjelder fortolkning av de generelle prinsippene som ligger til grunn. Alle konklusjoner er lagt frem for og diskutert med prosjektgruppen for Sektor 2014. Deretter er konklusjonene lagt frem som forslag for styringsgruppen for prosjektet som består av seksjonssjefer og fagdirektør på Avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk (900), samt Seksjon for statistiske populasjoner (810).

## 1.3. Innholdet i dette notatet

Kapittel 2 gir en kort redegjørelse for prinsippene som ligger til grunn for vurdering av sektortilhørighet. Det vises til *Evensen og Hedum (2010)* for en grundigere redegjørelse for prinsippene for avgrensning av offentlig forvaltning.

Generelle vurderinger er presentert i kapittel 3. Her inngår et sammendrag av ulike pragmatiske kjennemerker som kan nyttes for å foreta en beslutning om sektortilhørighet på et prinsipielt grunnlag. I tillegg til prinsipielle vurderinger, er det ulike praktiske hensyn som også må vurderes før en beslutning om sektortilhørighet. Slike hensyn er også beskrevet i kapittel 3.

Mange av enhetene som diskuteres i dette notatet befinner seg i hovedsak i "gråsonen" til sektoren kommunal forvaltning. Kapittel 4 er viet til å omtale

populasjon og føringsprinsipper knyttet til kommunale enheter i offentlig statistikk i dag, mens det tas noen samlede vurderinger i avsnitt 4.

Enkelte næringsområder er spesielt knyttet til offentlig forvaltning, og her kan man finne såkalte gråsoner mellom offentlig forvaltning og de to andre aktuelle sektorene, ideelle organisasjoner og ikke-finansielle foretak. Næringsområdene er definert med utgangspunkt i standard for næringsgruppering (SN2007). De utvalgte næringsområdene som belyses i notatet er:

- Vann, avløp og renovasjon (VAR)
- Eiendomsdrift
- Samferdsel
- Levekår
- Helse
- Kultur
- Utdanning

Næringsområdet Vann, avløp og renovasjon er beskrevet i kapittel 3, eiendomsdrift i kapittel 4, samferdsel i kapittel 5. Helsenæringene er drøftet i kapittel 6 og delt opp i underkapitler om spesialisthelsetjenesten og kommunehelse, tannhelse og pleie og omsorg. Innenfor levekårsnæringene, drøftet i kapittel 7, finner vi særlig grunn til å gå inn på næringene for barne- og ungdomsverninstitusjoner. Kunst og kultur er et omfattende næringsområde som er drøftet i kapittel 8, men de viktigste i denne sammenhengen er teater, orkester og museer. En diskusjon vedrørende NRK er viet et eget kapittel, kapittel 9. Siste ordinære kapittel dreier seg om utdanningsnæringene, henholdsvis grunnskole, videregående skole og universiteter og høyskoler. Vedlegg 1 gir en oversikt over hvilke næringsgrupper som er vurdert innenfor de ulike områdene.

I tillegg er mye bakgrunnsinformasjon inkludert i vedlegg til dette notatet. Dette gjelder blant annet oppdatert liste fra BoF over offentlige enheter på disse næringsområdene, med informasjon om sektorplassering og organisasjonsform etc.

## 2. Vurdering av sektortilhørighet på et prinsipielt grunnlag

### 2.1. Retningslinjer i ESA 2010

Prinsipielle kriterier for avgrensning mellom sektorer, herav avgrensning av sektoren offentlig forvaltning, i henhold til retningslinjene i ESA 2010 er gjengitt i notatet "Offentlig forvaltning, sektorinndeling og avgrensning mot andre sektorer" (*Evensen og Hedum, 2010*), og er bare summarisk gjengitt her. Først må man avgjøre hvorvidt enheten kan betraktes som en egen institusjonell enhet. Hvis den ikke kan anses som en egen institusjonell enhet, plasseres den i samme sektor som den institusjonelle enheten den tilhører. Deretter er sektorplassering av en enhet avhengig av svar på spørsmålet om enheten driver markedsrettet (se boks 2 for en kort repetisjon knyttet til markedsproduksjon) og svar på spørsmålet om enheten kan anses som offentlig kontrollert (se boks 3 for en kort repetisjon av begrepet offentlig kontroll). Driver enheten markedsrettet, tilhører den foretakssektoren. Driver den *ikke* markedsrettet, tilhører den sektoren offentlig forvaltning hvis den kan regnes som offentlig kontrollert og sektoren ideelle organisasjoner hvis den ikke kan anses som offentlig kontrollert (se *Evensen og Hedum, 2010*, avsnitt 3.2, for utdypning).

Avgrensningen av offentlig forvaltning dreier seg om *avgrensningen mellom sektorene offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og sektoren ikke-finansielle*

*foretak*.<sup>3</sup> Enheter innen næringsområdene VAR, eiendomsdrift og samferdsel befinner seg i gråsonen mellom offentlig forvaltning og sektoren ikke-finansielle foretak. Dette er alle offentlig eide enheter der det ikke er noen tvil om at de kan regnes som offentlig kontrollert. Enheter som er offentlig kontrollert er en del av *offentlig sektor*, men ikke nødvendigvis en del av *offentlig forvaltning*. Enhetene er enten skilt ut fra kommunene (eller staten) som egne juridiske enheter, eller de kan være offentlige *kvasiforetak* (se boks 1). Det som avgjør spørsmålet om sektortilhørighet er svar på *spørsmålet om de driver markedsrettet eller ikke*.

For mange av enhetene som er beskrevet innenfor helse, levekår, kultur og utdanning vurderes både spørsmålet om enheten driver markedsrettet og spørsmålet om offentlig kontroll. Disse enhetene kan være privat eid. Dersom disse enhetene driver ikke-markedsrettet, og der denne ikke-markedsrettede virksomheten i hovedsak finansieres av det offentlige (det vil si enheter tilknyttet offentlig forvaltning), kan det i en del tilfeller i tillegg stilles spørsmål ved om disse enhetene egentlig er offentlig kontrollerte.

### **Boks 1. Offentlige kvasiforetak (repetisjon)**

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

<sup>3</sup> For eiendomsdrift er det for en del enheter også en noe problematisk avgrensning mellom sektoren finansielle foretak og ikke-finansielle foretak, men denne problemstillingen er dekket gjennom annet arbeid i tilknytning til sektorprosjektet (og begrenser seg vel i praksis også til private foretak).

### Boks 2. Markedsproduksjon (kort repetisjon)

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

Vi har ØSP når følgende betingelser er oppfylt:

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

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

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

Hvis man heller ikke ut fra disse kriteriene kan vurdere spørsmålet om markedsproduksjon, kan man benytte en *markedstest*, det vil si at en om en enhet skal regnes som markedsprodusent, må den i det minste dekke majoriteten av produksjonskostnadene ved hjelp av salgsinntekter. Som produksjonskostnader regnes i denne sammenheng ikke bare driftskostnader, men også kapitalkostnader (mer utførlig og presist gjengitt på side 14-15 i *Evensen og Hedum, 2010*).

### Boks 3. Offentlig kontroll (kort repetisjon)

En virksomhet kan anses som offentlig kontrollert dersom myndighetene kan styre sentrale aspekter ved virksomheten. ESA 2010 stiller opp 8 kriterier som et utgangspunkt for å avgjøre hvorvidt *foretak* kan anses som offentlig kontrollerte eller ikke (se *Evensen og Hedum, 2010*, avsnitt 3.5, for spesifisering). I Statistisk sentralbyrå blir offentlig eierskap i foretak, definert ved at det offentlige eier mer enn halvparten av eierandelene, benyttet som et pragmatisk kriterie for å definere offentlig kontroll over foretak (se avsnitt 3.3.1 i dette notatet).

ESA 2010 stiller opp 5 kriterier som kan nyttes for å avgjøre hvorvidt enheter som er *ikke-markedsprodusenter* kan anses som offentlig kontrollerte eller ikke (se *Evensen og Hedum, 2010*, avsnitt 3.5, for spesifisering). Beslutning av kontroll må baseres på en vurdering av de fem kriteriene under ett. Kort sammenfattet går også kriteriene for kontroll av ikke-markedsrettede enheter ut på at offentlige myndigheter skal kunne påvirke/styre hvordan virksomheten drives. For ikke-markedsrettede enheter, er hvorvidt eierskapet er offentlig eller privat ikke nødvendigvis et tilstrekkelig pragmatisk kriterie til å fastslå om virksomheten er offentlig kontrollert eller ikke. For eksempel, kan det i prinsippet kunne tenkes at en privat eid stifelse, som er opprettet for å drive et ideelt formål, kan anses som offentlig kontrollert dersom myndighetene gjennom et omfattende regelverk, finansiering og kontraktsbestemmelser i realiteten har kontroll over virksomheten (se avsnitt 3.3.2 og 3.3.3 i dette notatet).

I den nasjonale sektorstandard skilles det for offentlig kontrollerte foretak i sektoren ikke-finansielle foretak mellom offentlig forretningsdrift og offentlige eide foretak<sup>4</sup>. Dette skillet inngår imidlertid ikke i ESA og er ikke relevant i forhold til nasjonalregnskapet og andre makrostatistikker. Dette skillet vil derfor ikke bli diskutert i dette notatet.

### 3. Generelle vurderinger

#### 3.1. Innledning

For å kunne avgjøre, på et prinsipielt grunnlag, om en enhet driver markedsrettet eller om den er underlagt offentlig kontroll, er det ofte nødvendig å komme frem til pragmatiske kjennetegn som kan avgjøre spørsmålet. Hvilke pragmatiske kjennetegn som kan benyttes avhenger av hvor omfattende, eller hvilken, informasjon som er tilgjengelig, og av kjennetegn ved organisering og aktivitet i ulike næringer. Løsningen må også kunne følges opp i praksis i de ulike berørte statistikkene i Statistisk sentralbyrå uten at dette blir for ressurskrevende. I denne sammenheng tenker vi både på

- arbeid knyttet til å innhente, stille opp og vurdere informasjon som er nødvendig for å kunne foreta en avgjørelse på et prinsipielt grunnlag,
- og mer løpende ressurser knyttet til populasjonsforvaltning.

I dette kapitlet ser vi på bruk av pragmatiske kjennetegn for å vurdere, på et prinsipielt grunnlag, om en virksomhet

- driver markedsrettet eller ikke,
- og/eller om den kan regnes som kontrollert av offentlige myndigheter.

I tillegg til en vurdering på et prinsipielt grunnlag, men med bruk av pragmatiske kjennetegn, er det en del praktiske hensyn man må ta i en samlet vurdering. For eksempel kan det være regnskapsmessige føringer som kanskje må legges om hvis vi omdefinierer omfanget av type enheter som inngår i kommunal eller statlig forvaltning. Slike momenter er omtalt i avsnitt 3.4.

#### 3.2. Bruk av pragmatiske kjennetegn for å vurdere om en virksomhet driver markedsrettet

Ved tilfeller der størstedelen av inntektene til en virksomhet stammer fra det offentlige (enheter innen statlig eller kommunal forvaltning), må det vurderes om dette kan regnes som kjøp av tjenester til ØSP (se boks 2), eller om det er overføringer som er ment å dekke inn underskudd ved virksomheten. Ved tilfeller der størstedelen av inntektene stammer fra husholdninger eller foretak må det også vurderes om betalingen kan anses som en brukerbetaling til ØSP. Felles for næringsområdene som trekkes frem i dette notatet (og årsaken til at dette er vurdert som gråsoner) er jo at det *ikke* er et enkelt produktmarked med en klar prisdannelse, slik at spørsmålet om en pris er ØSP, eller ikke, kan være vanskelig å avgjøre.

#### Anbud/konkurranse

I *Evensen og Hedum, 2010*, blir det konkludert med at kjennetegnet *driftsavtale* med et regionalt helseforetak, kombinert med spørsmål om kjennetegnet *eksistensen av anbudskonkurranse* eller ikke, kan brukes som et operasjonelt

---

<sup>4</sup> Skillet inngår i dagens nasjonale sektorstandard, og opprettholdes også i den nye som vil gjelde fra 2012. Betegnelsene gjelder i dagens standard, og da for statlige enheter i foretakssektoren. For kommunale enheter i foretakssektoren er betegnelsene på (under)sektorene i dag kommunal forretningsdrift og selvstendige kommuneforetak. Betegnelsene på (under) sektorene endres i samband med overgang til ny sektorstandard for statlige enheter til: *Statens forretningsdrift og Statlig eide aksjeselskaper mv*, og for kommunale enheter til: *Kommunale foretak med ubegrenset ansvar og Kommunale aksjeselskaper mv*.

kriterium for å avgjøre om produksjonen i en privat enhet innen spesialisthelsetjenesten kan regnes som markedsrettet eller ikke. Er dette et operasjonelt kriterium som kan benyttes på andre næringsområder?

Siden ikke alle opplysninger kommer frem i offentlig tilgjengelige opplysninger som årsberetninger mv, vil man være tvunget til å innhente opplysninger om anbud/konkurranse fra den gitte enheten for å kunne besvare spørsmålet. Gitt at leveransen til offentlige myndigheter har vært ute på anbud, må man i tillegg spørre om hvor stor del av virksomheten som er markedsutsatt/har vært gjenstand for anbudskonkurranse.

Alternativt til å spørre enhetene om anbud/konkurranse, kunne man vurdere å sette opp en markedstest.<sup>5</sup> Men dette ville i stedet kreve relativt detaljerte opplysninger om inntekter og utgifter. For de aller fleste foretakene skal NO-skjema være tilgjengelig. Det skulle derfor være mulig å sette opp en markedstest (kanskje ikke helt presist). Det ville ta tid å finne frem til rette skjemaer, sette opp tall og vurdere de for et stort antall enheter, men det kunne vurderes for enkelte utvalgte, større enheter.

Spørsmål om anbudskonkurranse har blitt vurdert som pragmatisk kjennemerke for de ulike næringene beskrevet i dette notatet. Det er blant annet vurdert å ta inn spørsmål om anbudskonkurranse i skjemaene i strukturundersøkelsene for områdene VAR, samferdsel og eiendomsdrift.

### **Andel offentlige tilskudd**

Andel offentlige tilskudd er et aktuelt pragmatisk kjennemerke for å vurdere spørsmålet om markedsrettethet. Særlig gjelder dette for enheter innen næringsområdet kunst og kultur. Utvalgte teatre får blant annet status som tilskuddsteatre, noe som innebærer tilskudd over statsbudsjettet. I de tilfellene offentlig tilskudd brukes som pragmatisk kjennemerke for å skille mellom markedsvirksomhet og ikke-markedsvirksomhet må tilskuddet være så stort at prisene som husholdninger eller foretak betaler ikke er økonomisk signifikant.

## **3.3. Bruk av pragmatiske kjennetegn for å vurdere kontroll**

### **Generelt om offentlig eierskap**

I tilfeller der en enhet eies fullt og helt av en offentlig myndighet (Staten, en fylkeskommune eller en kommune) blir denne enheten betraktet som fullt ut kontrollert av offentlig forvaltning. Dette gjelder om det er oppnevnt et uavhengig styre for denne virksomheten. Det er nemlig eieren av en virksomhet som oppnevner styrerepresentanter, og slik sett kontrollerer eieren indirekte virksomheten via styret.

For enheter som eies delvis av offentlige myndigheter og delvis av andre (innenlandske husholdninger, innenlandske foretak eller enheter i utlandet), blir enheten betraktet som offentlig kontrollert hvis offentlig forvaltning besitter mer enn halvparten av de stemmeberettigede eierandelene - aksjemajoritet for aksjeselskaper- og ergo en overvekt av stemmeandeler i styret. Dette gjelder generelt for alle typer enheter.

### **Styrerepresentasjon**

I noen tilfeller kan det også vurderes om enkelte privat eide enheter kan regnes som offentlig kontrollerte. Dette gjelder privat eide, ikke-markedsrettede virksomheter,

---

<sup>5</sup> I samband med EDP (Excessive Deficit Procedure - budsjettunderskuddsproseduren) vurderer nå Eurostat å introdusere en slik markedstest for alle offentlig eide foretak. Norge er imidlertid ikke underlagt Vekst- og stabilitetstesten (EDP) i EU.

der inntektene i det store og hele kommer fra offentlig forvaltning, slik som for deler av privat spesialisthelsetjeneste beskrevet i *Evensen og Hedum (2010)*.

### **Grunnkapital (gjelder stiftelser)**

Styret i en stiftelse kan ha andre oppgaver enn styret i foretak med andre organisasjonsformer, oppgaven til styret i en stiftelse er å påse at formålet etterleves. Dette kan for eksempel være utdeling av midler fra stiftelsen. For stiftelser generelt er derfor ikke offentlig styrerepresentasjon et pragmatisk kriterium for offentlig kontroll. Det kan være et kjennetegn på offentlig kontroll at offentlig forvaltning har bidratt med grunnkapital, og dermed til utforming av vedtektene, til stiftelsen. Hvis stiftelsens formål, slik det er formulert i vedtektene, er *drift av en gitt type virksomhet*, slik som for eksempel drift av sykehus, kan styret i en stiftelse ha innvirkning på driften av virksomheten slik at de faktisk har kontroll. Styrerepresentasjon kan derfor være et pragmatisk kjennemerke for offentlig kontroll også i visse typer stiftelser.

### **3.4. Andre momenter ved vurdering av sektorplassering**

I tillegg til prinsipielle vurderinger av enheter innen de ulike gråsonene må vi ved beslutning om sektortilhørighet også ta praktiske hensyn. Nedenfor har vi listet opp noen praktiske hensyn å ta ved vurdering av sektorplassering, i tillegg til de vurderingene som gjøres på et prinsipielt grunnlag (men med bruk av pragmatiske kjennetegn).

#### **Stabilitet over tid**

Et kommunestyre kan med et pennestrøk endre organisering av kommunal virksomhet, om kommunen skal produsere tjenesten i konkurranse med private aktører eller ikke. Endringer kan for eksempel skje som følge av en ny sammensetning av kommunestyret. Organisering av kommunal virksomhet kan derfor variere over tid og fra kommune til kommune.

Det samme gjelder i forhold til statlig virksomhet, men her er det i stedet Stortinget som tar beslutninger om endringer.

Dersom man løpende skal vurdere alle offentlige eide enheter, og da også med organisasjonsformer som tidligere normalt har blitt vurdert som en del av offentlig forvaltning i forhold til om de driver markedsrettet eller ikke, kan dette kreve mye ressurser til oppfølging i Statistisk sentralbyrå, og liten stabilitet i sektortilhørighet. Det er viktig å legge vekt på å få til en sektorplassering som er mest mulig robust over tid.

#### **Populasjon og førings-prinsipper i offentlig statistikk**

Ved vurdering av sektortilhørighet må man også ta hensyn til problemstillinger knyttet til populasjon og føringsprinsipper i statistikk om offentlig forvaltning.

Når det gjelder kommunale enheter må man se på sammenheng mellom regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning og KOSTRA-tallene som regnskapsstatistikken bygger på. Det viser seg at det er mange særegne føringer ved etablering av regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning basert på KOSTRA som man må ta hensyn til. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

#### **Revisjoner/endringer i nasjonalregnskap og andre statistikker**

Jo større endringer vi gjør i populasjonsgrunnlaget (les: endringer i sektorklassifisering) i forhold til dagens løsning, jo større endringer/revisjoner vil dette føre til i ulike statistikker og i nasjonalregnskapet. I tillegg til at dette kan være tidkrevende/komplisert å håndtere internt, vil det kunne skape forvirring eller misnøye blant brukere av statistikken.

### Eierskap til kapital

Når en kommune (eller annen offentlig myndighet) vurderer å skille ut produksjonen av en gitt tjeneste i en egen organisatorisk enhet – for eksempel drift av et vannverk, hva da med *realkapitalen* som kreves for å produsere tjenesten? Er det alltid slik at eierskapet til (tilknyttet) realkapital overføres fra kommunen til den enheten som skilles ut. Eller er det slik at kommunene ofte sitter igjen med eierskapet til realkapitalen (eller deler av den)? I så fall vil ikke investeringer og balanse inngå i samme sektor som produserende enhet. Skaper dette føringsmessige problemer? Dette er også et moment man må ta stilling til når man skal avgjøre om en offentlig kontrollert enhet hører hjemme i sektoren offentlig forvaltning eller i foretakssektoren.

Denne problemstillingen er blant annet relevant for tjenester innen VAR-området der det kreves relativt store investeringer i realkapital (vannverk, vannledninger mv). Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

### Spesielle beregninger eller føringsmåter i nasjonalregnskapet

Nasjonalregnskapet er et omfattende system som skal omfatte hele norsk økonomi, og der beregningsopplegget er basert på prinsipielle retningslinjer og hvilke ulike typer statistikk eller annen statistikk som har vært tilgjengelige på ulike tidspunkt.

På enkelte områder kan endring av sektor for gitte enheter påvirke føringsmåtene i nasjonalregnskapet. Dette gjelder blant annet for enheter som produserer VAR-tjenester, der produksjonen av VAR-tjenester i nasjonalregnskapet per i dag er behandlet som markedsrettet produksjon, selv om den inngår i offentlig forvaltning. Se mer om dette i avsnitt 5.3.

## 4. Populasjon og føringsprinsipper knyttet til kommunale enheter i offentlig statistikk

### 4.1. Generelt

KOMMune STAT RAPporteringen (KOSTRA) inkluderer, i tillegg til kommuneregnskapene, i prinsippet alle kommunale enheter organisert som KF, FKF og IKS<sup>6</sup>. Men en del av disse enhetene rapporterer likevel ikke inn til KOSTRA og kommer ikke med.<sup>7</sup> Kommunalt eide enheter organisert med en annen juridisk organisasjonsform, som AS, inngår *ikke* i KOSTRA.

*Funksjonsinndelingen i KOSTRA:* Inntekter og utgifter i KOSTRA fordeles på ulike funksjoner som er ment å dekke/beskrive kommunenes tjenesteområder.

*Regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning* som publiseres av Seksjon for offentlige finanser er basert på KOSTRA og dekker i utgangspunktet de samme enhetene som KOSTRA. Inntekter og utgifter rapportert på enkelte funksjoner i KOSTRA, som tradisjonelt i Statistisk sentralbyrå har blitt regnet som

<sup>6</sup> KOSTRA-tall som kun er basert på kommuneregnskaper publiseres også. Tall som inkluderer offentlig eide enheter i form av KF, FKF og IKS blir i KOSTRA-sammenheng referert til som "kommunekonsern". Konsernnivået innebærer (i tillegg til at tall for KF, FKF og IKS legges til kommuneregnskapene) også at leveransene mellom "morkommune" og underliggende foretak (KF, FKF og IKS) nettes ut ved at disse føres på gitte utgifts- og inntektsarter.

<sup>7</sup> Krav om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner er fastsatt i lovverk (Kommuneloven §49 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner) og i følgende forskrifter:

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner av 15. desember 2000.

Forskrift om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet.

Statistisk sentralbyrå har ikke anledning til å ilegge tvangsmulkt ved manglende rapportering til KOSTRA.



markedsrettede, blir imidlertid tatt ut ved utarbeiding av regnskapsstatistikken (se *Evensen og Hedum, 2010*, side 22).

*Kommunal forvaltning i nasjonalregnskapet* har samme dekningsgrad som i regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning fra Seksjon for offentlige finanser.

*Strukturstatistikk for ulike næringer* dekker alle enheter i Bedrifts- og foretaksregisteret i Statistisk sentralbyrå (BoF) som *ikke* er registrert med sektorkode offentlig forvaltning (samt et par andre unntak). BoF gir også populasjonsgrunnlaget for andre statistikker i Statistisk sentralbyrå. For eksempel regnskapsstatistikk for offentlige foretak, som tar utgangspunkt i offentlige enheter registrert i foretakssektoren i BoF.

*I nasjonalregnskapets realregnskap* beregnes tall for ulike næringer (unntatt offentlig forvaltning) basert på strukturstatistikk for næringene<sup>8</sup>.

*I nasjonalregnskapets institusjonelle sektorregnskap* er tall for foretakssektoren, både private og offentlig eide foretak, basert på regnskapsstatistikk.

Figur 4.1 gir en oversikt over populasjonen i KOSTRA, regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning, strukturstatistikk og regnskapsstatistikk *for enheter som er kontrollert av en gitt kommune X*. Det er antatt at kommune X rapporterer kommuneregnskapet sitt til KOSTRA, fordelt på funksjoner i henhold til retningslinjene. En mindre del (gult, skravert felt) av utgiftene og inntektene er den delen av kommunens inntekter/utgifter som ikke inkluderes ved etablering av regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning fordi de er rapportert på en funksjon som regnes som markedsrettet.

I figur 4.1 er det antatt at kommunen har opprettet to kommunale foretak (KF):

- Det ene av disse KF-ene, Xa, er antatt utelukkende å rapportere på funksjoner som ikke har blitt regnet som markedsrettet og enheten har blitt registrert med sektorkoden kommunal forvaltning i BoF. Alle inntekter og utgifter knyttet til denne enheten blir i sin helhet inkludert ved etablering av regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning.
- Det andre av KF-ene, Xc, er antatt å både rapportere på funksjoner som regnes som kommunal forvaltning (ikke-markedsproduksjon) og funksjoner som regnes som markedsrettet. Vi antar at mesteparten av inntektene er rapportert på den markedsrettede funksjonen og at enheten da er registrert i foretakssektoren i BoF. I regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning er det da kun inntekter/-utgifter rapportert på ikke-markedsrettede funksjoner som inkluderes. Men i strukturstatistikk og i regnskapsstatistikk inngår inntekter og utgifter fra denne enheten i sin helhet.<sup>9</sup>

Kommune X har også inngått et interkommunalt samarbeid (IKS) med en eller flere andre kommuner. Her er det antatt at denne enheten i sin helhet rapporterer på funksjoner som regnes som ikke-markedsrettede. Etter fordeling av inntekter og utgifter på de deltakende kommunene, herav X, etter kommunenes eierandel, blir behandlingen av denne enheten i offentlig statistikk den samme som for enhet Xb.

I tillegg er det antatt at kommune X eier en enhet organisert som AS. Denne enheten inngår ikke i rapporteringen til KOSTRA, og dermed heller ikke i populasjonsgrunnlaget for regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning. Men den inngår (inntekter og utgifter i sin helhet) i strukturstatistikk for en gitt næring og i regnskapsstatistikk for offentlige foretak, på samme måte som enhet Xc.

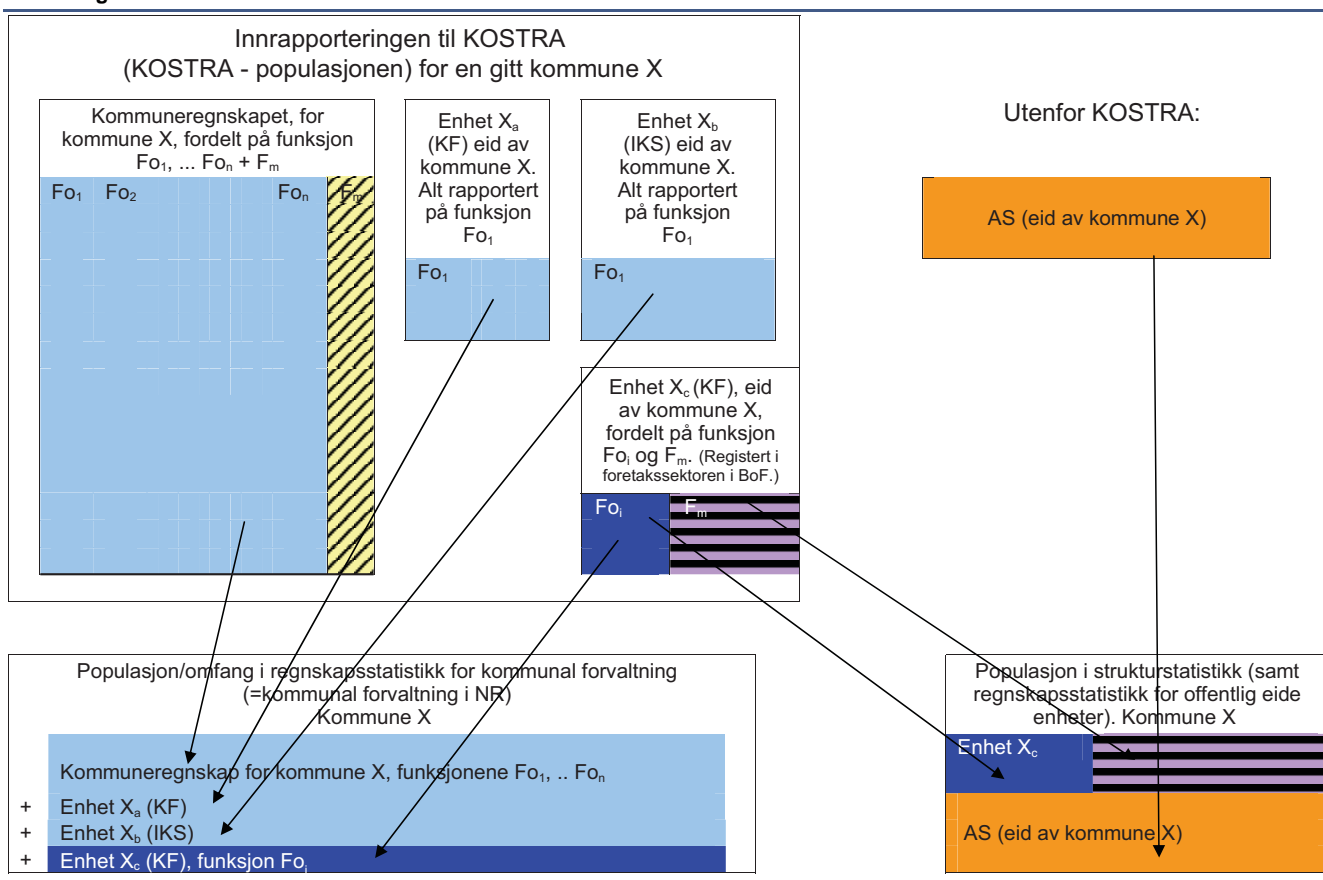
<sup>8</sup> Enkelte næringer er ikke dekket med strukturstatistikk, så nasjonalregnskapsberegningene for disse næringene må baseres på et annet informasjonsgrunnlag.

<sup>9</sup> Inntekter og utgifter hentes da fra regnskap (NO-basen) og eventuelt fra innhentet tilleggsskjema som samles inn fra et utvalg enheter i strukturstatistikken, og er ikke basert på KOSTRA-rapporteringen (selv om det kanskje kan se slik ut i figuren).

Figuren viser at deler av inntektene og utgiftene til enheten Xc vil komme med dobbelt opp i nasjonalregnskapet (mørkeblått felt), siden disse inntektene/utgiftene inngår i både regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og strukturstatistikk/regnskapsstatistikk for foretak (gjelder henholdsvis realregnskapet og institusjonelt sektorregnskap).

På den andre siden er det en del av inntektene og utgiftene til kommunene (gult, skravert felt) som utelates fra nasjonalregnskapet, ved at disse netto utgiftene ikke inngår i noen av statistikkene som nasjonalregnskapet er basert på. Dette fører til inkonsistens i nasjonalregnskapet. På makronivå kan man anta at noe av det som kommer med dobbelt, går mot noe av det som utelates, men dette vil være vanskelig å finne ut av.

Figur 1. Populasjon i KOSTRA, regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og strukturstatistikk for enheter kontrollert av en gitt kommune X



### **Boks 3. Om endring av sektorplassering for mange KF, FKF og IKS fra foretakssektoren (660) til kommunal sektor (550) i BoF fra 1.1.2010**

Tidligere har enheter organisert som KF, FKF og IKS i hovedsak fått sektorkode offentlig forretningsvirksomhet (660) i BoF. En arbeidsgruppe fra 2009 (*Evensen, 2009*) pekte første gang på at enheter som inngikk i KOSTRA, og som samtidig hadde en annen sektorkode enn offentlig forvaltning i BoF, kom med dobbelt opp i nasjonalregnskapet.

For å unngå dobbelttelling av virksomhet i nasjonalregnskapet, ble det bestemt at de enhetene denne problemstillingen var knyttet til skulle skifte sektorkode til offentlig forvaltning i BoF. Endelig avgjørelse ble tatt i Sektorforum, og virkningstidspunktet i BoF ble satt til 1/1-2010. Fra Sektorforum ble det oversendt en liste til seksjon 810 med enheter, KF, FKF og IKS, som skulle skifte sektortilhørighet. (Listen ble korrigert for enheter som utelukkende førte inntekter og utgifter på funksjoner som ble fjernet ved overgangen fra KOSTRA til regnskapstatistikk for kommunal forvaltning). Det ble presisert at beslutningen om sektortilhørighet innen kommunal forvaltning var midlertidig for å unngå feil (dobbelttelling) i offisiell statistikk, og at sektortilhørighet på et prinsipielt grunnlag må vurderes på nytt i samband med overgang til ny sektorstandard i Statistisk sentralbyrå.

Før beslutningen om å plassere (de fleste) KF, FKF og IKS (generelt for alle næringer) i sektoren offentlig forvaltning i BoF, var dobbelttellingen i nasjonalregnskapet omtalt i samband med figur 4.1 mye større. I figur 4.1 ville da også enhetene Xa og Xc være registrert i foretakssektoren i BoF og inngikk i populasjonsgrunnlaget til strukturstatistikk og regnskapsstatistikk for foretak. Beslutningen om omkodning i 2009 *rettet opp den største dobbelttellingen*, men *fikk ikke eliminert alle* inkonsistenser i populasjon/omfang knyttet til kommunale enheter.

#### **4.2. Kort om føring i KOSTRA ved egenproduksjon av tjenester kontra tilfeller der produksjonen av tjenester er satt ut til andre enheter**

I henhold til retningslinjene for føring av regnskapsrapportering i KOSTRA skal kommunens inntekter og utgifter knyttet til et bestemt tjenesteområde (for eksempel VAR) føres på de(n) funksjonen(e) det gjelder (funksjon 340-357 i tilfellet med VAR-tjenester), uansett om kommunen produserer tjenesten(e) selv eller ikke. Det betyr at selv om kommunen har satt ut tjenesten på anbud, og det kun er en ansatt igjen i kommunene som har arbeid i tilknytning til funksjonen (ved å administrere anbudet eller lignende), blir likevel samlede utgifter ført på denne funksjonen. Totalsummen ført på en gitt funksjon kan altså være like høy om kommunen har satt ut produksjonen, som når den har egenproduksjon (alt annet likt), men fordelingen på utgiftsarter vil være forskjellig. Ved egenproduksjon vil det meste av utgiftene normalt være knyttet til *lønn*, mens når kommunen har satt ut tjenesteproduksjonen skal utgiftene til leveransen fra den enheten som produserer tjenestene føres på utgiftsarten *kjøp av tjenester som erstatter (fylkes)kommunal egenproduksjon*.

Når det gjelder kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon er det videre separate arter for kjøp fra staten, andre kommuner, eget KF, IKS der kommunen er medeier, samt kjøp fra andre (sistnevnte kategori omfatter kommunale og private AS). Kjøp av tjenester fra eget KF eller IKS føres mao ikke på samme art som kjøp fra kommunale eller private aksjeselskaper. Arten kjøp fra tjenester fra eget KF eller IKS nettes ut ved oppstilling av kommune konserntall. Dette innebærer at leveranser mellom enheter som inngår i kommune forvaltningen i regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning og kommunal forvaltning i nasjonalregnskapet (internleveranser) også nettes ut.

### 4.3. Generelle vurderinger for kommunale enheter

En ny prinsipiell vurdering av kommunale enhet som inngår i KOSTRA-populasjonen kan vise at noen av disse driver markedsrettet. Og omvendt, en vurdering av kommunalt eide AS (og andre kommunale enhet som *ikke* inngår i KOSTRA-rapporteringen) kan vise at enkelte av disse enhetene faktisk ikke driver markedsrettet, men burde anses som en del av kommunal forvaltning. Hvilke muligheter har vi til å endre populasjonsgrunnlaget til kommunal forvaltning?

KOSTRA-populasjonen kan vanskelig endres, i alle fall ikke på kort sikt, fordi denne er definert med utgangspunkt i kommunelovgivningen. Definisjonene av "konsern" i KOSTRA avviker fra den måten man definerer konsern på i privat sektor, der den selskapsrettslige lovgivningen inkluderes majoritetside aksjeselskaper.

I praksis må vi ta populasjonen (type enheter) som inngår i KOSTRA-rapporteringen for gitt, i alle fall på kortere sikt. Hvis man skal ha en annen avgrensning av kommunal forvaltning i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning enn i KOSTRA, må dette gjøres ved å holde utenfor enheter som man ikke ønsker å inkludere i offentlig forvaltning, og/eller ved å legge til enheter som man ønsker å ha med i offentlig forvaltning. Slike tilpasninger er mulig, men vil gjøre det mer ressurskrevende å utarbeide statistikk for kommunal forvaltning ved Seksjon for offentlige finanser.

Fra figur 4.1 har vi at inntekter og utgifter rapportert på gitte funksjoner, for enheter som inngår i KOSTRA, og som fjernes ved etablering av regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning fører til inkonsistens i nasjonalregnskapet sett under ett.

For å oppnå konsistens i nasjonalregnskapet er to alternativer vurdert:

- slutte med praksisen med å fjerne inntekter og utgifter ført på gitte funksjoner, for i stedet i sin helhet å utelate separate enheter som rapporterer det meste av virksomheten som markedsrettet. Dette vil skape en helhetlig konsistens i populasjonen/omfanget i nasjonalregnskapet, men det vil være igjen noe markedsrettet virksomhet i kommunalforvaltningen.
- utvide praksisen med å fjerne virksomhet rapportert på gitte funksjoner som eventuelt kan vurderes som markedsrettet. Dette vil skape konsistens for kommuneforvaltningen som sådan, men forsterke inkonsistensen i populasjonen/omfanget til nasjonalregnskapet sett under ett.

Årsaken til at Seksjon for offentlige finanser nå tar ut netto utgifter ført på gitt funksjoner i KOSTRA ved oppstilling av regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning, er at store gebyrinntekter på disse områdene førte til negativt offentlig konsum. Dette var ikke ønskelig.

Dersom vi ønsker å gå over til å ta ut enheter ved overgang fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning, i stedet for å ta ut utgifter/inntekter ført på bestemte funksjoner, må vi avklare i hvilken grad det er ønskelig å korrigere for markedsrettet virksomhet som eventuelt fortsatt vil inngå i kommuneregnskaper som en del av kommunenes rapportering. Spørsmål som må avklares er da:

- I hvilken grad gjenstår virksomhet som kan/bør betraktes som markedsrettet i kommunenes egenrapportering?
- I den grad markedsrettet virksomhet i kommunene ikke er skilt ut som egne enheter, men fortsatt er en del av kommunenes rapportering, vil vi for denne virksomheten fortsatt ha såpass høye gebyrinntekter at vi vil få negativt kommunalt konsum?

ESA/SNA åpner for at offentlig forvaltning kan ha "operating surplus" (driftsresultat). Med andre ord bør det også vurderes om man i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og i nasjonalregnskapet burde tillate at det oppstår driftsresultat på enkelte spesifikke kommunale funksjoner (som samferdsel, mv.).

Dersom vi dropper funksjon som kriterium for å ekskludere virksomhet fra forvaltningen blir konsekvensene bl.a dette, jamfør Seksjon for offentlige finanser:

- Brukerbetalingene overstiger kostnadene på funksjonene 320 (næringseiendommer, skoger, elektrisitetsforsyning mv) og 330 (havner, kaier mv). Dette kan medføre negativt konsum på disse konsumgruppene. Alternativt til å tillate positivt driftsresultat kan man henføre inntektene og utgiftene til andre konsumgrupper der kostnadene langt overstiger brukerbetingene.
- Videre må betalinger fra kommuner til KF/FKF/IKS som ikke lenger regnes som forvaltning omklassifiseres til subsidier, eventuelt til produktinnsats (kjøp av tjenester). Per i dag er betalingsstrømmene mellom kommunene og KF/FKF/IKS klassifisert som interne overføringer og blir nettet ut (konsolidert). Omklassifisering av betalingsstrømmer fra interne overføringer til subsidier, eventuelt produktinnsats, krever imidlertid arbeid med identifisering: Kjøp fra egne og andre kommuneres KF/FKF spesifiseres på en egen post, men det fremkommer ikke fra *hvilke* KF/FKF.

Seksjon for offentlige finanser har sett på hvor mange separate enheter som fører inntekter/utgifter på flere funksjoner og har følgende konklusjon:

Totalt finnes 385 KF/FKF/IKS i datamaterialet for 2009.

- 305 av disse fører enten alle utgifter på forvaltning eller alle på forretningsdrift.
- 80 av disse fører utgifter på både forvaltning og på forretningsdrift.

Sett at vi i BoF registrerer som kommunal forvaltning de enhetene av de 80 som førte mer enn 50 prosent av sine netto utgifter på funksjoner som regnes som forvaltning - og videre fjerner den delen av (netto) utgifter som er rapportert som forretningsdrift ved overgang fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning (som i dagens løsning): Da "mister" vi 245 millioner kroner i nasjonalregnskapet for disse enhetene.

#### 4.4. Generelle konklusjoner knyttet til kommunale foretak

Problemstillingene i notatet har vært diskutert innledningsvis med berørte seksjoner, jamfør avsnitt, 1.2 i dette notatet, deretter i en samlet prosjektgruppe for Sektor 2014, og deretter ble prosjektgruppens anbefalinger ble lagt frem på møte i styringsgruppen til Sektor 2014. Følgende beslutninger ble tatt:

1. Styringsgruppen støttet anbefalingen om å gå vekk fra dagens praksis med å utelate inntekter/utgifter rapportert på gitte funksjoner som har blitt vurdert som markedsrettet ved overgang fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning.

For kommuneregnskap innebærer dette: Alle inntekts- og utgiftstall (alle funksjoner) vil komme med i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning. Hvis driftsinntekter da blir høyere enn driftskostnader på gitte tjenesteområder, for eksempel drift av havner, åpnes det opp for å tillate et positivt driftsresultat i forvaltningen på disse tjenesteområdene.

2. Det samme gjelder KF, FKF og IKS som i hovedsak anses å drive forvaltningsoppgaver: Alle rapporterte inntekter og utgifter (for alle funksjoner) for disse enhetene skal komme med i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og i kommunal forvaltning i nasjonalregnskapet. Dersom dette innebærer at driftsinntekter overstiger driftsutgifter på gitte områder tillates positivt driftsresultat.
3. *Hovedregelen* kan være at enheter organisert som KF, FKF eller IKS skal inngå i kommunal forvaltning (regnes som ikke-markedsrettede). Dette vil gjelde for alle enheter der det er opplagt at de driver ikke-markedsrettet, men også for

enheter, der det er tvil - selv etter en eventuell vurdering - om de driver markedsrettet eller ikke.

4. KF, FKF og IKS som etter vurdering anses å drive markedsrettet, plasseres i sektoren for ikke-finansielle foretak i BoF. Da skal alle regnskapstall for disse enhetene holdes utenfor regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning og i stedet inkluderes i strukturstatistikk for den næringen enheten tilhører.

5. *Men hvordan skal man skille ut KF, FKF eller IKS som er antatt å drive markedsrettet virksomhet (som ikke skal inngå i kommunal forvaltning)?*

En enhet, organisert som KF, FKF eller IKS, som driver markedsrettet, vil i stor grad rapportere på funksjoner som tidligere har blitt regnet som markedsrettet i Statistisk sentralbyrå (altså funksjoner som har blitt holdt utenfor ved konvertering fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning):

- For *samferdsel* er følgende funksjon relevant (mer om samferdsel i kp. 7):
- Funksjon 330 Samferdselsbedrifter, transporttiltak
- For *kultur* er følgende funksjon relevant (mer om kultur i kp. 10):
- Funksjon 373 Kino
- For andre næringer, og spesielt relevant for næringen *eiendomsdrift* er følgende funksjon relevant (se avsn. 6.3):
- Funksjon 320 Kommunal næringsdrift og 710 Fylkeskommunal næringsdrift

Rapporteringen på funksjon kan dermed gi en god pekepinn om marked/ikke-marked på disse næringsområdene. Feilføringer, og annet, gjør imidlertid at det likevel ikke er sikkert om man får "luket ut" all markedsrettet virksomhet innen disse næringsområdene ved hjelp av føringen på funksjon.

Prosjektgruppen tok opp muligheten for å hente inn opplysninger om marked/-konkurranse i forbindelse med innhenting av skjemaer til strukturstatistikken. Dette vil imidlertid kreve ressurser å følge opp, og ble ikke støttet av styringsgruppen. En mulighet er imidlertid å se nærmere på regnskapsopplysninger for enheten. I denne sammenheng må det ikke legges for mye ressurser i vurdering av små enheter, der aktuell sektorplassering vil ha liten betydning i makrosammenheng.

6. Det åpnes videre for at offentlig eide aksjeselskaper, eller andre typer organisasjonsformer som i dag faller utenfor populasjonen til KOSTRA<sup>10</sup>, *unntaksvis* kan tas inn i offentlig forvaltning dersom den virksomheten de driver vurderes som forvaltningsoppgaver. Vurderingen av om enheten er markedsrettet eller ikke begrenses imidlertid til *store* enheter, mens det ikke bør legges ressurser i vurdering av små enheter. I tillegg er det mål å følge med på om enheter som tidligere har blitt ansett å drive forvaltningsoppgaver blir skilt ut fra kommunene i form av et AS. Det er ikke aktuelt med en gjennomgang av alle offentlig eide aksjeselskaper<sup>11</sup>, for eksempel i form av å innhente og vurdere opplysninger om marked via strukturstatistikk eller på andre måter. Det åpnes heller ikke for AS<sup>12</sup> i forvaltningen i det automatiske kontrollprogrammet. AS som etter en manuell vurdering vurderes som forvaltning unntaksmarkeres i BOF.

For enheter som inngår i KOSTRA-rapporteringen (altså KF, FKF og IKS) men som får sektorkode som tilsier foretakssektoren, jamfør punkt 3 over, er det viktig at

<sup>10</sup> Når det gjelder kommunalt eide enheter utenfor KOSTRA-populasjonen, er AS den mest omfattende benyttede organisasjonsformen. Men i prinsippet gjelder denne konklusjonen også for kommunale enheter med andre typer organisasjonsformer som faller utenfor KOSTRA-populasjonen, som DA eller STI.

<sup>11</sup> Se note 10.

<sup>12</sup> Se note 10.

Statistisk sentralbyrå unngår dobbelrapportering av tall til Statistisk sentralbyrå. Siden alle KF, FKF og IKS uansett fortsatt plikter å rapportere tall gjennom KOSTRA-rapporteringen, må de seksjonene som utarbeider strukturstatistikk dermed hente inn tall via KOSTRA for de enhetene som skal innlemmes i strukturstatistikken, i stedet for å inkludere de i utvalget til strukturstatistikk.

## 5. Vann, avløp og renovasjon (VAR)

### 5.1. Informasjon om virksomhet innen VAR

Vann-, avløps- og renovasjonstjenester er *lovpålagte*. Kommunene har et ”sørgefor-ansvar” som innebærer at det skal finnes et tilbud av disse tjenestene, men kommunene kan sette ut produksjonen til private. Kommunene er pålagt å kreve inn nok gebyrer fra husholdningene til at kostnadene dekkes inn, verken mer eller mindre; kommunene skal ikke subsidiere husholdningene, og heller ikke kunne tjene på salget av disse tjenestene til husholdningene. Kommunene må rapportere et eget skjema til KOSTRA som blir ettergått av overordnede myndigheter<sup>13</sup>.

*Husholdningene* er tvunget til å motta/betale for disse tjenestene, de kan ikke velge bort tilbudet. Videre er husholdningenes mulighet for å velge kvantum begrenset (vannforbruk basert på vannmåler, valg mellom stor eller liten søppelkasse, er innført i enkelte kommuner).

*Organisering:* Tidligere ble disse tjenestene i hovedsak produsert av kommunene selv<sup>14</sup>. De senere årene har mange kommuner endret organisering, slik at virksomheten i større grad *enten* er skilt ut i egne organisatoriske enheter eid av egen kommune, *eller* satt ut til privat eide aktører.

*Konkurransen:*

- Vannverk har gjerne monopol på leveranse av vann til en gitt kommune.
- Når det gjelder renovasjon, blir det gjerne oppgitt at produksjon og leveranse til eierkommune(r) skal skje i konkurranse med private aktører. Men i hvilken grad dette faktisk skjer kan diskuteres. Vi har funnet frem til aktuelle saker der private aktører har klaget til konkurransemyndigheter fordi de ikke oppfatter ikke konkurransen som reell (se vedlegg).

*Organisasjonsform:*

- Kommunalt (eller fylkeskommunalt) eide enheter innen VAR som organisatoriske er skilt ut fra kommuneregnskapet som separate enheter har som hovedregel organisasjonsform KF, (FKF) eller IKS, men det er også opprettet mange kommunalt eide AS.
- Blant annet finnes det noen eksempler på vannverk som er organisert som AS, som er eid (med 100 prosent eierandeler) av enten en enkelt kommune eller av flere kommuner i samarbeid, for eksempel Bærum Vann AS. Disse vannverkene/renovasjonsselskapene har gjerne monopol på å tilby tjenesten til egen eierkommune.
- *Om betaling for tjenestene:* I stor grad er det kommunen som krever inn gebyrer for bruk av tjenesten fra husholdningene, mens den private og/eller offentlige enheten som utfører tjenesten mottar en betaling for tjenesten fra kommunen. I noen grad betaler husholdningene direkte til enheten som utfører tjenesten. Dette varierer mellom kommunene og tjenesteområdene.

<sup>13</sup> KOSTRA-skjema 23, [http://www.ssb.no/kostra/innrapp/2010/skjema\\_kommune/23.pdf](http://www.ssb.no/kostra/innrapp/2010/skjema_kommune/23.pdf).

<sup>14</sup> Unntak: Enkelte private aktører har det alltid vært på næringsområdet.

- *Realkapital*: Vannverk, renseanlegg, søppelforbrenningsanlegg, samt infrastruktur i form av vann- og avløpsrør representerer betydelige investeringer i realkapital.

## 5.2. Vurdering av spørsmålet om markedsproduksjon innen VAR – på et prinsipielt grunnlag

*Ved vurdering av om produksjon av VAR-tjenester som utføres som en del av den kommunale tjenesteproduksjon er markedsrettet eller ikke:* Kommunene har altså ikke anledning til å kreve inn så høye gebyrer at kommunen kan oppnå en merinntekt (profitt) på lang sikt, mens det er krav om at kommunen *skal* ha kostnadsdekning.

*Når produksjonen av VAR-tjenester er skilt ut fra kommunen: Hvem skal anses som mottaker av tjenesten – kommunen eller husholdningen?* Deltakere som har vært involvert i arbeidsprosessen med dette notatet heller i retning av å se på husholdningen som den ultimative tjenestemottaker, uansett om tjenesten belastes husholdningen direkte, eller om kommunen fungerer som mellomledd ved å kreve inn gebyrer fra husholdningene for deretter å betale for tjenesteleveransen til den enheten som utfører tjenesten. *Gitt at husholdningen blir ansett som den ultimate mottaker av tjenesten, kan man argumentere med at betingelsene for ØSP ikke er oppfylt siden husholdningene ikke selv kan velge om de vil motta tjenesten eller ikke.*

Gitt i stedet at *kommunen anses som mottaker av tjenestene*, siden det direkte er kommunen som betaler for tjenesteleveransen, er det et prinsipielt kriterie for markedsproduksjon at leveransen til kommunen skjer i konkurranse med private produsenter, enten i form av anbudskonkurranse eller ved at det er flere tilbydere av samme tjeneste til markedsrettede priser. Er dette tilfellet?

*Når det gjelder vannverk, som har monopol på leveransen til en kommune blir de prinsipielle kriteriene for å betegne produksjonen som markedsrettet ikke oppfylt.* Det samme kan nok gjelde avløpstjenester som er knyttet til renseanlegg. (For kloakk som går til septikktank, kan det være mindre aktører som samler opp og leverer til renseanlegg).

Når det gjelder renovasjon, er som nevnt konkurranseforholdene mindre entydige. For å finne ut av om de enkelte kommunalt eide enheter innen renovasjon kan anses som markedsrettede eller ikke, må man derfor vurdere hver enkelt enhet.

Seksjon for industri- og FoU-statistikk har vurdert om det eventuelt ville være mulig å inkludere spørsmål om anbud/konkurranse innen VAR-området<sup>15</sup> ved innhenting av skjema til strukturstatistikk og har gitt følgende svar: *”Når det gjelder nye poster på skjema angående spørsmål om anbud/konkurranse er dette mulig noe frem i tid. Vi har nylig sendt ut skjema for 2010-årgangen.”*

## 5.3. Vurderinger knyttet til føringer av virksomhet innenfor VAR- området i regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning og nasjonalregnskap

I forhold til VAR-tjenester gjøres det ingen korreksjoner i regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning i forhold til KOSTRA (om sammenhengen mellom KOSTRA og regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning, se avsnitt 4.1-4.2). Dette betyr at alle VAR-tjenester som er inkludert i KOSTRA inngår i offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. Når det gjelder tjenester knyttet til VAR, har disse likevel blitt behandlet som markedsrettet, slik at man på dette området har åpnet for markedsproduksjon innen offentlig forvaltning.

<sup>15</sup> Dette er vel mest aktuelt innen renovasjon.



Vurderinger knyttet til realkapital og investeringer innenfor VAR:

- Dersom det er slik at driften i mange tilfeller er skilt ut i fristillte enheter utenfor forvaltningen, mens investeringene føres i kommuneregnskapet, vil det bety at bruttorealinvesteringer akkumuleres og kapitalslit beregnes for én sektor (forvaltning), mens lønnskostnader og vareinnsats henføres til en annen sektor (markedsrettet sektor). I tillegg vil brukerbetalinger hovedsakelig registreres i forvaltningen. Dette kan gi uheldige konsekvenser for beregningen av driftsresultatet.
- Et alternativ kunne være å ekskludere alle VAR-funksjonene (alle utgifter inkludert investeringer) fra kommuneforvaltningen på samme måte som kinoer og havner, og plassere det i foretakssektoren sammen med (kommunale) aksjeselskaper som opererer innen de samme næringene. Når det gjelder statens forretningsdrift er realinvesteringer i denne sektoren inkludert i forvaltningen som finansinvesteringer. For eksempel har investeringer i bygg foretatt av Statsbygg blitt inkludert i forvaltningens finansielle balanse som kapitalinnskudd. Noe lignende kunne man tenke seg for VAR-funksjonene.
- Dette vil imidlertid svekke sammenhengen mellom kommuneregnskapet og KOSTRA på den ene siden, og kommuneforvaltningen i makrosammenheng og nasjonalregnskapet på den andre. Det kan være en fordel for brukere at makrotall for kommuneforvaltningen relativt lett kan sammenlignes med KOSTRAs tall.

Seksjon for industri- og FoU-statistikk har forsøkt å finne ut hva som er realiteten i forhold til eierskap til realkapital, som vannverk og vann- og rørledninger, ved å se nærmere på noen enheter som er skilt ut: Bærum Vann AS, Vestfold Interkommunal Vannverk IKS, Glitrevannverket IKS og Returkraft AS. Den siste av disse enhetene er et energigjennvinningsanlegg, mens de andre er vannverk (se mer informasjon i vedlegg).

De enhetene vi har sett på her eier også kapitalen. For Bærum vann AS ser det ut til at de *både* drifter vannbehandlingsanlegg som de *eier* og vannverk som er eid av Bærum kommune. Her er det altså tydelig at noe av kapitalen "ligger igjen" i kommunen, mens noe er overdratt foretaket Bærum vann AS. Når det gjelder vannverk, er det 6 av de 8 største foretakene registrert på næring 36 som har skiftet sektorkode til 550 etter at Seksjon for industri- og FoU-statistikk publiserte tall for 2008 (dette skyldes nok beslutningen som omtales i boks 3). De to største foretakene som er igjen er de som er nevnt (Vestfold IKS og Bærum Vann AS). Det tredje største foretaket i næring 36, målt etter omsetning for 2009, er 980384608 SUND VATN OG AVLAUP AS (som også eier driftsmidlene, foretaket eies igjen 100% av kommunen).

Det kan godt være at noe av ledningsnett (eventuelt reserveanlegg) står igjen på kommunene.

I nasjonalregnskapets realregnskap er produksjonen av VAR-tjenester behandlet som markedsrettet produksjon, selv om den inngår i offentlig forvaltning. Behandlingen av VAR-tjenester i nasjonalregnskapet er nærmere beskrevet i (Evensen, 2009), avsnitt 6.3 (s. 44-47). Føringen av denne typen tjenester i nasjonalregnskapet bør gjennomgås på nytt etter endret sektorplassering av virksomhetene.

**Konklusjon:**

KF, FKF eller IKS enheter som driver vannverk, vannforsyning eller avløp anses som ikke-markedsrettet (forvaltning) pga egenskaper ved denne formen for virksomhet. Dersom det fremkommer opplysninger om konkurranse innen renovasjon (for eksempel ved at de fører inntekter/utgifter på funksjon 320/710), kan KF, FKF eller IKS innen denne virksomheten tildeles sektorkode innen foretakssektoren.

*Hovedregelen (dersom tvil om enheten driver markedsrettet), vil være at enheter organisert som KF, FKF eller IKS skal inngå i kommunal forvaltning (regnes som ikke-markedsrettede).*

Det kan forekomme at offentlig eide, institusjonelle enheter innenfor VAR, med andre organisasjonsformer enn KF, FKF eller IKS, som aksjeselskap, også kan karakteriseres som ikke-markedsrettet virksomhet og plasseres i sektoren offentlig forvaltning. Dette kan gjelde tilfeller der enheten kun yter tjenester til kommunal forvaltning eller direkte til husholdningene, men til priser bestemt av myndighetene, og det ikke er konkurranse om denne tjenesteleveransen (i form av anbudsvirksomhet eller lignede). Et eksempel er Bærum vann AS som omtalen over. Unntaksmerkes i BoF. Se også avsnitt 4.4.

## 6. Eiendomsdrift

### 6.1. Fakta om eiendomsdrift

Offentlig eie og drift av eiendom er i stor grad organisatorisk skilt ut i egne enheter, både i tilfeller der offentlige myndigheter benytter eiendom til egenproduksjon og der eiendom leies ut til eksterne aktører.

- Offentlig eiendomsdrift er også omtalt i *Evensen (2009)*, avsnitt 6.2 (s. 41-44) + liste s. 36.

Per i dag gir offentlig eide enheter innen eiendomsdrift og forvaltning i BoF (næring 68 + næring 81.1) til sammen 664 offentlig eide enheter innen disse næringene, men der under halvparten har registrert sysselsetting (ikke registrert eller oppgitt 0 sysselsatte).

- 28 enheter, med til sammen 1270 registrerte sysselsatte, har sektor 550 *Kommunal forvaltning*. De største enhetene, målt ved antall ansatte, er:
  - Stavanger Byggedrift KF med 362 ansatte
  - Omsorgsbygg Oslo KF med 147 ansatte og Undervisningsbygg Oslo KF med 137 ansatte.
  - Men det er også mange små enheter, med 0-10 ansatte.
- 121 enheter med til sammen 280 registrerte sysselsatte har sektor 630 *Statlig eide foretak*. De fleste av disse (117 enheter) har organisasjonsformen AS og 1 enhet med 35 sysselsatte har sektor 635 *Statsforetak*.
- 33 enheter med 700 registrerte sysselsatte har sektor 660 *Kommunal forretningsdrift*, mens
- 481 enheter med til sammen 318 sysselsatte har sektor 680 *Selvstendige kommuneforetak*. Av disse er 451 enheter med i alt 277 sysselsatte er registrert som AS. Av disse har 20 enheter næring 68.100, 408 har næring 68.209 og resten har enten næring 68.320 eller næring 81.109.

De statlige AS-ene synes, ut fra navnsettingen, å drive med utleie av næringsseiendom.

For kommunale foretak (KF) er bildet mer variert: Noen driver med eie og utleie av bygg som benyttes i kommunens egen tjenesteproduksjon, som skolebygg og omsorgsbygg. Andre leier ut boliger til grupper som kommuner har plikt til å sørge for bolig til, som funksjonshemmede, flykninger mv. Videre er det mange KF

som leier ut næringseiendom. Det finnes mange eksempler på kommunale kulturhus som er registrert som egne enheter (organisert som KF, eller AS). For mange av enhetene kan man ikke ut fra navnet se hvilken type eiendom som leies ut, eller hvem kundene er.

Kommunale enheter organisert som KF er registrert både i sektor 550 og i sektor 660. Det finnes eksempler på ulik sektorplassering, selv om det er oppgitt samme næring, og selv om det ut fra navnet ser ut som de driver med det samme. For eksempel er Levanger boligselskap KF registrert i sektor 550, mens flere KF med "bolig" i navnet og samme næring er registrert i sektor 660.

Bemerkninger på møtet som ble gjennomført:

- Listen inneholder, for mange av oss, overraskende mange offentlig eide AS!
- I og med at det ble gitt beskjed til BoF (se boks 3) om at enheter organisert som KF, FKF eller IKS skal ha sektor 550, er det litt merkelig at det fortsatt er så mange enheter i sektor 660 med disse organisasjonsformene.
- Næringskoden, herav fordelingen på 81-næring og 68-næring kan virke litt tilfeldig.

## 6.2. Vurdering av spørsmålet om markedsproduksjon innen eiendomsdrift – på et prinsipielt grunnlag

To tidligere arbeidsgrupper har vurdert gråsonen knyttet til offentlig eiendomsdrift. Konklusjonen til en arbeidsgruppe "Offentlig sektor og BoF" (Haglund, Hedum, Scherven og Sørensen 2005) støttes av arbeidsgruppen "Offentlig forvaltning i BoF" fra 2009 (Evensen, 2009), nemlig at offentlig eiendomsdrift plasseres i

- *offentlig forvaltning* ved (tolkning: hovedsakelig) utleie av eiendom til egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter
- *foretakssektoren* hvis driften helt eller delvis (tolkning: hovedsakelig) er rettet mot utleie av eiendom til andre enn egen eller andre forvaltningsorganers øvrige virksomheter.
- *foretakssektoren* ved utleie til egne ansatte eller sosialklienter.

Siden noen av de offentlige eiendomsforetakene utelukkende betjener egen kommune/staten som de er skilt ut fra, med tjenester som drift og forvaltning av eiendommer som benyttes i kommunens/statens egenproduksjon, kan dette anses som hjelpvirksomhet. Og hjelpvirksomhet skal grupperes sammen med den virksomheten den er skilt ut fra (se boks 2).

Deltakere i denne arbeidsprosessen (se avsnitt 1.2) støtter konklusjonen til tidligere arbeidsgrupper. Men hvordan skal dette kunne følges opp i praksis? Hvordan kan man finne ut om enhetene leier ut til egen kommune (eller annen offentlig forvaltning), eller til eksterne?

Kan valgt organisasjonsform AS kontra IKS/KF/FKF gi en god pekepinn på om virksomheten henholdsvis er markedsrettet eller ikke-markedsrettet? Selv om vi kjenner til unntak (se side 43, Notater 2009/52), kan dette bildet stemme godt i makrosammenheng. Seksjon for offentlige finanser har foretatt noen stikkprøver av enheter for å sjekke hypotesen om at AS'er er markedsrettet og KF/IKS er forvaltning. Dette kan oppsummeres slik:

- Stikkprøvene gir ikke noe entydig svar. Til det er det nok sjekket for få foretak (20-30 stk), men disse har stort sett vært AS'er som ut i fra navnet virker som "gråsoner-enheter".
- Av de enhetene som er sjekket finnes det enkelte AS'er som nok ville vært klassifisert som forvaltning dersom det hadde hatt en annen organisasjonsform, da de driver med tilsvarende oppgaver som KF/IKS som allerede er klassifisert som forvaltning.
- Noen av AS'ene driver med både forvaltning av bygg som disponeres av kommunen og markedmessig utleie til private. Hvor stor andel av virksomheten

som er rettet mot hver av de to delene kan ofte være vanskelig å avgjøre ut i fra regnskapet.

- En del av AS'ene er av typen boligselskap, som etter arbeidsgruppens anbefaling skal være markedsrettet.

Det finnes altså tilfeller med AS'er som nok ville vært klassifisert som offentlig forvaltning dersom de hadde hatt en annen organisasjonsform. Gitt at vi ikke skulle benytte organisasjonsform som eneste kriterie på fordelingen markedsrettet/ikke-markedsrettet, har vi da mulighet for å foreta et skille basert på reelle markedsforhold uten å gå inn på hver enkelt (via analyse av noteopplysninger i regnskap og eventuell kontakt)? En mulighet kan være å føye til et spørsmål i skjema for strukturstatistikk om driften i hovedsak er rettet mot egen (fylkes)kommune andre (fylkes)kommuner eller stat), eller om virksomheten i hovedsak leverer tjenester til andre aktører.

Seksjon for bygg- og tjenestestatistikk har vurdert dette som en realistisk mulighet som ikke gi en for stor byrde i forhold til oppgaveplikt, men i så fall kun aktuelt for enheter som befinner seg i utvalget. Men det ville blitt et spørsmål om hvilken seksjon som skulle gå gjennom svarene etterpå.

Arbeidsgruppen fra 2009 (*Evensen m.fl., 2009*) konkluderte videre at *Statsbygg og Forsvarsbygg* burde plasseres i offentlig forvaltning. Dette er i ettertid er fulgt opp, og siden sektorplassering av disse enhetene har vært diskutert i flere omganger og i flere fora i Statistisk sentralbyrå *har denne arbeidsgruppen ikke sett noen grunn til å diskutere sektorplassering av disse enhetene på nytt*. Men eventuelt kan beslutningen om å innlemme disse enhetene i statlig forvaltning danne "presedens" for "lignende" enheter innen kommunene.

### 6.3. Eiendomsdrift og KOSTRA-regnskap

I utgangspunktet gjøres det i *regnskapsstatistikken for kommunal forvaltning* ingen korreksjoner i forhold til KOSTRA som ene og alene er relatert til eiendom. Men samlede netto utgifter i KOSTRA som er rapportert på funksjon 320 *Kommunal næringsdrift* og 710 *Fylkeskommunal næringsdrift* blir trukket ut (se Notater 48/2010, s22). I denne funksjonen skal netto utgifter/inntekter knyttet til (fylkes)kommunal eiendomsdrift som drives med formål økonomisk gevinst for (fylkes)kommunen inngå, i tillegg til andre typer (fylkes)kommunal næringsvirksomhet.<sup>16</sup>

*Funksjonsinndelingen i KOSTRA, relatert til eiendom:* I henhold til retningslinjene for føring av regnskapsrapportering i KOSTRA skal kommunens utgifter knyttet til eiendom føres på de(n) funksjon(e) eiendommene benyttes til. For eksempel skal utgiftene til drift og vedlikehold av skolebygg føres på en funksjon som er knyttet til skole, funksjon 222 *Skolelokaler*, mens utgifter til drift og vedlikehold av sykehjem og andre institusjoner skal føres på funksjon 261 *Institusjonslokaler*, osv. Dette gjelder uansett om kommunen produserer tjenesten(e) selv eller ikke. Dvs om kommunen leier eiendommen fra et (eget eller eksternt eiet) foretak, blir likevel samlede utgifter ført her, men da på arten *kjøp av tjenester som erstatter (fylkes)kommunal egenproduksjon* i stedet for arter som dekker lønnsutgifter og materiell. Utgifter knyttet til forvaltning av bygg og eiendom, som administrasjon

<sup>16</sup> I retningslinjene for KOSTRA står det at følgene: "Utgifter og inntekter knyttet kommunalt eide lokaler hvor lokalene eies og leies ut primært med formål om økonomisk gevinst for kommunen. Utgifter og inntekter knyttet til kommunalt eide utleielokaler som ikke benyttes til opprinnelig tiltenkt formål, eksempelvis utleie av skolebygg eller institusjonslokaler som kommunen ikke lenger benytter i egen tjenestefunksjon. Inntektene fra utleie av lokaler som primært ellers benyttes til kommunens egen tjenesteproduksjon knyttes til den funksjonen som disponerer og bærer utgiftene på bygget. Leieinntekter fra et skolebygg (i bruk) vil eksempelvis føres på funksjon 222. Dersom kommunen leier ut en kommunalt disponert bolig, vil utgifter og inntekter knyttet til disse måtte føres på funksjon 265." Som andre typer kommunal næringsvirksomhet nevnes drift av kommunale næringsseidommer, kommunale skoger, el-forsyning, konsesjonskraftinntekter, hjemfallsinntekter m.m.

knyttet til forvaltning, forsikringer og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg, skal derimot samles på funksjon 121 *Forvaltningsutgifter* i eiendomsforvaltningen, uansett hva slags type bygg dette er.<sup>17</sup>

**Konklusjon:**

Enheter organisert som KF, FKF eller IKS, som driver markedsrettet, vil i stor grad rapportere på funksjoner som tidligere har blitt regnet som markedsrettet (altså funksjoner som har blitt holdt utenfor ved konvertering fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning). Disse enhetene blir plassert i sektoren ikke-finansielle foretak.

For *eiendomsdrift* gjelder dette funksjonene Kommunal næringsdrift (320) og Fylkeskommunal næringsdrift (710).

Offentlig eide institusjonelle enheter innenfor eiendomsdrift, med andre organisasjonsformer enn KF, FKF eller IKS, herunder aksjeselskap, kan karakteriseres som ikke-markedsrettet virksomhet dersom enheten i hovedsak leier ut eiendom til offentlig forvaltning og det ikke er konkurranse om denne utleien. Unntaksmerkes i BoF.

Se også avsnitt 4.4.

## 7. Samferdsel

### 7.1. Fakta knyttet til samferdsel

Vi har kun sett på enheter innen næring 52.2 *Andre tjenester tilknyttet transport* innen samferdsel, siden det er antatt at det først og fremst er her det er grunn til å diskutere avgrensningen mellom offentlig forvaltning og foretakssektoren. Vi har ikke sett på andre samferdselsnæringer. Se ellers Notater 2008/52, s38 (gjelder i hovedsak havner og parkering).

Oppdatert liste over offentlig eide enheter innen næring 52.2 i BoF inneholder til sammen 208 *offentlig eide enheter* med til sammen nær 6000 sysselsatte. Av disse er 13 enheter plassert innen sektor 550 *Kommunal forvaltning*, 19 enheter plassert i sektor 630 *Statlig eide foretak*, 67 enheter plassert i sektor 660 *Kommunal forretningsdrift* og 109 enheter plassert i sektor 680 *Selvstendige kommuneforetak*.

Enheter organisert som KF, FKF eller IKS er plassert i sektor 550 eller 660. Nesten alle enheter som er plassert i sektor 660 er havner. En del havner i sektor 660 er ORGL.

I sektor 680 er alle enheter organisert som AS. Av disse er om lag halvparten bompengeselskaper, eller andre enheter som er knyttet til utbygging av veier, tunneller eller broer, for eksempel: E18 Vestfold AS, Fjellinjen AS, Sunnfjordtunnelen, Rv2 Kongsvingervegen AS, Folgefonntunnelen AS og Hardangerbrua AS.

<sup>17</sup> I retningslinjene til KOSTRA står det blant annet: *Forsikringer som inngår her er skade-, brann- og innbruddsforsikringer på bygg, og forsikringer av utstyr knyttet til drift av bygg og eiendom (for eksempel driftsutstyr og renholdsutstyr). Administrasjonsutgifter er lønn og sosiale utgifter til eget administrativt personale (herunder også lønn til administrativ leder) og kjøp av administrative tjenester. Videre omfattes administrasjon av leieforhold, husleie og de arealer som forvaltningsavdeling og driftsavdeling benytter, administrasjon av fagsystemer, service/brukerkontakt, markedsføring, forretningsførsel, internkontroll mv.*

## 7.2. Vurdering av spørsmålet om markedsproduksjon innen samferdsel – på et prinsipielt grunnlag

Større veiutbygninger organiseres gjerne i AS. Dette gir en mer større smidighet i prosjektene, der statsråden ikke må ta opp alle enkeltheter i Stortinget. Men i hovedsak kan dette neppe karakteriseres som markedsrettet virksomhet! Man bør derfor vurdere å skifte sektorkode på disse enhetene.

Havner opererer gjerne fritt i forhold til kommunene, så dette må klart kunne anses som markedsrettet virksomhet. Det samme gjelder i hovedsak parkering.

Også når det gjelder samferdsel, er det mange enheter med organisasjonsform KF, FKF og IKS som er plassert i sektor 660.

Sektorplassering av *Jernbaneverket* har vært diskutert tidligere, se blant annet *Evensen (2009)*, avsnitt 6.4, der en plassering i statlig forvaltning ble anbefalt. Dette var allerde status i BoF, men plasseringen var en annen i nasjonalregnskapet. Etter diskusjon i flere fora i Statistisk sentralbyrå (til sist i Sektorforum) ble det bestemt at denne enheten skal regnes som en del av statlig forvaltning. Vi ser ingen grunn til å ta opp denne diskusjonen på nytt.

## 7.3. Samferdsel og KOSTRA-regnskap

Samlede netto utgifter som er rapportert på funksjon 330 – *Samferdselsbedrifter/transporttiltak* blir trukket ut ved overgangen fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning.

*Funksjon 330* skal i henhold til retningslinjene dekke havnevesen, kaier og brygger til transportformål, tilskudd og drift av lokale transporttiltak (lokale ruter), ferger m.m., samt tilskudd til flyplasser/flyruter. (Finansiering av transporttiltak mot spesielle grupper, for eksempel skoleskyss, inngår ikke her.) Drift og vedlikehold knyttet til parkeringshus skal inngå i funksjon 333 *Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold*.

Enkelte deler av kommuneregnskapet, organisert som ORGL, har etter §27 anledning til å føre særregnskap. Enheter som fører særregnskap har rapporteringsplikt til KOSTRA, men Statistisk sentralbyrå har ikke oversikt over om de overholder rapporteringsplikten eller ikke (og i henhold til Seksjon 950 for offentlig finanser er administrasjonen i kommunene heller ikke alltid sikre på hvilke egne ORGL som gjør dette). Men Seksjon for offentlige finanser kjenner til at et par av de større enhetene innen næring 52.221 *Havnevesen* som er organisert som ORGL (og ført på næring 660 i BoF) fører særregnskap.

**Konklusjon:**

Kommunal markedsvirksomhet organisert som ORGL (en del av kommunen), som enkelte havner, skiller *ikke* ut fra kommuneforvaltningen. I stedet tillates det noe markedsrettet virksomhet innenfor forvaltningen.

Enheter organisert som KF, KFK eller IKS, som driver markedsrettet, vil i stor grad rapportere på funksjoner som tidligere har blitt regnet som markedsrettet (altså funksjoner som har blitt holdt utenfor ved konvertering fra KOSTRA til regnskapsstatistikk for kommunal forvaltning). Slike enheter blir karakterisert som markedsrettede og plassert i foretakssektoren.

For *samferdsel* er følgende funksjon relevant (se avsnitt 3.3)  
Samferdselsbedrifter, transporttiltak (Funksjon 330).

Offentlig eide institusjonelle enheter med andre organisasjonsformer, herunder aksjeselskap, innenfor *veitbygging* kan karakteriseres som ikke-markedsrettet virksomhet og plasseres i offentlig forvaltning. Unntaksmerkes i BoF.

Offentlig eide institusjonelle enheter med andre organisasjonsformer, herunder aksjeselskap, som driver havnevirksomhet eller parkering karakteriseres som markedsvirksomhet og plasseres i foretakssektoren.

Se også avsnitt 4.4.

## 8. Helsenæringer

### 8.1. Spesialisthelsetjenesten

Private virksomheter innen spesialisthelsetjenesten er gjennomgått og vurdert i *Evensen og Hedum (2010)*.

*For vurdering av markedsproduksjon:* Bruk av kjennetegnet driftsavtale kombinert med kjennetegnet anbudskonkurranse. Ved vurdering av anbudskonkurranse er det viktig å se på hvor stor del av virksomheten som anbudet er knyttet til. Hvis en enhet har en driftsavtale med et regionalt helseforetak og er unntatt anbudskonkurranse, eller hvis kun en mindre del av virksomheten er gjenstand for anbud, blir enheten vurdert som ikke-markedsrettet.

*For vurdering av offentlig kontroll:* Det regionale helseforetaket eller andre deler av offentlig forvaltning må ha skutt inn grunnkapitalen i en stiftelse, eller være representert i styret i et aksjeselskap.

Noen næringer som regnes som tilhørende spesialisthelsetjenesten, 86.221 Spesialisert legetjeneste, unntatt psykiatrisk legetjeneste 86.222 Legetjenester innen psykisk helsevern, 86.906 medisinske laboratorietjenester brukes ikke aktivt som populasjon for dagens statistikk for spesialisthelsetjenesten. Konklusjonene fra *Evensen og Hedum (2010)* gjelder i første rekke virksomheter som inngår aktivt i populasjonen i statistikk for spesialisthelsetjenesten.

**Konklusjon:**

Institusjonelle enheter, herunder aksjeselskap, i spesialisthelsetjenesten kan plasseres i ideell sektor hvis de driver ikke-markedsrettet virksomhet. Unntaksmerkes i BoF.

I spesialisthelsetjenesten har ideelle organisasjoner vært definert som alle stiftelser pluss aksjeselskap med driftsavtale. Anbefalingen om å bruke nye pragmatiske kjennemerker i spesialisthelsetjenesten innebærer at aksjeselskap som ikke er

involvert i en anbudskonkurranse ikke vil regnes som markedsprodusenter. For statistikkåret 2010 var det 8 foretak, se oversikt i vedlegg 1.

Helse Vest IKT AS er vurdert på nytt i forbindelse med prosjektet Sektor 2014. Helse Vest IKT AS produserer IKT-tjenester til helseforetakene i helseregion vest. Helse Vest IKT AS regnes som et hjelpeforetak og bør sektorplasseres samme institusjonelle som de foretakene som Helse Vest IKT AS hjelper i tråd med retningslinjer for sektorplassering av hjelpeforetak. Helse Vest IKT AS bør derfor høre til offentlig forvaltning.

## 8.2. Kommnehelse, tannhelse og pleie og omsorg

Kommnehelsetjenesten omfatter kommunale legekantor, allmenn legetjeneste, fysioterapitjeneste med mer. Kommunale legekantor er ikke regnet som institusjonelle enheter, men er bedrifter tilhørende kommunen og sektorplasseres i kommunal forvaltning. Allmenn legetjeneste omfatter aksjeselskap, enkeltpersonforetak og aksjeselskap og sektorplasseres etter organisasjonsform.

Tannlegetjenester er enten tilhørende fylkeskommune som institusjonell enhet og tilhører kommunal forvaltning i sektorforstand. Tannlegekantor sektorplasseres etter organisasjonsform.

Pleie- og omsorgstjenester består av institusjoner som er registrert som både aksjeselskap og stiftelser. Fagseksjonen benytter ikke sektortilnærming i dagens statistikk og kan heller peke ut eksempler på at aksjeselskap i populasjonen kan være ikke-markedsprodusenter. Per i dag plasseres alle aksjeselskap i foretakssektoren i BoF, både innen kommnehelse, tannlegetjenester og pleie- og omsorgstjenester.

### 1. Antall foretak i pleie og omsorg etter organisasjonsform og sektor

	710/717	770
<b>Pleie- og omsorgstjenesten</b>		
Aksjeselskap .....	30	0
Stiftelser .....	0	56

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, 2011

Foretak innen pleie og omsorg, herunder aksjeselskap, kan regnes som ikke-markedsprodusenter. Per i dag har vi ingen aktuelle pragmatiske kjennemerker som kan brukes til å identifisere ikke-markedsprodusenter. Vi har heller ikke funnet eksempler på aksjeselskap i pleie og omsorg som kan regnes som ikke-markedsprodusenter.

#### **Konklusjon:**

Institusjonelle enheter, herunder aksjeselskap, i kommnehelse og tannhelse sektorplasseres i henhold til organisasjonsform. Institusjonelle enheter i pleie og omsorg, herunder aksjeselskap, kan plasseres i ideell sektor hvis de driver ikke-markedsrettet virksomhet og skal i så fall unntaksmerkes i BoF.



## 9. Institusjonell sektor innenfor levekårsnæringer

2.	Antall foretak i levekårsnæringer etter organisasjonsform og sektor	
	710/717	770
<b>Barnevernsinstitusjoner</b>		
Aksjeselskap .....	48	0
Stiftelser .....	0	24
Asylmottak		
Aksjeselskap .....	34	0
Stiftelser .....	0	1

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret, 2011

### 9.1. Institusjoner innen barne- og ungdomsvern

For institusjoner innen barne- og ungdomsvern (næring 87.901) er det allerede foretatt en første vurdering. Følgende er hentet fra *Evensen og Hedum (2010)*.

1. Hvordan foregår prisfastsettelsen ved betaling for opphold i private barnevernsinstitusjoner? Foreligger det anbuds konkurranser, altså at de private i praksis konkurrerer om oppdrag?

Bufdir har to typer avtaler med private institusjoner: *Avtaler om faste plasser* og *rammeavtaler*. I begge typene avtaler er det fastsatt en pris pr. oppholdsdag (dagpris). *Avtalen om faste plasser* dekker et bestemt antall plasser, og det betales en andel av dagprisen også for de dagene plassene ikke er belagt. *Rammeavtalene* innebærer ingen kjøpsforpliktelse for Bufetat, og dagprisen betales kun for belagte oppholdsdager.

Det konkurreres om disse to typene avtaler, som begge er overordnede avtaler. Plassering av barn skjer i henhold til disse overordnede avtalene og i henhold til de kriteriene for tildeling av oppdrag som er nedfelt i avtalene. Det er altså de overordnede avtalene som er gjenstand for konkurranse, ikke plassering av det enkelte barn.

De overordnede avtalene er basert på en standard avtalemal og er i all hovedsak lik fra leverandør til leverandør, men det kan også foretas tilpasninger. Rammeavtalene og avtalene om faste plasser er overordnede i den forstand at de regulerer avtaleforholdet mellom Bufetat og institusjonen på overordnet nivå, så som hvilke tjenester som kjøpes, antall plasser, pris pr. oppholdsdag, hva som skal være inkludert i prisen med mer. Disse avtalene inngås for en avtaleperiode på fire år (pluss opsjoner på ett pluss ett) og danner grunnlaget for tildeling av oppdrag (plassering av barn).

Forhold som knytter seg til det enkelte barn reguleres gjennom en trepartsavtale mellom institusjonen, kommunal barneverntjeneste og Bufetat. Trepartsavtalen er slik sett å betrakte som en oppdragsavtale under den overordnede avtalen. Her reguleres forhold som datoer for inn- og utflytning (oppstart og avslutning av oppdraget) og mål for oppholdet (beskrevet i barnets tiltaks-/omsorgsplan som er vedlagt trepartsavtalen) samt ansvarsdeling mellom de tre partene knyttet til den enkelte plassering.

Prisene blir fastsatt gjennom konkurranse med forhandling. Det vil si at de tilbyr en pris per oppholdsdag. Tilbudet er så gjenstand for forhandling (om både pris og kvalitet) før konkurransen avgjøres.

2. Hvilke kriterier benytter Bufdir i dag for å fastsette skillet mellom ideelle og ikke-ideelle -- er skillet utelukkende at de ideelle er eiet av en organisasjon som

utelukkende har et ideelt formål, og at et evt. utbytte/overskudd føres tilbake til organisasjonens formål, slik vi skriver ved publiseringen av Statistisk sentralbyrås institusjonsstatistikk?

Buudir legger følgende definisjon (av ideell organisasjon) til grunn:

- Organisasjonen skal ha et ideelt formål (eller eier av organisasjonen)
- Evt. overskudd/utbytte kan ikke benyttes til annet enn det ideelle formål
- Organisasjonen skal være uavhengig av offentlige eller kommersielle interesser

For å imøtekomme føringer om at de ideelle organisasjonene skal prioriteres ved kjøp av barneverntjenester, gjennomføres egne konkurranser om avtaler om faste plasser (jf. beskrivelsen over) forbeholdt ideelle organisasjoner.

Kilde: *Evensen og Hedum, 2010.*

SSBs statistikk for institusjoner i barne- og ungdomsvern er delt inn i *ideelle* institusjoner og *andre* institusjoner. Fagseksjonene oppdager av og til at det forekommer aksjeselskaper blant de institusjonene som vurderes som ideelle av Buudir.

Oslo Sanitetsforening Brusetskollen AS er et heleid aksjeselskap av Oslo Sanitetsforening (FLI). I institusjonens plandokumenter står det ”Institusjonen er eiet av Oslo Sanitetsforening og drives på nonprofitt basis” og ”Brusetskollen skal basere den vesentligste del av driften på faste samarbeidsavtaler med offentlige etater”. Brusetskollen har registrert drøyt 100 ansatte i Bedrifts- og foretaksregisteret.

**Konklusjon:**

Barne- og ungdomsvernsinstitusjoner, herunder aksjeselskap, kan regnes som ikke-markedsprodusenter og plasseres i sektoren ideelle organisasjoner. Buudirs vurdering brukes som pragmatisk kjennemerke. Unntaksmerkes i BoF.

## 9.2. Asylmottak og familieverntjenester

Det kan bli aktuelt å vurdere aksjeselskap også i andre næringer innenfor fagseksjonens ansvarsområde. Per i dag lages det ikke statistikk over andre aktuelle næringer som asylmottak (næring 87.996) og familievernsinstitusjoner (88.992). Dermed finnes det ikke datagrunnlag for å komme fram til eventuelle pragmatiske kriterier for å vurdere aksjeselskap i denne populasjonen.

## 10. Institusjonell sektor innen kulturnæringene

### 10.1. Kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet

I denne hovednæringen inngår orkester- og teatervirksomhet. Kulturstatistikk 2009 ([http://www.ssb.no/emner/07/nos\\_kultur/](http://www.ssb.no/emner/07/nos_kultur/)) gir økonomiske nøkkeltall for teatre med tilskudd hentet fra statsbudsjettet, mens nøkkeltall for aktiviteten er hentet fra Norsk Teater- og Orkesterforening ([www.nto.no](http://www.nto.no)) der disse teatrene og orkestrene er medlemmer (30 prosent).

De største teatrene målt i antall ansatte er organisert som aksjeselskap. Sektorplassering varierer mellom statlige eide foretak, kommunalt eide foretak og private foretak. Nationaltheatret AS er 100 prosent eid av staten, mens L/L Det Norske Teatret har mange små private eiere, BUL og Haugesund Mållag er de største. Både Nationaltheatret og Det Norske Teatret er såkalte tilskuddsteatre. Per i dag er Nationaltheatret AS plassert i undersektoren statlig eide foretak (630),

mens L/L Det Norske Teatret er plassert i undersektoren private ikke-finansielle foretak (710).

To styremedlemmer pluss styreleder av i alt syv styremedlemmer i L/L Det Norske Teatret er valgt etter tilrådning fra staten. Det fremgår av årsrapporten at dette er en forutsetning for status som nasjonalt teater.

Den Norske Opera & Ballett er tidligere trukket frem i Statistisk sentralbyrås arbeid med avgrensning og sektorinndeling i forhold til offentlig forvaltning. IMF har tidligere kritisert Norge for sektorplasseringen av dette foretaket. De mente at Den Norske Opera & Ballett hører hjemme i offentlig forvaltning.

Ett av de store teatrene mottar ikke statsstøtte. Oslo Nye Teater AS er eid av Oslo kommune og mottar kommunal støtte. Styreleder og to av seks styremedlemmer i Oslo Nye Teater AS representerer Oslo kommune.

I Kulturstatistikk 2009 deles inntekter inn i statstilskudd, regionale tilskudd og andre inntekter. Et par eksempler på hvordan inntektene fordeler seg:

### 3. **Inntekter i teater og orkester. Utvalgte foretak. Tusen kroner og prosent. 2009**

	Statstilskudd	Regionale tilskudd	Andre inntekter
Den Norske Opera & Ballett AS .....	386 368 (73 %)	-	146 275 (27 %)
Nationaltheatret AS .....	141 601 (75 %)	-	46 384 (25 %)
L/L Det Norske Teater .....	128 077 (75 %)	-	42 976 (25 %)
Hålogaland Teater AS .....	38 598 (60 %)	16 542 (25 %)	9 709 (15 %)

(Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kulturstatistikk 2009)

Hvem som tilgodeses i statsbudsjettet med støtte regnes som stabilt. Det er et stort antall foretak med bedrifter tilhørende hovednæring 90.0 som i tillegg har ansatte, herav 523 aksjeselskap og stiftelser (BoF). Mindre enn 70 aksjeselskap og stiftelser har mer enn 10 ansatte. Bare et fåtall av disse de får støtte fra kommunen eller staten.

Skal institusjonelle enheter, herunder aksjeselskap i 90.0 som mottar stats- eller kommunestøtte regnes som markedsprodusenter? Offentlig forvaltning står for 75 til 90 prosent av driftsinntektene i virksomhetene i næring 90.0 som mottar støtte fra stat eller kommune. Offentlig forvaltning er representert i styrene i aksjeselskap i næring 90.0. Dette er et argument for å regne teater og orkester som underlagt offentlig kontroll. Populasjonen av teater og orkester med statlig støtte er oversiktlig og publiseres i Kulturstatistikk.

Målt i antall ansatte vil bruk av pragmatiske kjennemerker for institusjonell sektorplassering av næring for teatervirksomhet (90.012) innebære at undersektorene ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning øker. 4 viser konsekvensene ved bruk av pragmatiske kjennemerker for sektorplassering av teatrene. De 10 største teatrene i Norge, det vil si teatre i Norge med mer enn 50 ansatte, er per i dag plassert i sektoren ikke-finansielle foretak. Den Norske Opera & Ballett AS er eksempelvis plassert i sektoren ikke-finansielle foretak og i undersektoren statlig eide foretak.

**4. Konsekvenser av endret sektorplassering av de 10 største teatrene. Antall ansatte. 2011**

	Sektorplassering iht organisasjonsform	Sektorplassering iht markedsproduksjon	Sektorplassering iht markedsproduksjon og offentlig kontroll
Statlig forvaltning .....	0	1 726	1 935
Kommunal forvaltning .....	0	274	274
Ideelle organisasjoner .....	0	209	0
Ikke-finansielle foretak .....	2 292	83	83

(Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret 2011)

5 viser inntekter blant de fem største orkestrene, der størrelse er målt i antall ansatte. Innslaget av offentlige tilskudd dominerer også inntektene for de største orkestrene. Mens tilskuddsteatre er organisert som aksjeselskaper og plassert i sektoren ikke-finansielle foretak, er alle de største orkestrene er organisert som stiftelser og er plassert i sektoren ideelle organisasjoner.

På nettsidene til Stavanger Symfoniorkester står det at de *er et offentlig støttet symfoniorkester, organisert som en ideell, privat stiftelse. De offentlige bidragsyttere - stat, fylkeskommune og kommune oppnevner til sammen syv styremedlemmer, og de ansatte oppnevner to representanter til styret.* I Trondheim Symfoniorkester er Kulturdepartementet representert med fire personer i styret, inkludert styreleder, mens Trondheim kommune er representert med ett styremedlem.

**5. Inntekter i teater og orkester. Utvalgte foretak. Tusen kroner og prosent. 2009**

	Statstilskudd	Regionale tilskudd	Andre inntekter
Oslo Filharmonien .....	107 921 (75 %)	-	34 046 (25 %)
Trondheim Symfoniorkester Stiftelsen .....	57 961 (63 %)	24 841 (27 %)	8 693 (9.5 %)
Stiftelsen Harmonien .....	91 473 (85 %)	-	15 913 (15 %)
Stavanger Symfoniorkester...	53 199 (62 %)	22 900 (27 %)	9 659 (11 %)
Kristiansand Symfoniorkester .....	36 463 (66 %)	15 637 (28 %)	3 264 (6 %)

(Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kulturstatistikk 2009)

Hvis man skal følge konklusjonene fra *Evensen og Hedum (2010)* innenfor spesialisthelsetjenesten skal aksjeselskap med statlig eller kommunal representasjon i styret og/eller stiftelser der offentlig forvaltning nedsetter grunnkapital regnes som underlagt offentlig kontroll. Innenfor teater- og orkestervirksomhet finnes det aksjeselskap og stiftelser der offentlig forvaltning er representert med flere representanter i styret. Siden formålet med stiftelsen må sies å være selve driften av teatret eller orkestret vil styrerepresentasjon også innebære kontroll i dette tilfellet.

Målt i antall ansatte vil bruk av pragmatiske kjennemerker for institusjonell sektorplassering av næring for orkestervirksomhet (90.011) innebære at offentlig forvaltning øker. 6 viser konsekvensene ved bruk av pragmatiske kjennemerker for sektorplassering av orkestrene. De fem største teatrene i Norge, det vil si orkestre i Norge med mer enn 50 ansatte, er per i dag plassert i sektoren ideelle organisasjoner.

**6. Konsekvenser av endret sektorplassering av de 10 største orkestrene. Antall ansatte. 2011**

	Sektorplassering iht organisasjonsform	Sektorplassering iht markedsproduksjon	Sektorplassering iht markedsproduksjon og offentlig kontroll
Statlig forvaltning .....	0	0	486
Kommunal forvaltning ...	0	0	0
Ideelle organisasjoner ...	486	486	0
Ikke-finansielle foretak ..	0	0	0

(Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret 2011)

**Konklusjon Kunstnerisk virksomhet mv:**

Det åpnes for at institusjonelle enheter, herunder aksjeselskap, innen næring 90.0, kunstnerisk virksomhet blant annet teatre og orkestre, kan anses som ikke-markedsrettede dersom disse mottar offentlig støtte i et omfang som tilsvarer støtten til tilskuddsteatre på statsbudsjettet. Gitt at slike enheter ikke kan regnes som offentlig kontrollerte, følger det da at de plasseres i sektoren ideelle organisasjoner.

Men hvis disse enhetene samtidig kan betraktes som offentlig kontrollerte, plasseres de i sektoren offentlig forvaltning.

SSB vil ha problemer med å ajourholde informasjon om både markedsrettethet og offentlig kontroll for alle foretak i næringen. Det foreslås at konklusjonene om sektorinndeling i næringen for kunstnerisk virksomhet i første omgang gjelder for de største foretakene.

**10.2. Museer og biblioteker**

Statistikk for museer er publisert i Kulturstatistikk 2009 og er basert på grunnlagsfil som Statistisk sentralbyrå mottar fra Kulturrådet. Populasjonen av består av stiftelser, aksjeselskap og enheter som ikke kan regnes som institusjonelle enheter.

Blant de 10 største museene, målt i antall ansatte, er 8 organisert som stiftelse. Ett av dem er Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst som er opprettet av Staten ved Kulturdepartementet. Styrets leder utpekes av Staten ved Kulturdepartementet. Tre av medlemmene til stiftelsens styre utpekes av Staten ved Kulturdepartement, en representant utpekes av Stiftelsen Arkitekturmuseet, en representant utpekes av Stiftelsen Kunstindustrimuseet i Oslo mens to representanter utpekes av og blant de tilsatte ved Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst.

Museene i Sør-Trøndelag AS og Hedmark Fylkesmuseum AS er aksjeselskap og plassert i sektoren ikke-finansielle foretak. Museene i Sør-Trøndelag AS omfatter blant annet Rockheim og har 117 ansatte. På selskapets nettside står det: *Selskapets formål er ideelt og selskapet skal ikke betale utbytte til aksjonærene. Museene i Sør-Trøndelag AS ledes av et styre på 6 medlemmer. I selskapets vedtekter står det at det kun er offentlig tilskuddyttere og eierstiftelser som kan eie aksjer i Museene i Sør-Trøndelag AS. Eierstiftelsene skal eie til sammen 33.4 % av aksjene. De offentlige tilskuddytterne skal eie til sammen 66.6 % av aksjene. Ingen skal eie mer enn 49 % av aksjene.*

<b>7. Inntekter i museer. 10 største museer. Tusen kroner og prosent. 2010</b>			
	Statstilskudd	Regionale tilskudd	Andre inntekter
Lillehammer Museum .....	56 787 (57 %)	2 894 (3 %)	40 787 (40 %)
Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst .....	252 270 (95 %)	140 (0 %)	12 635 (5 %)
Norsk folkemuseum .....	95 579 (65 %)	785 (0 %)	50 784 (35 %)
Stiftelsen Modums Blaaifarveværk – Bygdemuseet Modum .....	7 153 (28 %)	3 518 (14 %)	14 979 (58 %)
Museene i Sør-Trøndelag AS .....	83 037 (51 %)	32 117 (20 %)	47 112 (29 %)
Hedmark Fylkesmuseum AS .....	49 958 (47 %)	18 895 (18 %)	37 258 (35 %)
Stiftelsen Akershusmuseet ..	22 301 (44 %)	21 119 (42 %)	6 965 (14 %)
Kunstmuseene i Bergen .....	17 245 (20 %)	48 866 (56 %)	21 125 (24 %)
Bymuseet i Bergen Stiftelsen .....	13 066 (32 %)	14 151 (34 %)	13 889 (34 %)
Østfoldmuseene .....	21 696 (35 %)	23 719 (38 %)	16 357 (26 %)

(Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kulturstatistikk 2011)

Flere av de største museene tilhører universiteter. Kulturhistorisk museum og Naturhistorisk museum tilhører Universitetet i Oslo, Bergen Museum tilhører Universitetet i Bergen, mens NTNU Vitenskapsmuseet tilhører NTNU. Disse museene kan ikke regnes som egne institusjonelle enheter og sektorplasseringen følger av universitetets og Kulturdepartementets tilhørighet i statsforvaltningen. Munchmuseet er blant Norges største museer, men kan heller ikke regnes som en egen institusjonell enhet fordi denne er organisert som en enhet (organisasjonsledd) underlagt Oslo kommune.

Tall fra Kulturstatistikk viser at inntektene i de største museene i høy grad består av offentlige tilskudd, men at tilskuddene ikke er like dominerende blant de største museene som blant teatre og orkestre. Målt i antall ansatte vil bruk av pragmatiske kjennemerker for institusjonell sektorplassering av næring for museumsvirksomhet (91.02) innebære at undersektorene ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning øker. 8 viser konsekvensene ved bruk av pragmatiske kjennemerker for sektorplassering av museer.

#### **8. Konsekvenser av endret sektorplassering av de 10 største museene. Antall ansatte. 2011**

	Sektorplassering iht organisasjonsform	Sektorplassering iht markedsproduksjon	Sektorplassering iht markedsproduksjon og offentlig kontroll
Statlig forvaltning .....	0	0	1 238
Kommunal forvaltning .....	0	0	0
Ideelle organisasjoner .....	227	1 238	0
Ikke-finansielle foretak .....	1 011	0	0

(Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kulturstatistikk 2011)

De fleste biblioteker i Norge er ikke å regne som egne institusjonelle enheter. Biblioteker forekommer i kommunene, blant annet som en del av skolene, eller

staten som en del av universitetene. Biblioteker innen privat sektor forekommer først og fremst som hjelpevirksomhet for foretak innen andre næringer.

**Konklusjon Museer og biblioteker:**

Det åpnes for at institusjonelle enheter, herunder aksjeselskap, innen næring 91.02 museum kan anses som ikke-markedsrettede dersom disse mottar offentlig støtte i et omfang som tilsvarer støtten til tilskudsmuseer. Gitt at slike enheter ikke kan regnes som offentlig kontrollerte, følger det da at de plasseres i sektoren ideelle organisasjoner.

Men hvis disse enhetene samtidig kan betraktes som offentlig kontrollerte, plasseres de i sektoren offentlig forvaltning.

SSB vil ha problemer med å ajourholde informasjon om både markedsrettethet og offentlig kontroll for alle foretak i næringen. Det foreslås at konklusjonene om sektorinndeling i næringen for kunstnerisk virksomhet i første omgang gjelder for de største foretakene.

### 10.3. Øvrige kulturnæringer

NRK er beskrevet i et eget notat. Øvrige kulturnæringer i henhold til Kulturstatistikk 2009 er listet opp i vedlegg 2 og er ikke videre vurdert i forhold til spørsmål om markedsproduksjon og offentlig kontroll.

## 11. Sektorplassering av NRK

### 11.1. Innledning

Norsk Rikskringkasting (NRK) er Norges største mediebedrift med sine ca 3500 ansatte, hvorav rundt 2000 ved hovedkontoret på Marienlyst i Oslo, resten ved avdelinger 56 steder rundt om i Norge. Som *allmennkringkaster* byr NRK på tre tv-kanaler, 16 radiokanaler, nettstedet NRK.no og tilbud på nye plattformer.

Hvilken institusjonell sektor NRK hører hjemme i, offentlig forvaltning eller ikke-finansielle foretak, har vært oppe til diskusjon internt i Statistisk sentralbyrå i en årrekke. En *prinsipiell* vurdering av sektorplassering baseres på vurdering av om enheten kan regnes som offentlig kontrollert eller ikke, – og om den kan regnes som markedsrettet eller ikke. Det er spørsmålet om NRK er markedsrettet eller ikke som er vanskelig å avgjøre. Per i dag er enheten plassert i foretakssektoren (undersektor offentlig ikke-finansielt foretak), men vurderingen av NRK som markedsrettet har tidligere blitt kritisert av IMF i samband med en samlet vurdering av statistikk for offentlige finanser.

### 11.2. Litt bakgrunnsinformasjon

**Organisering**

NRK er organisert som et statlig aksjeselskap der Staten ved Kulturdepartementet eier 100 prosent av aksjene. Stortinget setter rammene for virksomheten. NRK AS eier flere underliggende selskap og utarbeider konsernregnskap. For året 2010 var forskjellen mellom regnskap for morselskapet og konsernregnskapet, er at datterselskapet NRK Aktivum AS, samt de tilknyttede selskapene Norges Televison AS, RiksTV AS, Norges mobil-tv AS og Digitalradio Norge AS, inngår i konsernregnskapet.

NRKs forretningsvirksomhet drives gjennom det heleide datterselskapet NRK Aktivum AS.

*Vurderingen av de underliggende datterselskapene kan være en annen enn for morselskapet. Dette notatet fokuserer først og fremst på morselskapet NRK AS, med mindre annet er spesifisert.*

### **Offentlig styring**

Begrepet ”allmennkringkasting” kommer fra det engelske ”public service broadcasting”. I Norge har vi i dag tre allmennkringkastere: NRK, Radio Norge og P4. TV 2 var allmennkringkaster til og med 2009. Allmennkringkastingskanalene har fått tildelt ulike fordeler (sendenett, finansiering med mer) fra myndighetene gitt at de overholder sine forpliktelser.<sup>18</sup> Kommersielle allmennkringkasterne (og andre som driver med kringkasting i Norge - lokalt eller nasjonalt), har på bakgrunn av søknad blitt tildelt sine *konsesjoner* av Kulturdepartementet. Det er politikerne som setter rammene for konsesjonene, mens Medietilsynet passer på at konsesjonsvilkårene holdes - og gir advarsler, bot, eller kan trekke konsesjonen tilbake hvis konsesjonsvilkårene ikke ivaretas.

NRK har ikke konsesjon på samme måte som de private aktørene, men virksomheten er styrt gjennom en egen lov om kringkasting, en NRK-plakat og vedtekter som setter rammene for NRKs virksomhet. NRK-plakaten inneholder følgende hovedpunkter:

1. NRK skal understøtte og styrke demokratiet
2. NRK skal være allment tilgjengelig
3. NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur
4. NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping
5. NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt
6. NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.

### **11.3. Vurdering av offentlig kontroll**

*NRK-plakaten, egen lov og vedtekter, innebærer at virksomheten må kunne regnes som offentlig kontrollert. Siden NRK dessuten er et 100 prosent offentlig eiet selskap, innebærer dette at vi på denne bakgrunn uansett må kunne regne NRK som offentlig kontrollert, jamfør den praksis vi benytter for offentlig eide enheter i BoF generelt<sup>19</sup>.*

### **11.4. Vurdering av om NRK driver markedsrettet virksomhet**

#### **Bestemmelser i NRKs rammeverk som er relevante i forhold til vurdering av om virksomheten er markedsrettet**

Mens kommersielle allmennkringkastere har som mål å skape profitt for sine eiere, har NRK ikke som mål å gi inntjening til sin eier, som er den norske stat, men å levere medieinnhold til publikum. Jamfør pkt. 5 i NRK-plakaten (se avsnitt 2) skal NRKs allmennkringkastingstilbud være ikke-kommersielt. Punktet er utdypet mer flere underpunkter:

1. NRKs redaksjonelle avgjørelser skal ikke være styrt av kommersielle hensyn.
2. NRKs allmennkringkastingstilbud på radio, fjernsyn og tekst-tv skal være reklamefritt og skal ikke inneholde spesielle salgsfremmende henvisninger til konsernets kommersielle tjenester og produkter.

<sup>18</sup> Sentrale forpliktelser er at sendingene skal kunne mottas av hele befolkningen, det skal bys på en variert programmeny, sendingene skal inneholde daglige nyhetsendinger og solid, løpende orientering om viktige samfunns- og kulturspørsmål, nasjonalt og internasjonalt, det skal være redaksjonell selvstendighet, og allmennkringkasterne skal i tillegg bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur.

<sup>19</sup> Enheter der mer enn 50 prosent av aksjene eies av offentlig forvaltning regnes som en del av offentlig sektor – altså offentlig kontrollert.



3. NRK kan ha reklame på Internett, med unntak for nettsider som har barn som målgruppe. NRK skal tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom allmennkringkastingstilbudet og kommersielle tjenester tilbudt på Internett. Nedlastingstjenester som tilbys innenfor allmennkringkastingstilbudet skal ikke inneholde reklameinnslag. Det bør utvises særlig varsomhet med å tilby innhold som utsetter publikum for kommersielt press. Dette gjelder særlig for programmer rettet mot barn og unge.
  4. Lisensmidler og andre offentlige inntekter skal ikke subsidiere kommersielle aktiviteter. Det skal være et klart regnskapsmessig og driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten.
  5. NRKs allmennkringkastingstilbud, både i tradisjonell programvirksomhet og i form av nye medietjenester, skal hovedsakelig finansieres ved kringkastingsavgift.
  6. NRK skal kunne videreutvikle kommersielle tjenester som genererer overskudd som bidrar til å finansiere allmennkringkastingstjenester. Den forretningsmessige virksomheten skal være forenelig med de krav til kvalitet og integritet som gjelder for NRK.
- Også pkt. 6 i NRK-plakaten har underpunkter som inneholder bestemmelser i forhold til prising:
7. 6.c. NRKs programtilbud på Internett skal som hovedregel være gratis. Bruksavhengige kostnader som knyttes til programtilbudet skal likevel kunne kreves dekket ved brukerbetaling.
  - 8.d. Bestemmelsene i forrige ledd skal ikke være til hinder for at NRK tilbyr programmer som kommersielle utgivelser. Slike utgivelser er ikke å anse som del av allmennkringkastingstilbudet og skal ikke ha et omfang som undergraver hovedprinsippet om at NRKs programtilbud på Internett skal være gratis.

### **Penger fra lisens**

Godt over 90 prosent av NRKs inntekter kommer fra innbetaling av fjernsynslisens (eller kringkastningsavgift som den også kalles). Alle eiere av *utstyr som kan motta tv-signaler, som tv-apparater, videospillere og tv-kort for datamaskin*, må betale en årlig lisens. Muligheten til å kreve inn lisens er fastsatt av Stortinget. For 2011 har Stortinget vedtatt at kringkastingsavgiften for 2011 skal være 2 478 kroner, inklusive merverdiavgift, en økning på 44 kroner fra 2010. Antallet lisensbetalere ved utgangen av 2010 var 1 918 000, og har aldri vært høyere.

Annen driftsinntekt utgjorde om lag 200 millioner kroner i 2010 (se kopi av regnskap i vedlegg), en økning på 25 millioner kroner fra 2009. Disse inntektene er i hovedsak knyttet til royalties, sponsing, utleie av produksjonskapasitet og tilskudd fra fonds/samproduksjoner. Økningen fra 2009 skyldes i hovedsak billettinntekter og sponsing knyttet til den internasjonale finalen i Eurovision Song Contest.

Det budsjetteres (som hovedregel) med et resultat i balanse, der eventuelt over- eller underskudd disponeres til/trekkes fra opptjent egenkapital.

*Siden inntektene til NRK overveiende kommer fra lisens, faller vurderingen av om NRK kan regnes som markedsrettet eller ikke i stor grad på tolkning av lisensen.*

*Hvordan skal man vurdere lisensen – som betaling for en tjeneste – eller som en skatt?*

Allmennkringkasting er en tjeneste som NRK yter, ergo kan lisensen sees på som en betaling for denne tjenesten. Alternativt, kan lisensen betraktes som en skatt til myndighetene, der myndighetene videre overfører midler til kringkastingsvirksomheten.

I henhold til prinsippene i ESA<sup>20</sup> er en betingelse for at en virksomhet kan regnes som markedsrettet at produktene selges til *økonomisk signifikante priser (ØSP)*<sup>21</sup>.

I henhold til prinsippene i ESA, har vi ikke ØSP hvis ikke konsumentene fritt kan velge om de vil kjøpe tjenesten eller ikke. Fjernsynsseere kan velge å se programmer fra andre kringkastere enn NRK, men kan likevel ikke velge bort lisensen. Man kan imidlertid – velge ikke å anskaffe noe utstyr som tar imot TV–signaler, som TV–apparater, videospillere og TV–kort for datamaskin.

En lisens er vanligvis en rett til å utøve en form for aktivitet, for eksempel er en jaktlisens en rett til å jakte. Jaktlisensen som betales er dermed en betaling for myndighetenes administrasjon av ordningen. Trekker man en parallell mot fjernsynslisensen, kan denne ses på som en betaling for *retten* til å se på TV. Men ordningen med fjernsynslisens er ikke ment å finansiere myndighetenes administrasjon av ordningen, men hele programtilbudet til NRK. Ut fra en slik argumentasjon er det ikke sammenheng mellom det man betaler for (retten til å se TV), og det volumet man får tilbake. Dette er (litt forenklet), den viktigste bakgrunnen for at man i Storbritannia har valgt å omtolke fjernsynslisensen som en skatt i stedet for en tjeneste, og dermed overføre BBC til statsforvaltningen (se mer om BBC i avsnitt 5). Det kan for øvrig nevnes at det er mange andre tjenester som er lik TV-lisensen – ”eller retten til å benytte tjenesten”. Et eksempel er kjøp av sesongkort i en skiheis, eller kjøp av månedskort på tog. Uavhengig av om man reiser eller ikke, betraktes betalingen av sesong-/månedskort som kjøp av en tjeneste. Det er altså ikke noe krav for å bli oppfattet som en tjeneste at det man betaler skal stå i forhold til det volumet man får tilbake. Får man lite volum tilbake, tolkes det som at man har betalt en høy pris.

Et motargument mot å tolke lisens som skatt, er at lisensen jo *ikke* innbetales til myndighetene, men kanaliseres direkte til NRK – i motsetning til skatter for øvrig.

At lisensen i Norge faktisk er belagt med moms er et sterkt argument for at lisensen kan regnes som betaling for en tjeneste – at lisensen er momsbelagt innebærer at det er en alminnelig oppfatning i det offentlige Norge at lisensen blir ansett som betaling for en tjeneste. Jamfør *Lov 2009-06-19-58-Lov om merverdiavgift*, § 1-1<sup>22</sup>, har vi at ”*Merverdiavgift er en avgift til staten som skal beregnes ved omsetning, uttak og innførsel av varer og tjenester*” der omsetning i henhold til § 1-3 Definisjoner er ”*levering av varer og tjenester mot vederlag*”.

Kringkastningsavgiften er omtalt i egen paragraf i merverdiavgiftsloven § 5-7. Kringkastningsavgiften:

”*Det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats ved omsetning og uttak av kringkastingsjenester som er finansiert av kringkastingsavgift, jf. kringkastingsloven § 6-4.*”

<sup>20</sup> *European System of National and Regional Accounts*. Dagens versjon, 1995-utgaven (ESA95), erstattes nå av en 2012-utgave (ESA 2012). Notatet refererer til ESA 2012, endelig utkast.

<sup>21</sup> For en definisjon av ØSP, se for eksempel s.13 i *Evensen, Trude og Hedum, Andreas (2010): Offentlig forvaltning, sektorinndeling og avgrensning mot andre sektorer, Notater 48/2010, Statistisk sentralbyrå*.

<sup>22</sup> Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)-utdrag:

§ 1-3. Definisjoner

(1) I denne loven menes med

- a) Omsetning: levering av varer og tjenester mot vederlag,
  - b) varer: fysiske gjenstander, herunder fast eiendom, og elektrisk kraft, vann fra vannverk, gass, varme og kulde,
  - c) tjenester: det som kan omsettes og som ikke er varer etter bokstav b, herunder begrensede rettigheter til varer, og utnyttelse av immaterielle verdier,
- § 3-1. Varer og tjenester  
(1) Det skal beregnes merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester.

## Andre momenter

### Konkurransen om seere

Sett utenfra kan det se ut til at NRK er like opptatt av høye seertall som andre kringkastere, i alle fall for programmer som sendes på tidspunkter der mange tenker seg foran TV-en, som fredagskvelden.

For kringkasting som er reklamefinansiert gir høye seertall betydelig bedret marked for reklameinntekter, men i henhold til tidligere omtalt regelverk for NRK skal NRK altså ikke kunne ta inn reklame. Retningslinjene til NRK innebærer at et bredt programtilbud kan inkludere innslag av "smale" programmer for gitte målgrupper – altså programmer som kan gi lave seertall. Høye seertall kan imidlertid kanskje forsvare lisensen blant folk flest – og dermed blant politikere.

### Stabilitet i sektorplasseringen

Dagens lisensordning er avhengig av et politisk flertall på Stortinget, og det er ikke opplagt at denne endringen vil bestå. Men hvis ordningen med lisens reduseres eller bortfaller, hvordan skal da NRK finansieres? Her kan en eventuell endring slå ut i to høyst ulike retninger:

- Hvis NRK AS i stedet skal finansieres direkte ved statlige overføringer, er det opplagt at enheten må plasseres i sektoren statlig forvaltning.
- Hvis NRK AS i stedet (i hovedsak) skal finansieres med reklameinntekter eller andre kommersielle inntekter, er det opplagt at enheten skal inngå i foretaksektoren, som et offentlig ikke-finansielt foretak (gitt at ikke eierskapet samtidig også blir omgjort).

*Selv om det fra enkeltpolitikere av og til kommer utspill knyttet ordningen med lisens, er det per i dag er det ikke hold for å påstå endringer i verken den ene eller andre retningen.*

### Infrastruktur

Et spørsmål som har kommet opp i tilknytningen til vurderingen av NRK som markedsrettet, er hvordan infrastrukturkostnadene fordeles mellom kanalene. *Kan det være slik at NRK må dekke en større andel av infrastrukturkostnadene på grunn av lisensinntektene? I så fall kan man hevde at de andre kringkasterne blir indirekte subsidiert.*

Man kan motta TV-signaler på ulike måter, via kabel, satellitt eller antenne. For tilkobling/bruk av kabel og/eller satellitt betaler man tilkobling/abonnement direkte til virksomheten som tilbyr henholdsvis kabel-TV eller satellitt. Her tilbys ulike, faste programpakker man kan velge blant. Dette er uavhengige virksomheter, der det i de fleste områder er det konkurransen mellom aktørene (selv om konkurransen er mer begrenset hvis man bor i spredtbygde strøk, der det er større geografiske avstander mellom husholdningene, her tilbys ikke kabel-TV, for eksempel).

Bruk av analog TV-antenne for å ta inn TV-signaler gratis, har vært et alternativ frem til og med 2008, for NRK og i varierende grad for TV2 (avhengig av geografisk område i Norge). Sendingene er nå lagt om til digitalt nett. Under innføringen av digital-TV måtte alle abonnenter som tok imot analoge TV-signaler velge mellom bakkenett, kabel eller satellitt. Norges Televisjon (NTV) har konsesjon for utbygging og drift av det digitale bakkenettet fram til 2021. Man kan fortsatt se TV med antenne, men for å motta de digitale signalene må en ha en egnet dekoder, innebygget i TV-apparatet eller som en egen boks. Med unntak av NRK-kanalene er alle kanalene krypterte og en trenger et dekrypteringskort - et TV-kort som man må betale for (for TV2 ble det tilbudt gratis kort ut 2009).

TV-distribusjonsselskapet Riks-TV AS, eies av NRK, TV 2, Aktivum og Telenor og har ansvar for å tilby betal-tv i NTVs bakkenett. NRK AS har en 33,33 prosent eierandel (og stemmeandel). Riks-TV AS kjøper kapasitet i bakkenettet av NTV. NRK er deleier også i NTV og leier sendekapasitet i bakkenettet av samme selskap. NRK er pliktig til å tilby allmennkringkastertilbudet gratis i bakkenettet. NRK kjøper derfor kapasitet i bakkenettet av NTV.

*M.a.o. må vi altså trygt kunne konkludere med at lisensen ikke subsidierer infrastrukturen som benyttes av andre fjernsynsaktører.*

### Vurdering av om NRKs allmennkringkastningsvirksomhet kan regnes som markedsrettet eller ikke, på et prinsippelt grunnlag (oppsummering):

Prinsipielt sett – er det mange sterke holdepunkter for at NRKs allmennkringkastningsvirksomhet (NRK AS) *ikke* skal betraktes som markedsrettet, der de viktigste er:

- Bestemmelser knyttet til NRKs virksomhet krever at NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersiell. Det legges videre føringer på skillet mellom allmennkringkastningsvirksomheten og kommersiell virksomhet, og føringer på omfanget av kommersiell virksomhet mv.
- M.a.o.: NRK kan/skal ikke tilpasse seg for å oppnå profitt.
- Konsumentene kan velge å unngå å se programmer fra NRK – men kan likevel ikke velge bort lisens – ergo kan prisen ikke regnes som økonomisk signifikante priser ØSP, men som nevnt gjelder dette også andre områder som like fullt regnes som tjenesteproduksjon.

De viktigste argumentene for at virksomheten *skal* regnes som markedsrettet er:

- Lisensen kanaliseres direkte til NRK og må betraktes som betaling for en tjeneste (ikke skatt).
- I Norge er lisensen er belagt med moms, noe som underbygger at det er en alminnelig oppfatning i det offentlige Norge om at lisensen blir ansett som en tjeneste.
- NRK kan riktignok ikke tilpasse seg for å oppnå profitt, men tilpasser seg for å oppnå kostnadsinndekning.
- Konsumentene kan velge å la være å kjøpe utstyr som kan motta TV-signaler, som tv-apparater, videospillere og tv-kort for datamaskin, og dermed unngå lisens.
- NRK er organisert som et AS
- NRK har andre inntekter enn fra lisens, blant annet sponsorinntekter (også definert som en tjeneste i mva-loven)

Vurderingen på et prinsipielt grunnlag er altså ikke svart/hvit, noe som er en viktig årsak til at spørsmålet om virksomheten er markedsrettet eller ikke har vært diskutert jevnlig over mange år. En samlet vurdering av sektorplassering må imidlertid også bygge på pragmatiske hensyn.

### 11.5. En parallell: Vurderingen av BBC

*British Broadcasting Corporation* er som britisk allmennkringkaster en parallell til NRK i Norge. BBC blir, på samme måte som NRK, i hovedsak finansiert med lisensmidler (se vedlegg om BBC). Deler av *konsernets* BBCs tilbud blir imidlertid betalt av andre; for eksempel World Service, som blir betalt av det britiske utenriksdepartementet. BBC som konsern tjener i tillegg en del på sin kommersielle del, blant annet ved salg av DVD-kopier av deres store antall egenproduserte programmer. I likhet med NRK er imidlertid den kommersielle virksomheten til BBC i hovedsak organisert i datterselskaper, men spesielt for BBC er at de også har datterselskaper relatert til virksomhet i mange andre land.

Tidligere ble også BBC vurdert som markedsrettet virksomhet (som et offentlig ikke-finansielt foretak), men etter en omfattende evaluering, har BBC blitt omklassifisert til offentlig forvaltning. Dette er gjort på bakgrunn av en omvurdering av fjernsynslisensen som en skatt, i stedet for en tjeneste. Som tidligere nevnt, kan lisensen ses på som betaling for en rett til å se TV. Videre, er følgende sentrale momenter i vurderingen i *Kellaway and Shanks (2006)*<sup>23</sup>:

<sup>23</sup> Kellaway, Martin and Shanks, Helen (2006): *National Accounts Classifications. Public Sector Broadcasting*, NACC decisions – NACC case 2003/27, National Statistics, UK.

- *“The first step in defining whether the payments are a tax or for a service is to be clear what they are actually for. Although the “licence fee” is a payment that has historically been used to provide funding for the BBC, the payments are not made solely to purchase BBC outputs. A licence is required to receive ITV, Channel 4, Chanel 5, satellite cable and/or digital television, not just BBC channels.”*
- *“If the BBC was a sole broadcaster, and the “payment to install or use a TV receiver” was effectively a voluntary payment to buy access to BBC television programmes, then this would not be a regulatory function and there would be a case for considering the payments as service payments. However, the payments are not made solely for the BBC access.”*
- *“Secondly, with reference to SNA93 paragraph 7,55 and ESA95 paragraph 4.80(d) footnote 5, although television licences are granted automatically on payment for the appropriate fee, and checks are made by the Licensing Authority on households who do not pay the licence, government does not conduct a regulatory function in such a way as to render the classification of this fee as a service charge.”*

Argumentasjonen bygger ikke på de oppdaterte versjonene av SNA og ESA, men innføringen av oppdaterte internasjonale standarder skal ikke ha noen innvirkning i forhold til denne argumentasjonen.

BBCs datterselskap blir i hovedsak fortsatt klassifisert som offentlig eide foretak (*public corporation*), jamfør vedlegg.

Merk at den britiske fjernsynslisensen *ikke* er belagt med moms. Se figur i vedlegg om BBC, som gir en oversikt over fjernsynslisens i ulike europeiske land, der det også indikeres hvorvidt lisensen er inklusive moms.

## 11.6. Praktiske konsekvenser ved eventuelt å flytte NRK fra foretakssektoren til statlig forvaltning

### Virkning på publiserte nasjonalregnskapsstørrelser

NRK har en relativt stor sysselsetting, med 3 636 årsverk ved utgangen av 2010, jamfør NRKs årsregnskap. Av disse var 3 367 årsverk fast ansatte. I tillegg kommer bruken av korttidsvikarer og oppdragstakere. Det vil ”synes” i nasjonalregnskapet å flytte denne enheten med sine sysselsatte over til statsforvaltning, jamfør 6.1 vil en overflytning gi en nivåheving av antall årsverk i statsforvaltningen i 2010 på omtrent<sup>24</sup> 1,5 prosent og en tilsvarende økning i lønnskostnadene<sup>25</sup>.

Per i dag (før HR2011) inngår NRK i næringsaggregatet *Andre sosiale og personlige tjenesteaktiviteter* (laveste publiseringnivå). En overflytting av NRK vil gi en omtrentlig reduksjon i nivået på årsverk og lønnskostnader i dette aggregatet med henholdsvis 4,1 og 5,5 prosent.

Ved at bruttoproduktet i offentlig forvaltning beregnes fra kostnadssiden, ved at driftsresultatet skal være lit null, kan BNP teoretisk sett bli påvirket av overflytningen. Men, som vi ser fra vedlagte regnskap for NRK, er driftsresultatet for NRK ikke av stor betydning, relativt sett, så en annen fremgangsmåte for

<sup>24</sup> Nye tall for statsforvaltningen etter hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet 2011, samt en beregning av lønnskostnadstall for NRK AS fra andre kilder (som NO-skjema) kan påvirke beregningen noe. Se også fotnote 6.

<sup>25</sup> Ad. beregning av lønnskostnader basert på NO-skjema: Basert på retningslinjer for nasjonalregnskapet, for hvilke typer kostnader som skal inngå i lønnskostnader, er det utviklet en ”oppskrift” for hvilke poster i NO som skal inngå som lønnskostnader i nasjonalregnskapet. Siden deler av enkelte poster under andre driftskostnader legges til poster oppgitt som lønnskostnader i NO, blir beregnede lønnskostnader i nasjonalregnskapet gjerne noe høyere enn oppgitt sum lønnskostnader i NO-skjema eller i årsregnskap.

beregning av bruttoprodukt for enheten vil neppe ha noen nevneverdig betydning for et samlet BNP for Norge (eller BNP Fastlands-Norge). Men, tilsvarende tallene for årsverk og lønnskostnader vil en flytting av NRK til statlig forvaltning redusere produksjon og bruttoprodukt i tjenesteytende næringer, eksklusive offentlig forvaltning, og øke produksjon og bruttoprodukt i statlig forvaltning.

I tillegg vil andre nasjonalregnskapsstørrelser, i det institusjonelle sektorregnskapet, og i finansielle sektorbalanser, bli påvirket ved en endret fordeling mellom sektorene.

### Beregningstekniske konsekvenser, nasjonalregnskap

Hvis fjernsynslisensen skal behandles som en skatt, kan dette være problematisk i forhold til dagens beregningsmetode av merverdiavgift i systemet, der verdien av merverdiavgift knyttet til et gitt produkt beregnes ved hjelp av innlagt merverdisats på produktet og verdien av omsetningen.

Siden tall for statsforvaltningen fra Seksjon for offentlige finanser skal være inklusive de enheter som skal regnes med i statlig forvaltning, og strukturstatistikk for næringene skal være eksklusive de enhetene som dekkes av offentlig forvaltning i BoF, har en overflytting av NRK til statlig forvaltning ingen andre beregningstekniske implikasjoner for nasjonalregnskapet.

#### 6.1. Konsekvens av å flytte NRK AS til statsforvaltningen. Virkning på årsverk og lønnskostnader

	2 009*	2 010*	Heving av nivå i 2010. Prosent
1000 Normalårsverk			
<b>Uten NRK:</b>			
Andre sosiale og personlige tjenester .....	87,0	88,3	
Offentlig forvaltning <sup>2</sup> .....	621,0	624,3	
Statsforvaltningen <sup>2</sup> .....	245,9	245,8	
Sivil forvaltning .....	218,8	218,6	
<b>NRK, ca</b>		<b>3,6</b>	
<b>Tall, etter flytte av NRK til statsforvaltningen:</b>			
Andre sosiale og personlige tjenester		84,7	-4,1
Offentlig forvaltning <sup>2</sup>		627,9	0,6
Statsforvaltningen <sup>2</sup>		249,4	1,5
Sivil forvaltning		222,2	1,6
<b>Lønnskostnader. Millioner kroner</b>			
<b>Uten NRK:</b>			
Andre sosiale og personlige tjenester .....	37 937	40 133	
Offentlig forvaltning .....	327 477	343 315	
Statsforvaltningen .....	141 847	147 666	
Sivil forvaltning .....	128 280	133 834	
<b>NRK</b> .....	<b>2 351</b>	<b>2 226</b>	
<b>Tall, etter flytte av NRK til statsforvaltningen:</b>			
Andre sosiale og personlige tjenester		37 907	-5,5
Offentlig forvaltning		345 541	0,6
Statsforvaltningen		149 892	1,5
Sivil forvaltning		136 060	1,7

\*Foreløpige tall.

Kilder: Nasjonalregnskap, publisert i september 2011, og NRK årsregnskap for 2010

### Beregningstekniske konsekvenser, statistikk for offentlige finanser

- Verken kringkastningsavgiften eller NRKs utgifter framgår av statsregnskapet. Dersom NRK flyttes inn i statsforvaltningen, vil det være naturlig å legge enheten i *andre statsregnskap*, som er den delen av statsforvaltningen som ikke omfattes av statsregnskapet.
- Hvis NRK flyttes til statsforvaltningen, vil NRK bli en av de aller største virksomhetene i andre statsregnskaper når det gjelder utgifter til egenproduksjon (dersom vi ser bort fra helseforetakene). Kun noen få universiteter er større.
- NRK vil bli den største enheten i statsforvaltningen som ikke har kvartalsvise regnskaper, som brukes i beregningene til KNR.

- Å inkludere NRK i statsforvaltningen vil være enklere enn for mange andre enheter i gråsonen mellom forvaltning og forretningsdrift (Statsbygg, Den norske opera, mv.) fordi det er få/ingen overføringer mellom NRK og andre enheter i forvaltningen som må elimineres ved summering. For NRKs del vil inntekter og utgifter inkluderes i statsforvaltningen fullt ut.

### **11.7. Samlet vurdering**

Sektorplassering av NRK AS var oppe som en sak på møte 2. desember 2011 i styringsgruppen for Sektor 2014. Som nevnt i avsnitt 11. 1 og 11.4, er konklusjonen knyttet til om NRK AS er en markedsrettet virksomhet ikke opplagt. Ulike medlemmer i styringsgruppen påpekte dette. Noen medlemmer mente at en prinsipiell vurdering trakk i retning av å klassifisere fjernsynslisensen som en skatt (og ergo plassere NRK i statsforvaltningen), mens andre mente at man også på et prinsipielt grunnlag kan forsvare å tolke lisensen som en tjeneste (slik som i dag). Styringsgruppen besluttet, ut fra en samlet vurdering, å fortsatt beholde NRK i statsforvaltningen.

I denne avgjørelsen ble det særlig lagt vekt på følgende momenter:

- Det norske lovverket behandler kringkastingsavgiften som en tjeneste. Det vil være problematisk for Statistisk sentralbyrå å overprøve dette.
- Stabilitet i sektorplasseringen: Dagens kringkasting/mediemarked er i endring. Dermed kan det også om kort eller lengre tid skje juridiske eller organisatoriske endringer knyttet til fjernsynslisensen, eller NRK som organisasjon, som gjør at man må vurdere sektortilhørigheten til NRK på nytt. Det ville være uheldig nå å flytte NRK AS over til statsforvaltningen, for deretter om noen år å måtte flytte virksomheten tilbake til foretakssektoren.

Det ble imidlertid påpekt at Statistisk sentralbyrå bør ta opp med Sverige og Danmark, som har nasjonale allmennkringkastere tilsvarende NRK og som også har moms på fjernsynslisensen, i hvilken sektor de vurderer at tilsvarende enheter hører hjemme.

Ved eventuelle endringer i organisering av virksomheten, endringer i forhold til innkreving av fjernsynslisens, eller ved endringer momsregelverket, kan det bli aktuelt å endre sektorplassering. Statistisk sentralbyrå vil følge med på om det skjer slike endringer.

## **12. Institusjonell sektor innen utdanningsnæringene**

### **12.1. Barnehager og barneparker**

Det finnes både offentlige og private barnehager. Private barnehager må i henhold til loven søke godkjenning for å kunne drive og alle godkjente barnehager mottar tilskudd fra staten via kommunen. Godkjente ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager med hensyn til offentlige tilskudd.

6 Antall foretak i barnehagenæring etter organisasjonsform og sektor		
	710/717	770
<b>Barnehager</b>		
Aksjeselskap .....	1 048	0
Stiftelser .....	0	179
Barneparker		
Aksjeselskap .....	1	0
Stiftelser .....	0	0

Det kan bli aktuelt med en lovendring som gir begrensning i muligheten til å drive barnehager med profitt. Her bør man følge med på høringer og stortingsmeldinger som vil si noe om mulighetene for utbytte blant private foretak. Bestemmelse om maksimalgrense for foreldrebetaling i barnehager er fastsatt i en egen forskrift.

Statistisk sentralbyrå henter inn data om barnehager via BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning). Her hentes årsoppgave for den enkelte barnehage, med opplysninger om organisering, godkjenning, åpningstider, antall barn, minoritetsspråklige barn, spesielle behov, foreldrebetaling og så videre. Det hentes også inn opplysninger om barnehagen er eid av menighet/trossamfunn, foreldreid, eid av husmorlag/sanitetsforening.

Enkelte internasjonale konsern driver barnehager i Norge. Menighetsbarnehager får alminnelige tilskudd som private, selv om disse strengt tatt hører til kirken (KIRK) og kommunal forvaltning i sektorforstand. Studentbarnehager er underlagt studentsamskipnader som er sektor 770.

Barneparker er ikke godkjent og regulert på samme måte som barnehager. Barneparker mottar ikke offentlige tilskudd.

#### **Konklusjon Barnehager:**

Det er ikke mulig å skille mellom ulike aksjeselskap og ulike stiftelser i barnehagenæringen, så lenge disse er godkjente barnehager. Barnehager sektorplasseres på bakgrunn av organisasjonsform. Hvis det barnehageloven åpner for en begrensning til å ta ut utbytte kan barnehager, også aksjeselskaper, regnes som ikke-markedsprodusenter.

Barneparker sektorplasseres i henhold til organisasjonsform.

## **12.2. Grunnskole, videregående skole, fagskole og folkehøyskole**

### **Grunnskoler**

Det finnes om lag 150 godkjente private grunnskoler i Norge. Alle med unntak av 5 får statstilskudd. Tilskuddene er basert på kostnaden ved en gjennomsnittselev, med beregningsgrunnlag i KOSTRA. Skolene kan i henhold til privatskoleloven ta inntil 15 prosent i skolepenger. Utenlandskeide grunnskoler får også tilskudd. Det er grunnskoler som var utenlandskeid i 2010 og dette antallet har holdt seg stabilt over tid. Alle godkjente grunnskoler skal følge opplæringsloven.

Privatskoleloven sier også at alle offentlig tilskudd skal komme elevene til gode og at skolen ikke kan ta ut utbytte/overskudd fra skolen til eierne eller pådra seg leiekostnader som innebærer at pengene ikke kommer elevene til gode. Det mangler oversikt over en del privatskoler, blant annet Montessoriskoler og menighetsskoler. GSI – Grunnskolenes informasjonssystem er hovedkilde for den offisielle statistikken på dette området. I og med at Statistisk sentralbyrå bruker



delregister og kobler dette mot GSI og Nasjonalt skoleregister regnes næringsregistreringen for å være av god kvalitet.

### Videregående skole

Det finnes forskjellige typer videregående skoler og disse omfattes av opplæringsloven eller av privatskoleloven. Mange av privatskolene har tilbud som går under opplæringsloven. De skolene som drives i henhold til opplæringsloven kan ikke tjene penger. Private foretak som får tilskudd og som driver videregående skoler etter privatskoleloven har det samme kravet til at skolepenger ikke kan overstige 15 prosent av driftskostnadene som i grunnskolene. Private foretak som driver videregående skoler for funksjonshemmede etter privatskoleloven får dekket 100 prosent av driftskostnadene. Private foretak som driver voksenopplæringstilbud kan kreve inn skolepenger tilsvarende 25 prosent av driftskostnadene. I begge tilfeller skal det ikke kunne tas ut utbytte fra foretak som driver virksomhet innenfor privatskoleloven og voksenopplæringsloven.

Fagskoler drives med hjemmel i fagskoleloven. I loven står det om egenbetaling at: *Tilbydere av fagskoleutdanning kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den grad det ikke ved tildeling av offentlige tilskudd er forutsatt at utdanningen skal være gratis. Tilbydere av fagskoleutdanning skal la offentlige tilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode.* I dette tilfellet er det dermed større anledning til å kreve skolepenger enn i tilfellet privatskole og voksenopplæring.

De aller fleste private foretakene som driver videregående skoler gjør dette innenfor privatskoleloven. Fagseksjonen har oversikt over de ulike skolene i eget register som er til dels uavhengig av BoF. Dette innebærer også at det kan forekomme foretak med videregående skolenæring som ikke er inne i statistikkpopulasjonen for statistikk for videregående opplæring. Det er i ferd med å bli opprettet en egen database med oversikt over samtlige fagskoler.

Nesten 90 % av alle folkehøgskolene i Norge er plassert i sektoren ideelle organisasjoner. Folkehøgskolene får statstilskudd. Tilskuddet krever at folkehøgskolene oppfyller vilkårene for tilskudd som er spesifisert i folkehøgskoleloven. Det står ingenting i loven om at folkehøgskolene ikke kan ta skolepenger.

#### **Konklusjon Grunnskoler og videregående skoler:**

Man kan ikke uten videre skille mellom ulike aksjeselskap og stiftelser innenfor grunnskole og videregående skoler, så lenge disse er godkjent. Alle godkjente private skoler innenfor privatskoleloven karakteriseres som ikke-markedsprodusenter. Samme betraktning gjelder for foretak innen voksenopplæring og fagskoler.

### 12.3. Universiteter og høyskoler

Universiteter og høyskoler er først og fremst eid av statsforvaltningen. Det finnes noen få øvrige høyskoler som er plassert i sektoren for ideelle organisasjoner eller foretakssektoren.

Universitets- og høyskoleloven gir private universiteter og høyskoler begrenset mulighet til å ta ut utbytte: *Private universiteter og høyskoler skal la statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode. Institusjoner som mottar statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående.*

NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, er ansvarlig for å akkreditere utdanning ved universiteter og høyskoler. Denne akkrediteringen gir rett til statstilskudd.

### § 8-3. Statstilskudd

(1) Private universiteter og høyskoler som tilfredsstill de krav som oppstilles i denne lov, kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT.

(2) Styret ved private universiteter og høyskoler skal hvert år avlegge årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomheten og budsjett for kommende år.

(3) Departementet fører tilsyn med private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om årsregnskap og tilsyn i forskrift.

Statistikk for universiteter og høyskoler er avgrenset til å gjelde utdanninger som er godkjent av NOKUT. Fagseksjonen henter populasjonen fra BoF og sender skjema til universitetene og høyskolene for å motta fil med individdata om resultater. DSF blir brukt i kontroll av dataene. Alle universiteter tilhører statsforvaltningen. Høyskolene er delt inn i vitenskapelige høyskoler og høyskoler. Blant de vitenskapelige høyskolene finner vi følgende enheter med sektorkode i BoF per i dag:

- Norges Handelshøyskole, ORGL. Statsforvaltning (110)
- Det Teologiske Menighetsfakultetet, BA. Sektor for ikke-finansielle foretak (710)
- Norges veterinærhøgskole, ORGL. Statsforvaltning (110)
- Arkitektur- og Designhøgskolen i Oslo, ORGL. Statsforvaltning (110)
- Norges idrettshøgskole, ORGL. Statsforvaltning (110)
- Norges musikkhøgskole, ORGL. Statsforvaltning (110)
- Stiftelsen Handelshøgskolen BI. STI. Sektoren for ideelle organisasjoner (770)
- Misjonshøgskolen AS. AS. Sektor for ikke-finansielle foretak (710)
- Høgskolen i Molde, ORGL. Statsforvaltning (110)

I tillegg kan gruppen ”andre høyskoler” også ha innslag av aksjeselskaper og stiftelser. I BoF finnes det imidlertid ingen slike tilfeller. Handelshøgskolen BI er organisert som en stiftelse. BI hadde 1.259 milliarder kroner i omsetning i 2010. Av dette mottok de 194 millioner kroner i statlig tilskudd, det vil si 15 prosent.

#### **Konklusjon Universiteter og høyskoler:**

Det åpnes for at institusjonelle enheter, herunder aksjeselskap, innen næring 85.4, universiteter og høyskoler kan anses som ikke-markedsrettede. Gitt at slike enheter ikke kan regnes som offentlig kontrollerte, følger det da at de plasseres i sektoren ideelle organisasjoner.

SSB vil ha problemer med å ajourholde informasjon om både markedsrettethet og offentlig kontroll for alle foretak i næringen. Det foreslås at konklusjonene om sektorinndeling i næringen for universiteter og høyskoler i første omgang gjelder for de vitenskapelige høyskolene.

## Referanser

Aukrust, Inge, Dam, Karolina Wojdak, Evensen, Trude Nygård (red), Fosse, Roger Johan og Vinghøg, Pål Martin (2009): *Offentlig forvaltning i BoF. Rapport fra en arbeidsgruppe i 2009*, Notater 2009/52, Statistisk sentralbyrå.

Evensen, Trude Nygård og Hedum, Andreas (2010): *Offentlig forvaltning, sektorinndeling og avgrensning mot andre sektorer*, Notater 48/2010, Statistisk sentralbyrå.

Haglund, Anders, Hedum, Andreas, Scherven, Thea og Sørensen, Knut Ø. (2005): *Offentlig sektor og BoF*, Notater 2005/42, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2010): *Kulturstatistikk 2009*. SA117/2010

Tangen, Anne Hege (2012): *Sektor 2014 – Ny institusjonell sektorgruppering*. Notater 5/2012. Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg 1: Oversikt over næringer innenfor de ulike næringsområdene

### Helsenæringer

#### Spesialisthelsetjenesten:

- 86.101 – Alminnelige somatiske sykehus
- 86.102 – Somatiske spesialsykehus
- 86.103 – Andre somatiske spesialinstitusjoner
- 86.104 – Institusjoner i psykisk helsevern for voksne
- 86.105 – Institusjoner i psykisk helsevern for barn og unge
- 86.106 – Rusmiddelinstusjoner
- 86.107 – Rehabilitering og opptrening (delvis også kommunehelse)
- 86.212 – Somatiske poliklinikker
- 86.223 – Poliklinikker i psykisk helsevern for voksne
- 86.224 – Poliklinikker i psykisk helsevern for barn og unge
- 86.225 – Rusmiddelpoliklinikker
- 86.907 – Ambulansetjenester
- 87.201 – Psykiatriske sykehjem (delvis også pleie og omsorg)
- 87.202 – Omsorgsinstitusjoner for rusmiddelmissbrukere (delvis også pleie og omsorg)

#### Kommunehelsetjenesten:

- 86.211 – Allmenn legetjeneste
- 86.107 – Rehabiliterings- og opptreningsinstitusjoner (delvis også spesialisthelse)
- 86.902 – Fysioterapitjeneste
- 86.903 – Skole- og helsestasjonstjeneste
- 86.904 – Annen forebyggende helsetjeneste

#### Pleie og omsorg

- 87.101 – Somatisk spesialsykehjem
- 87.102 – Somatiske sykehjem
- 87.201 – Psykiatriske sykehjem (delvis også spesialisthelse)
- 87.202 – Omsorgsinstitusjoner for rusmiddelmissbrukere (delvis også spesialisthelse)
- 87.301 – Aldershjem
- 87.304 – Avlastningsboliger /-institusjoner
- 87.305 – Barneboliger
- 86.901 – Hjemmesykepleie
- 88.101 – Hjemmehjelp
- 87.203 – Bofellesskap for utviklingshemmede,
- 87.302 – Bofellesskap for eldre og funksjonshemmede m fast tilknyttet personell hele døgnet
- 87.303 – Bofellesskap for eldre og funksjonshemmede m fast tilknyttet personell deler av døgnet
- 88.102 – Dagsentra/aktivitetssentra for eldre og funksjonshemmede
- 88.103 – Eldresentre
- 88.999 – Andre sosialtjenester uten botilbud (kun frivillighetssentraler)

#### Tannhelsetjenesten

- 86.23 – Tannhelsetjenester
- 

### Levekårsnæringer

- 87.901 – Institusjoner innen barne- og ungdomsvern
- 87.909 – Omsorgsinstitusjoner ellers
- 88.991 – Barneverntjenester
- 88.992 – Familieverntjenester
- 88.993 – Arbeidstrening for ordinært arbeidsmarked
- 88.994 – Varig tilrettelagt arbeid
- 88.995 – Sosiale velferdsorganisasjoner

- 88.996 – Asylmottak
- 88.997 – Sosialtjenester for rusmiddelmissbrukere uten botilbud
- 88.998 – Kommunale sosialkontortjenester
- 88.999 – Andre sosialtjenester uten botilbud (unntatt frivillighetssentraler)
- 

### **Kulturnæringer**

- 18 Trykking og reproduksjon av innspela opptak
- 18.11 Trykking av aviser
- 18.12 Trykking elles
- 18.13 Ferdiggjering før trykking og publisering
- 18.14 Bokbinding og tenester i tilknytning til dette
- 18.20 Reproduksjon av innspela opptak
- 32 Annan industriproduksjon
- 32.20 Produksjon av musikkinstrument
- 46 Engroshandel
- 46.433 Engroshandel med plater, musikk- og videokassetter og CD- og DVDplater
- 46.491 Engroshandel med bøker, aviser og blad
- 46.494 Engroshandel med sportsutstyr
- 46.495 Engroshandel med spel og leiker
- 47 Detaljhandel
- 47.594 Butikkhandel med musikkinstrument og notar
- 47.61 Butikkhandel med bøker
- 47.62 Butikkhandel med aviser og papirvarer
- 47.63 Butikkhandel med innspelingar av musikk og video
- 47.641 Butikkhandel med sportsutstyr
- 47.65 Butikkhandel med spel og leiker
- 47.915 Postordre/internetthandel med bøker, papir, aviser og blad
- 58 Forlagsverksemd
- 58.11 Utgiving av bøker
- 58.12 Utgiving av katalogar og adresselister
- 58.13 Utgiving av aviser
- 58.14 Utgiving av blad og tidsskrifter
- 58.19 Forlagsverksemd elles
- 59 Film-, video- og fjernsynsprogramproduksjon, utgiving av musikk- og lydopptak
- 59.110 Produksjon av film, video og fjernsynsprogram
- 59.120 Etterarbeid knytt til produksjon av film, video og fjernsynsprogram
- 59.130 Distribusjon av film, video og fjernsynsprogram
- 59.140 Filmframsyning
- 59.20 Produksjon og utgiving av musikk- og lydopptak
- 60 Radio- og fjernsynskringkasting
- 60.10 Radiokringkasting
- 60.20 Fjernsynskringkasting
- 63 Informasjonstenester
- 63.91 Nyheitsbyrå
- 71.11 Arkitektverksemd
- 71.111 Plan- og reguleringsarbeid
- 71.112 Arkitekttenester i samband med byggverk
- 71.113 Landskapsarkitekttenester
- 74 Spesialisert designverksemd
- 74.101 Industriedesign, produktdesign og anna teknisk designverksemd
- 74.102 Grafisk og visuell kommunikasjonsdesign
- 74.103 Interiørarkitekt-, interiørdesign- og interiørkonsulentverksemd
- 74.200 Fotografverksemd
- 74.300 Omsetjings- og tolkeverksemd

- 74.903 Impresarioverksemd
- 85 Undervisning
- 85.521 Kommunal kulturskoleundervisning
- 85.522 Undervisning i kunstfag
- 85.529 Annan undervisning innan kultur
- 90 Kunstnarisk verksemd og underhaldningsverksemd
- 90.011 Utøvande kunstnarar og underhaldningsverksemd innan musikk
- 90.012 Utøvande kunstnarar og underhaldningsverksemd innan scenekunst
- 90.019 Utøvande kunstnarar og underhaldningsverksemd ikkje nemnd annan stad
- 90.02 Tenester i samband med underhaldningsverksemd
- 90.031 Sjølvstendig kunstnarisk verksemd innan visuell kunst
- 90.032 Sjølvstendig kunstnarisk verksemd innan musikk
- 90.033 Sjølvstendig kunstnarisk verksemd innan scenekunst
- 90.034 Sjølvstendig kunstnarisk verksemd innan litteratur
- 90.039 Sjølvstendig kunstnarisk verksemd ikkje nemnd annan stad
- 90.04 Drift av lokale i samband med kunstnarisk verksemd
- 91 Drift av bibliotek, arkiv, museum og anna kulturverksemd
- 91.011 Drift av folkebibliotek
- 91.012 Drift av fag- og forskningsbibliotek
- 91.013 Drift av arkiv
- 91.021 Drift av kunst- og kunstindustrimuseum
- 91.029 Drift av museum ikkje nemnd annan stad
- 91.030 Drift av historiske stader og bygningar og liknande attraksjonar
- 91.040 Drift av botaniske og zoologiske hagar og naturreservat
- 92 Lotteri og totalisatorspel
- 92.000 Lotteri og totalisatorspel
- 93 Sports- og fritidsaktivitetar og drift av underhaldningsetablisement
- 93.110 Drift av idrettsanlegg
- 93.120 Idrettslag og klubbar
- 93.130 Treningsssenter
- 93.190 Andre sportsaktivitetar
- 93.210 Drift av moro- og temaparkar
- 93.291 Opplevingsaktivitetar
- 93.292 Fritidsetablisement
- 93.299 Fritidsverksemd elles
- 

### **Utdanningsnæringer**

- Førskole, grunnskole (85.100, 85.201)
- Spesialskele og kompetansesentra (85.202, 85.203)
- Videregående opplæring (85.310, 85.320)
- Undervisning i høgere utdanning (85.4)
- Annen undervisning, herunder undervisning innen idrett og rekreasjon [mange ENKer] (85.5)
- Pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste (85.601)
- Barnehager og barneparker (88.911, 88.912)
- Skolefritidsordning og fritidsklubber (88.913, 88.914)

## Vedlegg 2: Sektorplassering av NRK

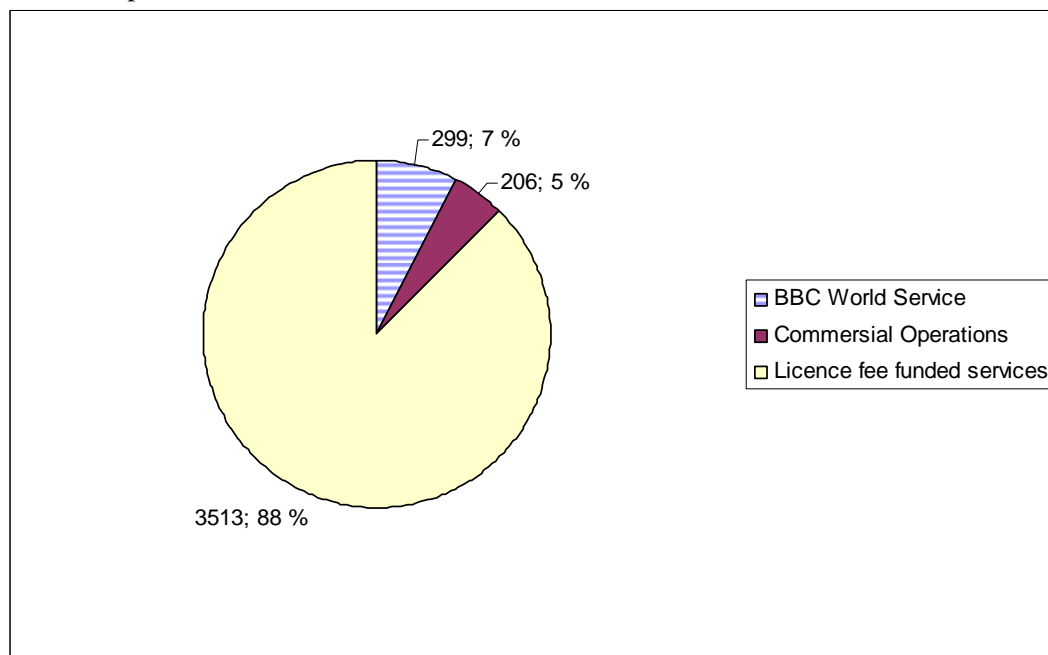
### NRK AS Resultatregnskap. Beløp i hele 1000 kroner

	2009	2010
<b>Kringkastingsavgift</b>	<b>40325 038</b>	<b>4 573 322</b>
NRK Aktivum, royalties og salg av produksjonsressurser	98 716	136 687
Tilskudd fra fonds/produksjonsbidrag	21 104	16 475
Utleie av personell og utstyr utenom Aktivum	15 295	2 472
Salg av arkivmateriale og programmer	7 446	10 382
Inntekter fra husleie og parkering	5 878	4 226
Øvrige inntekter (avgang anleggsmidler, KORK m.m.)	7 790	9 720
Kursinntekter Nynorsk mediesenter		285
Inntekter i kantine og kiosk	18 648	19 275
<b>Annen driftsinntekt, sum</b>	<b>174 877</b>	<b>199 525</b>
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>4 499 915</b>	<b>4 772 848</b>
Beholdningsendring egenproduserte programmer	8 359	-9 111
Lønninger	1 738 731	1 841 536
Arbeidsgiveravgift	244 212	258 906
Pensjonskostnader	336 067	65 324
Andre ytelser	32 086	60 709
<b>Lønnskostnad</b>	<b>2 351 097</b>	<b>2 226 475</b>
Honorarer og fremmedytelser	263 255	275 514
Sendertekniske kostnader	301 406	308 711
Avskrivning	264 928	267 945
Annen driftskostnad	1 331 499	1 668 166
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>4 520 494</b>	<b>4 737 701</b>
<b>Driftsresultat</b>	<b>-20 578</b>	<b>35 147</b>
Renter fra tilknyttet selskap	0	1 337
Renteinntekt	23 771	19 514
Annen finansinntekt	2 379	2 139
Rentekostnad	8 922	7 529
Annen finanskostnad	11 234	9 500
Sum finansposter	<b>5 994</b>	<b>5 961</b>
<b>Resultat før skattekostnad</b>	<b>-14 584</b>	<b>41 108</b>
Skattekostnad	649	545
<b>Årsresultat</b>	<b>-15 233</b>	<b>40 533</b>

Kilde: Årsregnskap for NRK, med noter

**Til sammenligning – BBC**

BBC Group. Finances. 2010. £ million.



Source: BBC Annual Report and Accounts 2010

**National Accounts Sector Classification - Sector Classification Guide.**

<b>Institutions</b>	<b>Sector</b>	<b>ESA95 category</b>
BBC do Brazil Limitada (Brazil) (sWS)	Public Corporation	S.11001
BBC East Asia Relay Company Ltd [Hong Kong] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Haymarket Exhibitions Ltd (50%) (sBBCW) (Associate)	Public Corporation	S.11001
BBC Magazines Inc. [USA] (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC Polska SP Zoo [Poland] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Radiocom (Bulgaria) OLLC [Bulgaria] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Radiocom (Hungary) Ltd [Hungary] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Radiocom (Praha) Sro [Czech Republic] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Radiocom (Romania) SRL [Romania] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Radiocom (Slovakia) Ltd [Slovakia] (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Radiocom Deutschland GmbH (Germany) (sWS)	Public Corporation	S.11001
BBC Transmissions	Private non-financial Corporation	S.11002/ S.11003
BBC World Service Television Ltd (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC World Service Training Trust (s WS)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide (France) SARL [France] (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide (Germany) GMBH [Germany] (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide (Investments) Ltd (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide Americas Inc.[USA] (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide Channel Investment Ltd (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide Ltd (BBCW)- (s HS)	Public Corporation	S.11001
BBC Worldwide Music Ltd (s BBCW)	Public Corporation	S.11001
<b>British Broadcasting Corporation - (BBC)</b>	<b>Central Government</b>	<b>S.1311</b>

Source: Office for National Statistics (UK)



## Om lisensen til BBC

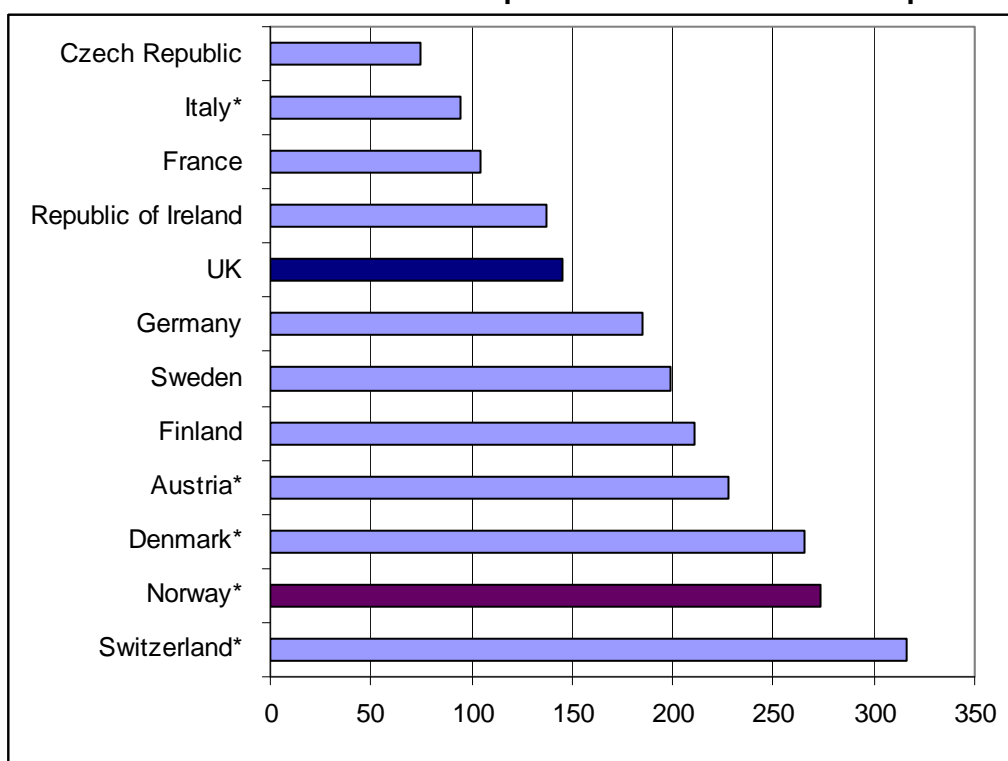
Informasjon om lisens hentet fra nettsidene til BBC (<http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/>):

*Everyone in the UK who watches or records TV as it is broadcast needs to be covered by a TV licence. This includes TV on computers, mobile phones, DVD/video recorders and other devices.*

*The Government sets the level of the licence fee. In January 2007 the licence fee was agreed for a six-year period with the amount being approved each year by Parliament. More recently the Government decided to freeze the licence fee at its 2010 level of £145.50 until the end of the current BBC Charter period in 2016.*

Date from	Colour licence	Black and white licence
1 April 2007	£135.50	£45.50
1 April 2008	£139.50	£47
1 April 2009	£142.50	£48
1 April 2010	£145.50	£49
1 April 2011	£145.50	£49

### How the 2010/11 UK licence fee compared with rates across Europe



Source: *Broadcasting Fee Association*. All licences run for a calendar year except the UK which runs from 1 April to 31 March. Euro exchange rate used as of 1 January 2011 (£1=€1.17). Cost is total per licence to domestic customer for TV and radio. Marked \* includes VAT.

## Vedlegg 3: Eierskap til kapital i tilfeller der driften av VAR-tjenester er skilt ut fra kommunal egen produksjon til separate enheter eid av kommunen. Noen eksempler

### Eksempel 1: 974899809 BÆRUM VANN AS

- Enheten har i dag sektorkode 680 i BoF.

Virksomhetens art. (jamfør årsberetning 2009):

*"Bærum Vann AS eier og driver Aurevann Vannbehandlingsanlegg i Lommedalen. I tillegg har selskapet tilsyn, drift og vedlikehold av Bærum kommunes dammer og nedslagsfelt. Fra 2007 overtok selskapet også driften av Sollihøgda Vannverk, Østemvann klorhus og Knabberud klorhus som er eid av Bærum kommune."*

100 % av aksjene i foretaket eies av Bærum Kommune.

<https://www.baerum.kommune.no/organisasjonen/Vann-og-Avlop/Drikkevann-21/Barum-Vann-AS/>

### Eksempel 2: 962351409 VESTFOLD INTERKOM. VANNVERK IKS

- Enheten har i dag sektorkode 660 i BoF.

Virksomhetens art (jamfør årsberetning 2009):

*"Vestfold Interkommunale Vannverk IKS (VIV IKS) er et interkommunalt selskap som leverer drikkevann til 10 eierkommuner i Vestfold. Forsyningen skjer fra to uavhengige vannverk til felles hovedvannledningssystem. Vannverkene ligger i hver ende av fylket med henholdsvis Farris og Eikeren som drikkevannskilder. Vannverket har hovedkontor på Seierstad i Larvik, anleggskontor på Ås samt kontor og lager på Kjelle i Tønsberg."*

Eierskapet er fordelt på 10 kommuner i Vestfold, som til sammen eier 100 prosent av foretaket.

Vestfold interkommunale vannverk IKS eier og har balanseført begge vannverkene, pluss vannledningsnett, jfr årsregnskapets noter 12 og 13 for 2009. Foretaket har nylig offentlig publisert årsrapport for 2010 her:

<http://www.viv.no/getfile.php/VIV/Bilder/Artikkelbilder/VIV%20%C3%85rsrapport%202010.pdf>

### Eksempel 3: 971 034 637 GLITREVANNVERKET IKS

- Enheten har i dag sektorkode 550 i BoF (tidligere sektor 660).

Virksomhetens art (årsberetning 2009): *"Selskapet driver vannverk med forsyning til Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken (eierkommunene) og Frogn og Sande kommuner. Virksomheten er lokalisert i Drammen. Vannpris per kubikkmeter til eierkommunene var for 2009 kr. 2,00 (den samme som i 2008) følge vedtak i representantskapet."*

Glitrevannverket IKS eier hovedvannverket og mindre reserveanlegg som de tok over fra kommunene i 2002. De eier også dammer, tunneler og ledningsnett, jamfør årsregnskapets noter 4 og 8 for 2009. Glitre har tidligere i år offentlig publisert nøkkeltall for virksomheten her:

[http://www.glitre.no/fileadmin/user\\_upload/Internkontroll/vedlegg\\_B11\\_Nokkeltall.pdf](http://www.glitre.no/fileadmin/user_upload/Internkontroll/vedlegg_B11_Nokkeltall.pdf)

### Eksempel 4: 991 590 463 RETURKRAFT AS

- Enheten har i dag sektorkode 680 i BoF.

Virksomhetens art og hvordan den drives (jamfør årsberetning 2009): *"Returkraft AS bygger et energigjenvinningsanlegg på Langemyr, 5 km nord for Kristiansand sentrum. Anlegget settes i drift våren 2010. Parallelt med byggingen av anlegget etableres det en driftsorganisasjon som vil være operativ innen anlegget står ferdig.*

*Selskapets total kapital er MNOK 1191 mot fjorårets MNOK 777. Anlegget er finansiert med langsiktige lån I Nordea og Kommunalbanken. Ved årets slutt foreligger det lånegarantier fra eierkommunene på til sammen 1 430 millioner kroner som sikkerhet for finansieringen av prosjektet."*

RETURKRAFT AS eies av 6 foretak som driver renovasjon og som per i dag har 5 ulike sektorkoder:

49,9 prosent	986 296 042 AVFALL SØR AS (sektor 680)
31,0 prosent	979 733 348 AGDER RENOVASJON (ANNA, sektor 770)
1,2 prosent	979 361 475 HÆGEBOSTAD OG ÅSERAL RENOV IKS (sektor 550)
6,5 prosent	870 934 432 LILLESAND OG BIRKENES INTERK. RENOV. (sektor 660)
8,2 prosent	877 540 332 RISØR TVEDESTRAND REGIONENS AVFAL AS (sektor 680)
3,2 prosent	988 575 941 SETESDAL MILJØ & GJENVINNING IKS (sektor 550)

## Vedlegg 4: Om konkurranse innen renovasjon (1)

<http://www.konkurransetilsynet.no/Aktuelt/Nyheter/Trondheim-kommune-gjor-endringer-innen-renovasjon/>

### Trondheim kommune gjør endringer innen renovasjon

Trondheim kommune har nylig gjort endringer for å sikre et skarpere organisatorisk skille mellom Trondheim Renholdsverk AS og datterselskapene Renholdsverket og Retura.

I 2006 henvendte Veolia Miljø AS seg til Konkurransetilsynet for å få vurdert organiseringen av Trondheim Renholdsverk AS (TRV) og gjennomføring av anbudsprosesser i avfallssektoren. Renholdsverket har monopol på håndtering av husholdningsavfall i Trondheim, mens Retura er konkurranseutsatt innenfor næringsavfall.

Veolia Miljø AS mente at konkurransen mellom Retura og private selskaper ikke skjer på like vilkår. Veolia Miljø AS viste blant annet til rapporten «Revisjonens gjennomgang av Trondheim Renholdsverk 1996 – 2006» som er utarbeidet av Trondheim kommunerevisjon. Rapporten viste etter Veolia Miljø AS sin oppfatning at de konkurransemessige forholdene mellom TRV og de private aktørene i avfallsmarkedet ikke var ryddige.

- I situasjoner hvor et offentlig selskap driver virksomhet som ikke er konkurranseutsatt, og samtidig driver virksomhet som er i konkurranse med private selskaper, er det ikke uvanlig at det kan oppstå usikkerhet i markedet om konkurransen skjer på like vilkår. Konkurranseutsatt virksomhet bør derfor organiseres i egne juridiske enheter som er personalmessig, ledelsesmessig og fysisk atskilt fra den skjermede virksomheten, sier seksjonsleder Vegard Aandal i Konkurransetilsynet

Nylig har Bystyret i Trondheim kommune bestemt at Renholdsverket ikke skal ha samme daglige leder som andre selskap i konsernet. I tillegg skal det nedfelles i vedtektene til Renholdsverket at husholdningsrenovasjon skal drives til selvkost. Videre skal det være et økt skille mellom selskapene når det gjelder styresammensetning.

- Konkurransetilsynet synes det er positivt at Trondheim kommune har bestemt disse endringene. Endringene vil gi et tydeligere skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt virksomhet. Dette vil bidra til mer ryddige konkurranseforhold og til å redusere muligheten for, og mistanken om, ulovlig konkurransekadelig adferd i konkurranseutsatte markeder, sier Aandal.

Fokus på slike saker

Trondheim kommune hadde selv startet et arbeid med problemstillinger knyttet til organiseringen av TRV etter kommunerevisjonens rapport ble fremlagt. Konkurransetilsynet tok etter henvendelsen fra Veolia Miljø AS kontakt med Trondheim kommune og ga innspill i forbindelse med organiseringen av TRV. Trondheim kommune har over tid arbeidet med å gjøre endringer i organiseringen. Konkurransetilsynet har fulgt denne prosessen videre og blant annet stilt ytterligere spørsmål og gitt ytterligere innspill i saken.

Konkurransetilsynet har hatt lignende saker til behandling tidligere. I 2005 ba Konkurransetilsynet eierkommunene i Bergensområdet om å vurdere tiltak for å sikre konkurranse på like vilkår i avfallsbransjen i Bergen og omegn. Etter Konkurransetilsynets henvendelse ble det blant annet iverksatt tiltak slik at BIR Privat AS ville få et eget styre og en egen daglig leder.

Publisert: 08.10.2010

## Vedlegg 5: Om konkurranse innen renovasjon (2)

<http://www.norskindustri.no/gjenvinning/norsk-industri-klager-norge-inn-for-esa-article4186-184.html>

### MONOPOLER I AVFALLSBRANSJEN:

#### Norsk Industri klager Norge inn for ESA

Norske kommuner tildeler egne selskaper enerett for tildeling av kontrakter, går i bue rundt direktivet for offentlige anskaffelser og bryter dermed EØS-avtalens regler om fri flyt av tjenester. Norsk Industri har klaget Norge inn for EFTAs overvåkingsorgan (ESA) for brudd på EØS-avtalen.

Dagens Næringsliv skrev lørdag 26. juni om at Norsk Industri støtter Norge inn for ESA. Grunnen er at en rekke kommuner omgår anskaffelsesregelverket og EØS-avtalen ved å tildele egne næringsaktører en såkalt "enerett" til å utføre avfallstjenester for kommunens innbyggere.

#### Unngår offentlige anbud

Slik slipper interkommunale avfallsselskaper, eller selskaper med kommunale eierinteresser, å konkurrere om oppdrag. Men samtidig står de fritt til å drive kommersiell virksomhet som salg av avfallstjenester til næringsliv og offentlig instanser, salg av restprodukter og gjenvunnet materiale til industriformål.

#### Andre feies av banen, Ola og Kari må betale

- De kommunale selskapene har ofte garantier i ryggen som løfter dem ut av den økonomiske og markedsbaserte virkeligheten som gjelder for kommersielle aktører, sier Stein Lier-Hansen, adm. dir. i Norsk Industri. - Sammen med praksisen med tildeling av "enerett" fjernes forretningsmessig risiko og dette skaper selvsagt store markedsforstyrrelser og konkurransevridninger til skade for private bedrifter i bransjen.

Norsk Industri mener kommunene utkonkurrerer privat næringsliv, bedrifter som ofte kan levere et billigere og bedre alternativ enn de kommunale selskapene som tildeles enerett. - Det samfunnsøkonomiske tapet av denne praksisen dreier seg om store beløp, og vi kan regne med at minst 90 kommuner har tatt i bruk denne lovstridige praksisen, sier Stein Lier-Hansen.

- I tillegg til at bedrifter taper markeder må vi også regne med at innbyggerne i mange av disse kommunene betaler mer for renovasjon enn de egentlig skulle behøvd, fordi kommunen peker på én bestemt løsning i stedet for å innhente det beste anbudet, sier han.

Det er også det store omfanget av dette som har fått Norsk Industri til ta rettslige skritt overfor kommunenes praksis.

#### Regjeringen ikke klar over problemet

Administrasjonsminister Rigmor Aasrud (Ap) bekreftet overfor DN på lørdag at ESA har varslet departementet om at det har ankommet en klage.

- Vi har svært lite informasjon om saken, men den synes å reise kompliserte rettslige spørsmål som vi ikke kan ta stilling til uten mer informasjon, sa Aasrud til Dagens Næringsliv.

## Tabellregister

1.	Antall foretak i pleie og omsorg etter organisasjonsform og sektor .....	30
2.	Antall foretak i levekårsnæringer etter organisasjonsform og sektor.....	31
3.	Inntekter i teater og orkester. Utvalgte foretak. Tusen kroner og prosent. 2009 .....	33
4.	Konsekvenser av endret sektorplassering av de 10 største teatrene. Antall ansatte. 2011 .....	34
5.	Inntekter i teater og orkester. Utvalgte foretak. Tusen kroner og prosent. 2009 .....	34
6.	Konsekvenser av endret sektorplassering av de 10 største orkestrene. Antall ansatte. 2011 .....	35
7.	Inntekter i museer. 10 største museer. Tusen kroner og prosent. 2010.....	36
8.	Konsekvenser av endret sektorplassering av de 10 største museene. Antall ansatte. 2011 .....	36
6.1.	Konsekvens av å flytte NRK AS til statsforvaltningen. Virkning på årsverk og lønnskostnader .....	44
6.	Antall foretak i barnehagenæring etter organisasjonsform og sektor .....	46

**B** Returadresse:  
Statistisk sentralbyrå  
NO-2225 Kongsvinger

**Statistisk sentralbyrå**

*Oslo:*

Postboks 8131 Dep  
NO-0033 Oslo  
Telefon: 21 09 00 00  
Telefaks: 21 09 49 73

*Kongsvinger:*

NO-2225 Kongsvinger  
Telefon: 62 88 50 00  
Telefaks: 62 88 50 30

E-post: [ssb@ssb.no](mailto:ssb@ssb.no)  
Internett: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

ISBN 978-82-537-8289-8 (trykt)  
ISBN 978-82-537-8290-4 (elektronisk)  
ISSN 1891-5906

ISBN 978-82-537-8289-8



9 788253 782898



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway