

Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet

*Delrapport 1: Kartlegging av omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor
Utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet/OE-rapport 2019-27

© Oslo Economics, 16. september 2019

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Senior Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag	5
Oppsummering av viktigste funn	5
Kommunalt nivå: Mange aktiviteter i liten økonomisk skala – men en del unntak	5
Fylkeskommunalt nivå: Aktiviteter primært knyttet til tannhelse og undervisning – aktiviteter i liten skala er sjeldne	6
1. Bakgrunn og mandat	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Om denne rapporten	8
2. Metode for kartlegging av økonomisk aktivitet blant offentlige aktører	10
2.1 Intervjuer	10
2.1.1 Innledende intervjuer	10
2.1.2 Oppfølgingsintervjuer	10
2.2 Dokumentstudier	10
2.3 Spørreundersøkelser	10
2.4 Analyse og rapportering	11
2.5 Usikkerhet	11
3. Økonomisk aktivitet blant kommuner	13
3.1 Overordnet om kommunene som har besvart undersøkelsen	13
3.2 Oversikt over samlet økonomisk aktivitet	13
3.2.1 Antall aktiviteter per kommune i utvalget	14
3.2.2 Omsetning knyttet til økonomisk aktivitet	16
3.2.3 Estimert verdi av kommunal økonomisk aktivitet	22
3.2.4 Aktiviteter med ukjent omsetning	23
3.3 Organisering	23
3.4 Formål	26
3.5 Lønnsomhet	29
3.6 Aktiviteter i konkurranse med private aktører	33
3.7 Kvalitative vurderinger av omfanget av kommunal økonomisk aktivitet	36
4. Økonomisk aktivitet blant fylkeskommuner	38
4.1 Overordnet om fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen	38
4.2 Om samlet økonomisk aktivitet	38
4.3 Organisering	41
4.4 Formål	42
4.5 Lønnsomhet	43
4.6 Konkurranse fra private	43
4.7 Kvalitative vurderinger av omfanget av fylkeskommunal økonomisk aktivitet	44

5. Økonomisk aktivitet blant statlige aktører	45
5.1 Overordnet om statlige aktører som har besvart undersøkelsen	45
5.2 Om samlet økonomisk aktivitet	46
5.3 Lønnsomhet	48
5.4 Organisering	49
5.5 Formål	50
5.6 Kommersielt marked	51
5.7 Kvalitative vurderinger av omfanget av statlig økonomisk aktivitet	52
Vedlegg A Spørreundersøkelse rettet mot kommuner	54
Vedlegg B Spørreundersøkelse rettet mot fylkeskommuner	59
Vedlegg C Spørreundersøkelse rettet mot statlige aktører	63

Sammendrag

Det regjeringsoppnevnte Hjelmeng-utvalget har foreslått å endre noen rammebetingelser for offentlige aktørers økonomiske aktivitet – det vil si for aktiviteter offentlige aktører ikke er pålagt å tilby og som involverer å tilby varer og tjenester i et marked. Bakgrunnen er at ESA har uttrykt bekymring for at de gjeldende rammebetingelsene, av hensyn til EØS-regelverket om offentlig støtte, og at ulike rammebetingelser for private og offentlige aktører kan gi uheldig konkurransevridning. Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene. Denne delrapporten beskriver omfanget av, og egenskaper ved, offentlig økonomiske aktivitet. Dette er sentralt for virkningene av tiltakene, som vil analyseres i prosjektets hovedrapport.

Vår kartlegging viser at økonomisk aktivitet forekommer på kommunalt-, fylkeskommunalt- og statlig nivå. Med noen unntak, synes den økonomiske aktiviteten å være nært knyttet til de offentlige aktørenes ansvarsområder og ikke-økonomiske aktivitet.

Det store antallet kommuner, og deres mange ansvarsområder, gjør at vi på kommunalt nivå finner både et stort antall aktiviteter og et mangfold av aktiviteter. De vanligste aktivitetene på kommunalt nivå har imidlertid mindre økonomisk skala enn aktivitetene på fylkeskommunalt- og statlig nivå.

På fylkeskommunalt nivå er mangfoldet av aktiviteter forholdvis lite, og de fleste aktivitetene kan knyttes til deres ansvar for tannhelse eller videregående opplæring. På statlig nivå er aktivitetene hovedsakelig salg av konsulent- og undervisningstjenester, samt statistikk. I motsetning til i kommunene er økonomisk virksomhet i helt minimal skala uvanlig både på fylkeskommunalt- og statlig nivå. I motsetning til i kommuner og fylkeskommuner, er det en rekke statlige aktører som ikke har noen form for økonomisk aktivitet.

I kartleggingen har vi operert med en forholdvis streng definisjon for økonomisk aktivitet, og vi har dermed kartlagt økonomisk aktivitet i vid forstand. Dette inkluderer aktiviteter offentlige aktører har lang tradisjon for og som ofte er en naturlig del av deres tjenestetilbud. Den økonomiske aktiviteten til offentlige aktører synes sjelden å være rent kommersiell. Dette indikeres av at formålet med aktivitetene sjelden er å generere inntekter og at aktivitetene vanligvis har en naturlig tilknytning til aktørenes ansvarsområder. De økonomiske aktivitetene synes også vanligvis å kreve begrensede investeringer.

Oppsummering av viktigste funn

Kommunalt nivå: Mange aktiviteter i liten økonomisk skala – men en del unntak

Fra 145 kommuner fikk vi innrapportert 1064 økonomiske aktiviteter – fordelt over 34 typer aktiviteter. Den vanligste aktiviteten var sporadisk utleie av kommunal eiendom (89 prosent) etterfulgt av drift av offentlige bad (61 prosent), drift av kino og salg av reisevaksine (begge 48 prosent). Disse fem aktivitetene står for 39 prosent av de innrapporterte aktivitetene og de ti vanligste aktivitetene står for 62 prosent.

Det er stor variasjon i hvor mange aktiviteter kommunene tilbyr. 55 kommuner rapporterte under fem aktiviteter mens 62 rapporterte mellom fem og ti aktiviteter. Mer enn ti aktiviteter ble rapportert av 28 kommuner, og kommunene med flest aktiviteter har rapportert om 24 aktiviteter.

Den økonomiske skalaen på kommunenes aktiviteter er ofte begrenset. Omtrent 40 prosent av aktivitetene har en antatt omsetning på maksimalt 100 000 kroner og 60 prosent en antatt omsetning på mindre enn 500 000

kroner. Omtrent 15 prosent av aktivitetene har en omsetning på mer enn en million kroner. De fleste aktivitetene har til formål å gi innbyggere eller næringsliv et godt tjenestetilbud (64 prosent) og skjer i kommunale organisasjonsledd (80 prosent). Aktiviteter som har til formål å generere inntekter til kommunene og/eller har en omsetning på mer enn 5 millioner kroner er sjeldne – og skjer oftere i aksjeselskap enn øvrige aktiviteter.

Vi har klarlagt hvorvidt aktivitetene genererer overskudd (16 prosent) og om de skjer i konkurranse med private (40 prosent) – men det er stor usikkerhet knyttet til disse svarene. Det opplyses at 50 prosent av aktivitetene møter konkurranse fra private og at 16 prosent av det samlede antallet aktiviteter genererer overskudd. For aktiviteter som er skilt ut i aksjeselskap opplyses det oftere enn for andre aktiviteter at den skjer i konkurranse med private og at den genererer overskudd.

De vanligste aktivitetene synes ikke å ha et kommersielt preg – men heller ha en naturlig tilknytning til kommunens øvrige virksomhet. Innsamling av næringsavfall og drift av parkeringshus og -plasser (ikke parkering på kommunal vei) er imidlertid forholdsvis vanlige og er aktiviteter som i mange tilfeller vil regnes som kommersielle. Aktiviteter med et særlig kommersielt preg – som salg av alarmsystemer og bredbånds- og TV-tjenester – er blant de sjeldneste aktivitetene som er innrapportert.

Fylkeskommunalt nivå: Aktiviteter primært knyttet til tannhelse og undervisning – aktiviteter i liten skala er sjeldne

Fra 13 fylkeskommuner fikk vi innrapportert i alt 61 økonomiske aktiviteter – fordelt over 15 typer aktiviteter. Sammenliknet med kommunenes aktivitet er imidlertid den økonomiske aktiviteten i større grad konsentrert om et fåtall aktivitetstyper. De fem vanligste typene aktivitetene utgjør eksempelvis 62 prosent av de innrapportert aktivitetene.

Den mest vanlige økonomiske aktiviteten var tannhelsetjenester til voksne (12 fylkeskommuner), etterfulgt av salg goder produsert i undervisningssammenheng (8). Kurs- og oppdragsundervisning (6) er også en aktivitet med tilknytning til fylkeskommunenes tekniske fagskoler. Dette er også de tre aktivitetene som oftest rapporteres om at skjer i forholdsvis stor økonomisk skala. Særlig tannhelsetjenester peker seg ut – ved at 12 av 13 fylkeskommuner opplyser om at omsetningen er mer enn 5 millioner kroner. Utleie av forretningslokaler (5) er også en aktivitet som ofte skjer i en viss økonomisk skala. I motsetning til kommunens økonomiske aktiviteter skjer dermed de vanligste økonomiske aktivitetene i fylkeskommunen ofte i forholdsvis stor skala, mens de sjeldne aktivitetene skjer i liten skala.

I likhet med kommunene skjer de fleste aktivitetene av organisasjonsledd (80 prosent), men formålet med aktivitetene er sjeldnere å tilby et godt tjenestetilbud (20 prosent). Av de oppgitte formålskategoriene er å utnytte ledig kapasitet (30 prosent) det vanligste, mens det for 40 prosent av aktivitetene ble rapportert om «annet formål».¹ Sammenliknet med svarene fra kommunene rapporteres det oftere at aktivitetene genererer overskudd (31 prosent). Også dersom tannhelsetjenester til voksne holdes utenfor er andelen av aktivitetene som generer overskudd noe høyere (20 prosent). Andelen aktiviteter som er rapportert å være i konkurranse (82 prosent) med private er også høyere enn for kommunenes aktiviteter – også dersom tannhelsetjenester til voksne holdes utenfor.

Tannhelsetjenester til voksne og kurs/opplæring som tilbys allment vil i mange tilfeller regnes som en kommersiell aktivitet. Utover dette synes ikke aktivitetene til fylkeskommunene å ha et kommersielt preg. Mulige andre unntak er utleie av forretningslokaler (7 fylkeskommuner) og salg av miljøvennlig drivstoff (1), men vi har per nå lite bakgrunnsinformasjon om disse aktivitetene.

Statlig nivå: Hovedsakelig salg av kompetansebaserte tjenester – få aktiviteter per aktør og en stor andel uten aktivitet

Fra 28 statlige virksomheter fikk vi innrapportert i alt 54 økonomiske aktiviteter – fordelt over 14 typer aktiviteter. Ti av aktørene opplyste imidlertid om at de ikke hadde noe økonomisk aktivitet. I likhet med for fylkeskommune stod de fem hyppigst rapporterte for en stor andel av de samlede aktivitetene (62 prosent).

Kursvirksomhet og opplæring (9 virksomheter) etterfulgt av oppdragsforskning og utredninger (8) er de hyppigst rapporterte aktivitetene. Øvrige aktiviteter flere har rapportert om er salg av konsulenttjenester (7) og salg av statistikk (6). Nidarosdomens Restaureringsarbeider har rapportert om flest aktiviteter (9) etterfulgt av

¹ I tillegg til «utnytte ledig kapasitet» og «tilby et godt tjenestetilbud» var generere inntekter, sikre sysselsetting, «vet ikke» og «annet formål» mulige svaralternativ.

Veterinærinstituttet, Meteorologisk Institutt og Arkivverket som har rapportert om samme antall aktiviteter (5). Andre sentrale aktører er også representert, som Statistisk Sentralbyrå (3), og NVE (3).

Av fem som har rapportert omsetning for oppdragsforskning har fire rapportert om en omsetning på mer enn 5 millioner kroner og den siste har rapportert om en omsetning på over én million kroner. Dette gjør oppdragsforskning til den aktiviteten som oftest skjer i forholdsvis stor skala. Fem av seks aktiviteter som er rapportert under «annen aktivitet» er også oppgitt å ha en omsetning på mer enn fem millioner kroner. To aktører har oppgitt å selge statistikk for mer enn fem millioner kroner, mens to har oppgitt at omsetningen ligger i intervallet mellom én og fem millioner kroner.

Datagrunnlaget for statlig aktivitet er lite. Vi er også usikre på hvor stor andel av de relevante aktørene som inngår, selv viktige aktører som SSB, NVE og Meteorologisk institutt er inkludert. Sammenliknet med for kommunene og fylkeskommunene bør man derfor være mer varsom med å trekke generelle konklusjoner basert på karleggingen.

Det som imidlertid synes klart er at en rekke statlige aktører har en virksomhet som gjør økonomisk aktivitet unaturlig. Statlige virksomheter som har økonomisk aktivitet synes videre primært å selge kompetansebaserte tjenester. Kundene er også i mange tilfeller andre offentlige aktører. Ofte grunner trolig den økonomiske aktiviteten i at de statlige virksomhetene besitter unik data og kompetanse, som det har verdi for andre å få tilgang til. Noe aktivitet synes også å bunne i at den økonomiske aktiviteten bidrar til relevant kompetansebygging og rekruttering.

1. Bakgrunn og mandat

Denne rapporten kartlegger økonomisk aktivitet i offentlig sektor, og er første del av et større prosjekt som har til formål å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av tiltak som endrer rammebetingelsene for offentlige aktørers økonomiske aktivitet.

1.1 Bakgrunn

Offentlige aktører står fritt til å drive økonomisk aktivitet i statsstøtterettslig forstand – dvs. aktiviteter de ikke er pålagt å drive og som involverer å tilby varer og tjenester i et marked.² I motsetning til private aktører betaler ikke offentlige aktører skatt og kan heller ikke gå konkurs. ESA har gjennom flere saker påpekt at dette er fordeler som er å betrakte som støtte. ESA har også påpekt problematikk knyttet til kryss-subsidiering mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet. Produktivitetskomisjonens første rapport (NOU 2015:1) har på sin side påpekt at ulike rammebetingelser kan gi vridning av konkurransen og ineffektiv ressursutnyttelse.

I 2015 nedsatte regjeringen Hjelmeng-utvalget. På overordnet nivå var utvalgets mandat å vurdere behovet, og framlå eventuelle tiltak, for å avhjelpe ESA sine bekymringer og likeverdig konkurranse mellom private og offentlige aktører. Videre skulle utvalget gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av sine foreslåtte tiltak. Arbeidsgruppen leverte sin rapport til Nærings- og fiskeridepartementet i januar 2018. Utvalgets flertall foreslo følgende tiltak:

- Adskilte regnskap for økonomisk- og ikke-økonomisk aktivitet
- Skatteplikt på økonomisk aktivitet
- Etterlevelse av markedsaktørprinsipp ved økonomisk aktivitet

Et mindretall i utvalget foreslo også at økonomisk aktivitet skulle skilles ut i egne selskap.

Utvalget gjennomførte ikke en tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse av sine foreslåtte tiltak. I den påfølgende høringsrunden var særlig kommuner negative til forslagene og mente konsekvenser av tiltakene ikke var utredet tilstrekkelig. De argumenterte blant annet med at forslagene ville gjøre det vanskeligere å organisere aktiviteter på en

hensiktsmessig måte og at resultatet kunne bli svekket kommunalt tjenestetilbud.

1.2 Mandat

I april 2019 gav Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse av Hjelmeng-utvalgets foreslåtte tiltak. Dette inkluderte å kartlegge omfanget av offentlig økonomisk aktivitet i dagens situasjon, inkludert eventuelle konkurransevridende effekter av ulike rammebetingelser. Videre skulle tiltakenes effekt på muligheter til å utnytte restkapasitet og konsekvenser for effektiv organisering av offentlig virksomhet belyses. I tillegg skulle eventuelt mindre kostnadskrevenne tiltak belyses.

Oppdraget ble delt i to – en kartleggingsdel og en analysedel. Denne rapporten oppsummerer kartleggingen av offentlig økonomisk aktivitet. Funnene gjort i kartleggingsfasen vil utgjøre en sentral del av grunnlaget for å vurdere behovet for tiltak, samt konsekvenser av de foreslåtte tiltakene.

1.3 Om denne rapporten

Rapporten gir en oversikt over økonomisk aktivitet i henholdsvis kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor. Vi har benyttet dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser for å sikre en mest mulig helhetlig kartlegging av den økonomiske aktiviteten.

I tillegg til å beskrive det økonomiske omfanget av den økonomiske aktiviteten på overordnet nivå, har vi kartlagt hvilke aktiviteter som skjer i regi av offentlige aktører og hvor vanlige de ulike aktivitetene er. For de enkelte aktivitetene har vi også kartlagt omfang og om de genererer overskudd. Vi har også kartlagt hvordan aktivitetene er organisert – eksempelvis om de skjer i et organisasjonsledd i kommunen, som et kommunalt foretak, gjennom et aksjeselskap mv. og hva som er formålet med aktivitetene. Endelig har vi kartlagt hvorvidt de offentlige aktørene selv vurderer at den økonomiske aktiviteten skjer i konkurranse med private aktører. Rapporten presenterer dataene som er samlet inn, og inneholder ikke analyser av dataene – utover at dataene er sammenstilt og strukturert.

Resten av rapporten består av fire deler. I neste kapittel gjøres det rede for metoden vi har anvendt. Deretter presenteres den kartlagte økonomiske

² Dette er et juridisk begrep som er følger av EØS-avtalens regler. Se bl.a. kapittel 5 i Hjelmeng-utvalgets rapport: «Begrepet økonomisk aktivitet i støtteregele».

aktiviteten på henholdsvis kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå.



2. Metode for kartlegging av økonomisk aktivitet blant offentlige aktører

Vi har hovedsakelig kartlagt økonomisk aktivitet i offentlig sektor gjennom spørreundersøkelser. For å sikre en høy kvalitet på undersøkelsens utforming og respons gjennomførte vi intervjuer med et utvalg aktører, samt gjennomgikk relevante dokumenter, før vi utarbeidet spørreundersøkelsene.

2.1 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer i to faser: (i) innledende intervjuer og (ii) oppfølgingsintervjuer. Disse beskrives i det følgende.

2.1.1 Innledende intervjuer

Formålet med de innledende intervjuene var todelt. For det første ønsket vi å få innsikt i hvordan aktører i offentlig sektor tolket «økonomisk aktivitet», deres bevissthet på forskjeller mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet, samt hvem vi burde henvende oss til for å sikre en effektiv kartlegging. For det andre ønsket vi å få overordnet oversikt over relevante økonomiske aktiviteter.

Vi intervjuet utvalgte kommuner, samt relevante aktører:

- Oslo kommune
- Stavanger kommune
- Hemsedal kommune
- Trondheim kommune
- Askim kommune
- ESA
- KS
- LO
- NHO
- Virke
- Spekter

2.1.2 Oppfølgingsintervjuer

Formålet med oppfølgingsintervjuene var også todelt. For det første ønsket vi å få mer detaljert informasjon om de ulike aktivitetene respondentene hadde opplyst å være involvert i spørreundersøkelsen, slik at vi fikk et mer nyansert bilde og en bedre forståelse om formålet og omfanget ved aktivitetene. For det andre ønsket vi å få et bilde av kommunenes vurdering av konsekvensene av de foreslåtte tiltakene fra Hjelmeng-utvalget (dette inngår ikke i Delrapport 1).

Følgende aktører har deltatt i oppfølgingsintervjuer:

- Bærum kommune
- Gjøvik kommune
- Kristiansund kommune
- Lørenskog kommune
- Malvik kommune
- Sandefjord kommune
- Vestre Toten kommune

2.2 Dokumentstudier

Tidligere er det gjort flere forsøk på å kartlegge den økonomiske aktiviteten i offentlig sektor. Gjennom å se hen til de ulike arbeidene fikk vi oversikt over en rekke økonomiske aktiviteter som skjer i offentlig sektor. Et utvalg av dokumentene som ble gjennomgått som et ledd i kartleggingen er:

- Hjelmeng-utvalgets rapport med vedlegg: Rapport fra arbeidsgruppe (2018), *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*
- BDO sin rapport for KS om konsekvenser av Hjelmeng-utvalgets tiltak: BDO (2018), «Konkurranse på like vilkår» - *Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommunesektoren?*
- Høringssvar til Hjelmeng-utvalgets rapport
- Nærings- og fiskeridepartementet sin kartlegging av økonomisk aktivitet i offentlig sektor
- Brev fra ESA til Nærings- og fiskeridepartementet av 26. april 2018 med oversikt over klager og/eller informasjon ESA har mottatt med relevans for offentlig økonomisk aktivitet som berøres av skattefritak og/eller konkursimmunitet
- Anmodning fra ESA til Nærings- og fiskeridepartementet av 15. desember 2015, *Review of general tax exemptions under Article 2-30(1) of the Norwegian tax act and of the public sector guarantees (E)*
- BDO sin rapport for NHO: BDO (2016), *Konkurranse på like vilkår*

Innsikten fra dokumentstudiene anvendte vi så til å utforme så treffsikre spørreundersøkelser som mulig.

2.3 Spørreundersøkelser

Basert på innsikten fra de innledende intervjuene og dokumentstudiene utarbeidet vi tre spørreundersøkelser – rettet henholdsvis mot kommuner, fylkeskommuner og statlige aktører/helseforetak. Spørreundersøkelsene ble

programmert i Questback og sendt ut på e-post til de relevante respondentene.

Strukturen i spørreundersøkelsene var lik. Først ble respondenten opplyst om å oppgi hvem den representerte og egen rolle i organisasjonen. Deretter ble respondenten presentert for en liste av relevante aktiviteter – og respondenten måtte krysse av «Ja»,

«Nei» eller «Vet ikke» på spørsmål om kommunen hadde de ulike aktivitetene. Listen over aktiviteter var tilpasset typen av respondenter undersøkelsen ble sendt til.

For aktiviteter der respondenten krysset av «Ja» ble det stilt et sett med oppfølgingsspørsmål, med svaralternativer. Disse fremkommer i tabellen under:

Figur 2-1: Oppfølgingsspørsmål for rapporterte aktiviteter

Formål med aktiviteten	Organisering av aktiviteten	Salgsinntekter/omsetning og kostnader	Overskudd	Private konkurrenter
<ul style="list-style-type: none"> Tilby innbyggere/næringsliv et godt tjenestetilbud Generere inntekter Utnytte restkapasitet Sikre sysselsetting Annet formål 	<ul style="list-style-type: none"> I et organisasjonsledd Offentlig foretak (kommunalt, fylkeskommunalt, interkommunalt) Aksjeselskap Annet 	<ul style="list-style-type: none"> Under 100 000 kroner Mellom 100 000 og 500 000 kroner Mellom 1 million og 5 millioner kroner Over 5 millioner kroner (i dette tilfellet ble respondenten bedt om å oppgi navn på virksomheten og spesifisert omsetning) 	<ul style="list-style-type: none"> Ja Nei Vet ikke 	<ul style="list-style-type: none"> Ja Nei Vet ikke (Statlige aktører ble også spurt om hvem kundene primært er)

De respektive spørreundersøkelsene er vedlegg til denne delrapporten.

2.4 Analyse og rapportering

Dataene fra spørreundersøkelsene har vi strukturert i et Excel-regneark. Deretter har vi i all hovedsak hentet ut og sammenstilt den viktigste informasjonen for å belyse omfanget av offentlig økonomisk aktivitet, uten ytterligere bearbeidelse eller manipulasjon av dataene. Unntaket er at vi for aktiviteter som skjer i kommunene har estimert omsetning per aktivitet og per 1000 innbyggere – basert på dataene om omsetningsintervaller.

Samlet har vi hentet inn store mengder informasjon og det er derfor ikke mulig eller hensiktsmessig å presentere all informasjonen i denne rapporten. I tillegg til data som kan belyse omfanget av økonomisk aktivitet, har vi derfor lagt vekt på å fremheve informasjon som kan tenkes å ha betydning for behov for, og konsekvenser av tiltak. Dette omfatter blant annet:

- Antall aktiviteter, mangfoldet av typer aktiviteter og omtrentlig omsetning
- Vanligste aktiviteter, samt formål og omsetning for disse
- Aktiviteter som skiller seg ut, eksempelvis ved lav eller høy omsetning, eller som i sin natur skiller seg fra aktiviteter kommuner vanligvis tilbyr
- I hvilken grad aktivitetene er lønnsomme

- I hvilken grad aktivitetene vurderes å være i konkurranse med private

Som følge av et det på kommunenivå skjer et stort antall aktiviteter, sammenliknet med på fylkeskommunalt- og statlig nivå, har det vist seg hensiktsmessig å rapportere noe mer informasjon om aktivitetene på kommunenivå enn for de to andre nivåene.

2.5 Usikkerhet

Ikke for noe nivå har samtlige aktører besvart spørreundersøkelsen. Størst svarprosent har vi blant fylkeskommunene og flest observasjoner på kommunenivå. Det store antallet kommuner som inngår i utvalget gjør at vi vurderer at de generelle resultatene er beskrivende for kommunens økonomiske aktivitet. Fylkeskommunene synes å ha en mer ensartet økonomisk aktivitet enn kommunene, og dermed mener vi svarene fra fylkeskommunene i utvalget gir et godt bilde på den økonomiske aktivitet også her. For statlige aktører har vi forholdsvis få observasjoner og virksomhetene er mer heterogene enn kommuner og fylkeskommuner. Det er dermed noe større usikkerhet knyttet til hvorvidt kartleggingen gir et dekkende bilde av den økonomiske aktiviteten på statlig nivå.

I tillegg til at vi ikke har svar fra samtlige aktører, kan det hende at representantene som har besvart undersøkelsen på vegne av aktørene ikke har den

fulle oversikten over økonomiske aktiviteter. Dette skaper noe usikkerhet – og kan særlig være relevant på kommunenivå ettersom virksomheten her er mangfoldig. Endelig vil det som ved alle spørreundersøkelser være noe usikkerhet knyttet til hvordan spørsmålene tolkes og respondentenes vurderinger. Dette beskrives nærmere under de punktene det særlig kan ha relevans for.

3. Økonomisk aktivitet blant kommuner

Den økonomiske aktiviteten i kommunene er mangfoldig, både i form av antall aktiviteter i de ulike kommunene, typer aktiviteter og skala. De fleste aktivitetene har en naturlig tilknytning til øvrig kommunal aktivitet og har en begrenset skala. Mesteparten av aktiviteten skjer i kommunale organisasjonsledd, men aktiviteter skjer også gjennom kommunale foretak og aksjeselskap. Å utnytte ledig kapasitet er sjelden det primære formålet med aktivitetene, det mest vanlige er å tilby innbyggere og næringsliv et godt tjenestetilbud. En liten del av aktivitetene kan sies å være av kommersiell art.

3.1 Overordnet om kommunene som har besvart undersøkelsen

Den økonomiske aktiviteten i kommunene er kartlagt gjennom intervjuer med kommuner, men primært en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble sendt til samtlige norske kommuner, og ble besvart av 145 kommuner. Undersøkelsen ble hovedsakelig besvart av rådmenn, men vi har også registrert svar fra assisterende rådmenn, kommunalsjefer og økonomisjefer. Under følger overordnet informasjon om utvalget:

Tabell 3-1: Befolkningsstørrelse i utvalget

	I utvalget	Totalt
Gjennomsnittsbefolkning	11 241	12 596
Medianbefolkning	4 909	4 657

Datagrunnlag: Oslo Economics

I utvalget er både store og små kommuner representert, samt by og distriktskommuner. Med unntak av Oslo har også kommuner fra samtlige fylker besvart undersøkelsen. Samtlige landsdeler er dermed representert i utvalget som har besvart undersøkelsen

De fire største bykommunene har ikke besvart spørreundersøkelsen. Med unntak av Bergen er imidlertid disse kommunene intervjuet. I disse intervjuene har de oppgitt å ha noe økonomisk aktivitet. Basert på det de har oppgitt i intervjuene har vi imidlertid ikke holdepunkter for å si at de i større grad har økonomisk aktivitet enn en gjennomsnittlig kommune i utvalget. Vi har heller ikke informasjon om at de store kommunene har særegne aktiviteter.

Figur 3-1 illustrerer grafisk utvalget av kommuner som har besvart undersøkelsen.

Figur 3-1: Geografisk spredning av utvalget



Datagrunnlag: Oslo Economics

Vår samlede vurdering er at den kartlagte økonomiske aktiviteten for kommunene i utvalget gir et godt bilde på omfanget av økonomisk aktivitet i kommunal sektor. Det er imidlertid verdt å merke seg at mindre kommuner synes å ha noe mer økonomisk aktivitet – målt per innbygger – enn større kommuner. I kombinasjon med at de fire største bykommunene ikke har besvart undersøkelsen, innebærer dette at en direkte overføring av resultatene i utvalget til kommunene som ikke har besvart undersøkelsen kan overvurdere det faktiske omfanget av økonomisk aktivitet på nasjonalt nivå. Vi antar imidlertid at denne feilkilden er av begrenset betydning.

3.2 Oversikt over samlet økonomisk aktivitet

Omfanget av økonomisk aktivitet i kommunal sektor kan måles langs ulike dimensjoner. Et helt overordnet mål kan være total omsetning for kommunal økonomisk aktivitet eller antall aktiviteter samlet sett i kommunene. Målet kan også brytes ned på gjennomsnittlig omsetning eller antall aktiviteter per kommunene. Slike overordnede og gjennomsnittlige tilnærminger vil imidlertid kunne tilsløre viktig informasjon – f.eks. dersom store deler av aktivitetene eller omsetningen er fordelt på et fåtall kommuner.

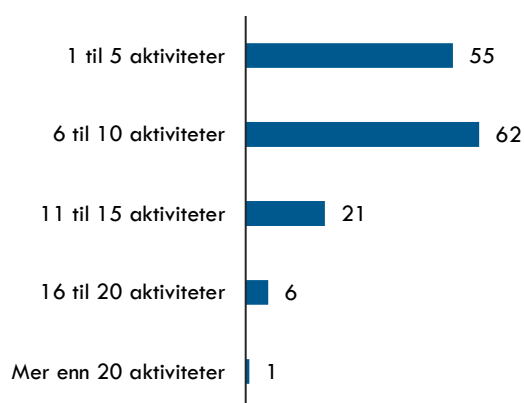
Tilsvarende vil gjennomsnittlig omsetning per aktivitet eller per kommune kunne tilsløre viktig informasjon – eksempelvis hvis det er stor variasjon i skalaen på de ulike aktivitetene. Av denne grunn har vi valgt å benytte oss av flere ulike tilnærminger for å beskrive omfanget av økonomisk aktivitet.

3.2.1 Antall aktiviteter per kommune i utvalget

Totalt har de 145 kommunene som har besvart undersøkelsen oppgitt å ha 1 064 aktiviteter – (gjennomsnitt 7,3 og median 7,0), fordelt på 34 ulike typer aktiviteter. Dette er 34 av de 35 ulike aktivitetene som var listet som svaralternativer i undersøkelsen. Ingen kommuner oppgav å ha aktiviteter som ikke var listet som forhåndsdefinerte svaralternativ. Vi kan imidlertid ikke utelukke at noen av kommunene som har besvart undersøkelsen har økonomiske aktiviteter som ikke er innrapportert.

I Figur 3-2 har vi fordelt kommunene som har besvart undersøkelsen i fem grupper, etter hvor mange aktiviteter de har oppgitt å ha.

Figur 3-2: Antall økonomiske aktiviteter i kommunene (antall kommuner)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Dersom vi omsetter antallet aktiviteter i Figur 3-2 til prosent fremkommer det at 81 prosent av kommunene som har besvart undersøkelsen har maksimalt ti økonomiske aktiviteter. Videre har 14 prosent av kommunene mellom 11 og 15 aktiviteter. Over 15 aktiviteter har kun 5 prosent.

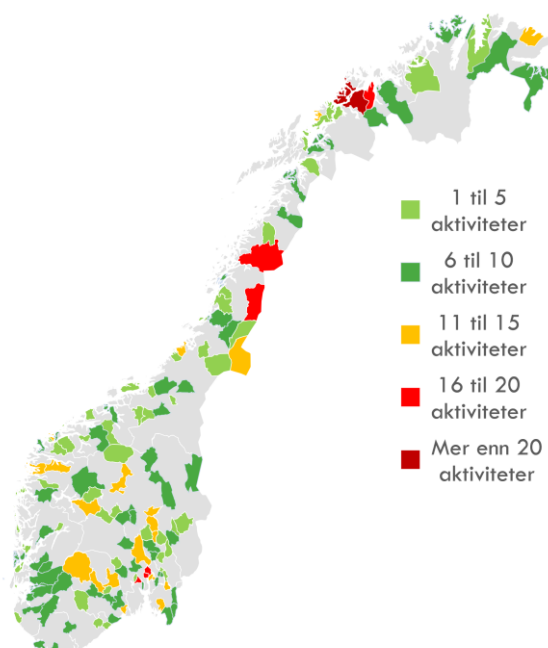
Det er verdt å merke seg at kommunene ble bedt om å ta stilling til om de hadde ulike typer aktiviteter som etter vår vurdering kan betegnes som økonomisk aktivitet. Det var altså ikke opp til kommunene selv å vurdere om en gitt aktivitet var økonomisk eller ikke. Dette har trolig medført at vi har kartlagt økonomisk aktivitet i forholdvis vid forstand – inkludert aktiviteter som kan inngå som en naturlig del av et kommunalt tjenestetilbud. Eksempelvis har 89 kommuner oppgitt

at de driver offentlige bad som er åpne for publikum – en aktivitet kommuner har lang tradisjon for å tilby sine innbyggere.

Videre har 129 kommuner oppgitt at de driver med sporadisk utleie av kommunal eiendom. Dette innebærer at hvis en kommune eksempelvis leier ut klasserom til et skolekorps kan det ha blitt innrapportert som økonomisk aktivitet. En del av den kartlagte økonomiske aktiviteten har også til formål å gi et tjenestetilbud til grupper i befolkningen med spesielle behov eller sysselsette disse. Gjøvik kommune tilbyr eksempelvis (vanskeligstilte) beboere i kommunale boliger en abonnementsordning på tilkjørt mat og vask av tekstiler – altså en aktivitet rettet mot innbyggere som særlig må ivaretas. Vi har ikke eksakt informasjon om hvor stor andel av den økonomiske aktiviteten som gjennom slike mekanismer er tett knyttet til kommunenes ansvarsområder.

Figuren under illustrerer grafisk hvilke kommuner som ligger innenfor de respektive intervallene med hensyn til antall aktiviteter. Ettersom de fleste kommuner har under 10 aktiviteter, er det vanskelig å se noe geografisk mønster.

Figur 3-3: Antall aktiviteter i kommunene (kommuner i grått har ikke svart på undersøkelsen)



Leveres av Bing
© GeoNames, HERE, MSFT, Microsoft, Wikipedia

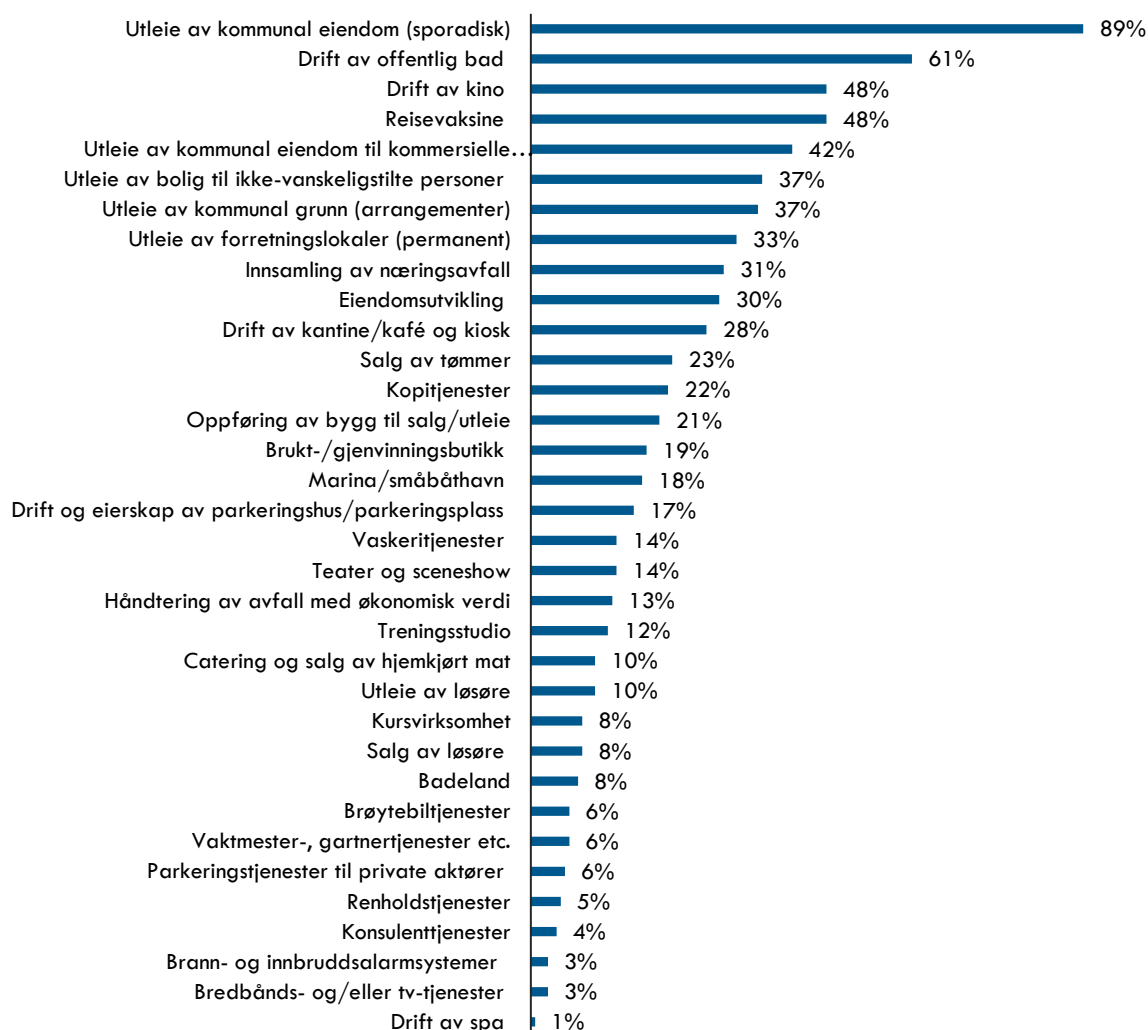
Datagrunnlag: Oslo Economics

Ulike aktiviteter og hyppighet

Samlet sett har kommunene oppgitt at deres aktiviteter fordeler seg over 34 typer aktiviteter. Det er forholdsvis stor forskjell på hvor vanlige de ulike

aktivitetene er. Figur 3-4 viser hvor mange prosent av de kartlagte kommunene som har de respektive aktivitetene.

Figur 3-4: Andel kommuner som har hver aktivitet (145 kommuner)



Datagrunnlag: Oslo Economics

De fem vanligste aktivitetene står samlet for 39 prosent av de innrapporterte aktivitetene, mens de ti vanligste aktivitetene står for 62 prosent. De vanligste aktivitetene enten nært knyttet til øvrig kommunal aktivitet eller som aktiviteter kommuner har lang tradisjon for. Eksempelvis tilbyr de fleste kommuner private å leie ulike typer lokaler (skoler etc.) når disse ikke benyttes til kommunal virksomhet. Videre har kommuner tradisjonelt hatt offentlige bad og drevet kinovirksomhet. Kommuner har også ofte eierskap til arenaer som er godt egnet for ulike typer arrangementer – og det er derfor ikke overraskende at forholdvis mange kommuner oppgir utleie av kommunal grunn til arrangementer som en økonomisk aktivitet.

Salg av reisevaksine antar vi at ofte er en del av tilbudet ved kommunale helsestasjoner. For kommuner som selv forestår innsamling og håndtering av husholdningsavfall er det trolig nærliggende og også drive innsamling og håndtering av næringsavfall grunnet sam- og stordriftsfordeler.

Tatt i betraktning at kommune ofte besitter en stor bygningsmasse er det ikke overraskende at en del kommuner oppgir å drive utleie av forretningslokaler. Eksempler på dette kan være utleie av lokaler til aktører som driver serveringsvirksomhet i kommunale kulturbygg og utleie av lager ved kommunale havner. En del kommuner oppgir også at de selv drifter kafeer og kiosker. Vårt inntrykk er at dette vanligvis er i tilknytning til annen virksomhet – eksempelvis kiosk på kino eller kafé på rådhuset. Gjennom intervjuer har vi



også fått informasjon om at noen kommuner har serveringssteder som et tiltak for å sysselsette av innbyggere med spesielle behov.

En forholdsvis stor andel av kommunene har oppgitt å leie ut bolig til personer som ikke er vanskeligstilte. Vi har ikke kjennskap til hvorvidt dette skjer sporadisk fordi boligene tidvis ikke benyttes – eksempelvis av vanskeligstilte – eller om det er en aktivitet av mer permanent karakter. Gjennom intervjuer har vi imidlertid fått informasjon om at noen kommuner tilbyr utleiebolig til kommunalt ansatte, for eksempel til nyinnflyttede som har behov for et sted å bo over en kortere tidsperiode. Omsetningen som typisk oppgis for denne aktiviteten er imidlertid forholdsvis lav, noe som tyder på at kommuner ikke driver stort innen utleie av boliger til ikke-vanskeligstilte.

Bakgrunnen for at i underkant av 1/3 av kommunene tilbyr kopitjenester har vi begrenset kjennskap til. Det økonomiske omfanget av denne aktiviteten er imidlertid jevnt over svært lavt. I intervjuer oppga én kommune at kopitjenester ble tilbudt i liten skala ved kommunens rådhus, der kopitjenestene ble priset til selvkost. En annen kommune oppga å drifte en kopisentral som et sysselsettings- eller aktivitetstiltak for grupper med spesielle behov. Det samme synes å være årsaken til at noen kommuner har brukt/gjenvinningsbutikker. Den typiske omsetningen som oppgis for denne aktiviteten kan betegnes som middels høy.

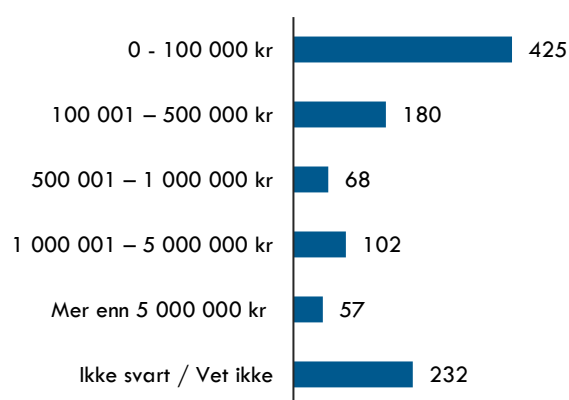
En del kommuner synes å drive ulike former for eiendomsutvikling. Basert på intervjuer synes denne aktiviteten til dels å være knyttet til å utvikle boligområder med infrastruktur etc. slik at de blir attraktive for private utbyggere. Et oppfølgingsintervju avdekket kommunens aktiviteter innen eiendomsutvikling i realiteten var knyttet til utvikling av kommunal infrastruktur som skoler og barnehage.

Av aktiviteter som det basert på sin art er naturlig å regne som kommersielle, er drift av parkeringshus og -plasser forholdsvis utbredt. Også her er imidlertid bildet sammensatt. Noen kommuner tilbyr f.eks. gratis parkering og ladning til elbiler og bruker dermed aktiviteten som et miljøtiltak. Noen kommuner selger også parkeringstjenester til private. Basert på intervjuer har vi forstått at dette skjer ved at kommunale parkeringsvakter patruljerer private aktørers parkeringsplasser. Aktiviteter som kan regnes som fullt ut kommersielle og som har en viss skala er sjeldne. Eksempler på dette er bredbånds- og TV-tjenester og brann- og innbruddsalarm.

3.2.2 Omsetning knyttet til økonomisk aktivitet

For å gjøre undersøkelsen enklest mulig å besvare, ba vi ikke respondentene om å oppgi nøyaktig omsetning. I stedet ba vi respondentene oppgi omsetning for aktiviteten innen forhåndsdefinerte intervaller. I Figur 3-5 har vi presentert antall aktiviteter i de ulike omsetningsintervallene. I en rekke tilfeller antar vi at kommune ikke har detaljert informasjon om omsetningen, men at de har oppgitt et beste estimat basert på sin kjennskap til aktivitetene. For aktiviteter med omsetning på mer enn 5 millioner kroner ba vi respondentene oppgi faktisk omsetning – men i mange tilfeller ble ikke dette gjort. Det er dermed noe usikkerhet knyttet til aktivitetenes omsetning.

Figur 3-5: Aktiviteter fordelt på omsetning



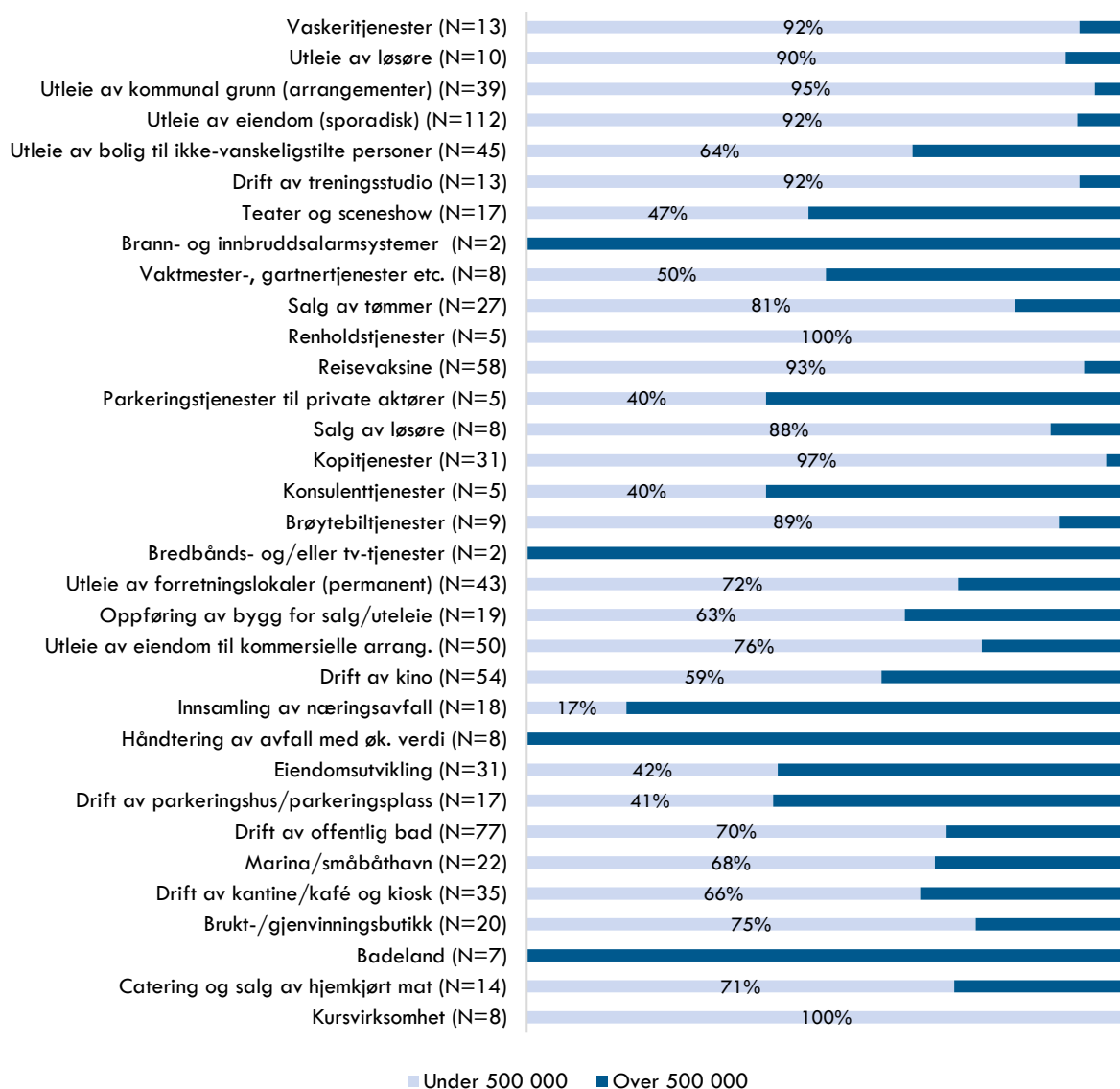
Datagrunnlag: Oslo Economics

Flesteparten av aktivitetene har en antatt omsetning som ligger i de lavere intervallene. Omsatt i prosent har i underkant av 60 prosent av de 1 064 innrapporterte aktivitetene en antatt omsetning på maksimalt 500 000 kroner. Tilsvarende har 15 prosent av de innrapporterte aktivaene en omsetning på mer enn én million. For 232 av de innrapporterte aktivitetene, eller i overkant av 20 prosent, redegjøres det ikke for omsetningen. For 214 av disse aktivitetene har respondentene eksplisitt svart at de ikke vet, mens for 18 aktiviteter har ikke respondenten besvart spørsmålet.

Omsetning per aktivitet

I Figur 3-6 har vi beregnet hvor stor andel av de ulike typene aktiviteter som er oppgitt å ha henholdsvis over og under 500 000 kroner i omsetning. Bakgrunnen for denne inndelingen er at vi vurderer at aktiviteter som genererer mindre enn 500 000 kroner i omsetning per år kan sies å ha begrenset skala.

Figur 3-6 Aktiviteter med omsetning over og under en halv million kroner (N=1064)



Datagrunnlag: Oslo Economics

23 av de 34 aktivitetstypene har mer enn 50 prosent av de kartlagte aktivitetene mindre enn 500 000 kroner i omsetning.³ Aktivitetene i Figur 3-6 er listet opp basert på hvor vanlige de er (se Figur 3-4). Det fremkommer da at de mest vanlige aktivitetene typisk skjer i begrenset skala. Unntaket er innsamling av næringsavfall og eiendomsutvikling som typisk har et forholdvis stort omfang. Kategorier av aktiviteter med høy omsetning er på den annen side forholdvis sjeldne – eksempelvis alarmsystemer og bredbånd- og TV-tjenester.

Estimert omsetning per aktivitet

En annen måte å betrakte det økonomiske omfanget av de ulike aktivitetene på er å se hen til gjennomsnittlig omsetning per aktivitet. Ettersom vi ikke kjenner den faktiske omsetningen til de ulike aktivitetene – kun hvilket intervall de ligger innen – har vi satt omsetningen til middelveiden i intervallet respondenten har oppgitt. Ved å gjøre dette vil vi for noen aktiviteter overvurdere omsetning og for andre undervurdere den. Vi forventer imidlertid at vi ved å ta gjennomsnittet over de ulike kommunene delvis vil nøytralisere feilestimeringen.

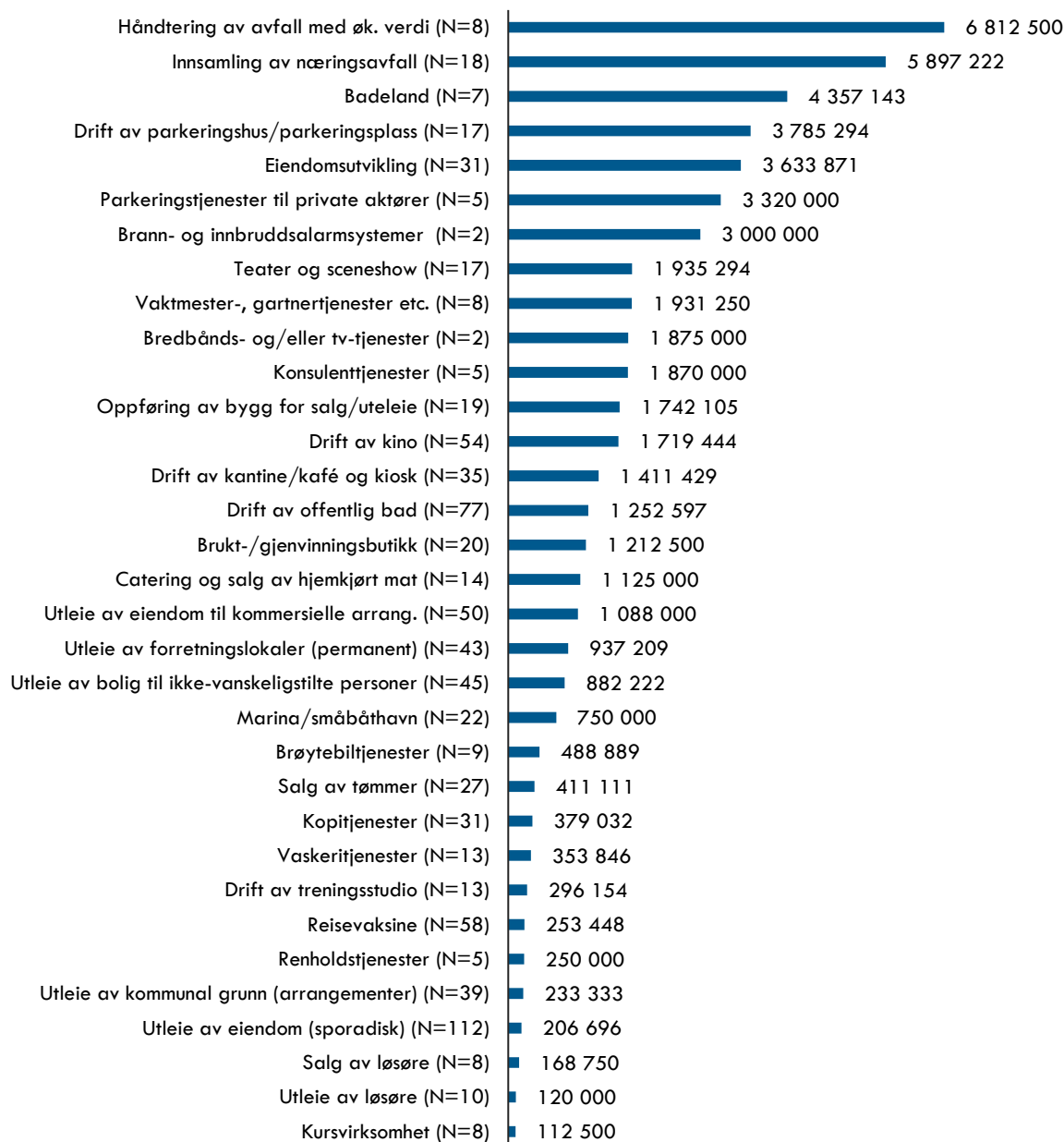
³ Spa er ikke inkludert i Figur 3-6 da denne kun er rapportert fra én kommune – og har en omsetning på mer enn 500 000 kroner.



For aktiviteter der omsetningen er oppgitt å være mer enn fem millioner kroner har vi satt omsetningen til 10 millioner kroner. Dette gjør at kategorier der aktivitetene typisk har en omsetning som ligger betydelig høyere enn fem millioner kroner er forbundet med stor usikkerhet. Dette gjelder imidlertid forholdsvis få kategorier. Det er primært for avfall,

alarmsystemer, bredbånd, badeland og aktiviteter knyttet til eiendomsutvikling at vi forventer merkbare unøyaktigheter – både med hensyn til gjennomsnittlig omsetning for aktivitetene og rangeringen mellom dem. Figur 3-7 viser estimert gjennomsnittlig omsetning for de ulike typene aktiviteter.

Figur 3-7: Estimert gjennomsnittlig omsetning per aktivitet



Datagrunnlag: Oslo Economics

Fra Figur 3-7 bekreftes inntrykket fra Figur 3-6. Aktiviteter knyttet til avfall og utvikling av eiendom – som er relativt vanlige aktiviteter – har typisk har en høy gjennomsnittlig omsetning. Det samme gjelder for

alarmsystemer, bredbånd og badeland – men dette er på den annen side sjeldne aktiviteter. Som nevnt kan vår estimeringsmetode gi unøyaktigheter. For alle typene aktiviteter har imidlertid noen kommuner

oppgitt at omsetningen ligger under 5 millioner kroner. Dette bidrar etter vårt syn til å begrense usikkerheten i den gjennomsnittlige omsetningen noe – sammenliknet med om alle innen en type hadde oppgitt omsetning på mer enn 5 millioner kroner.

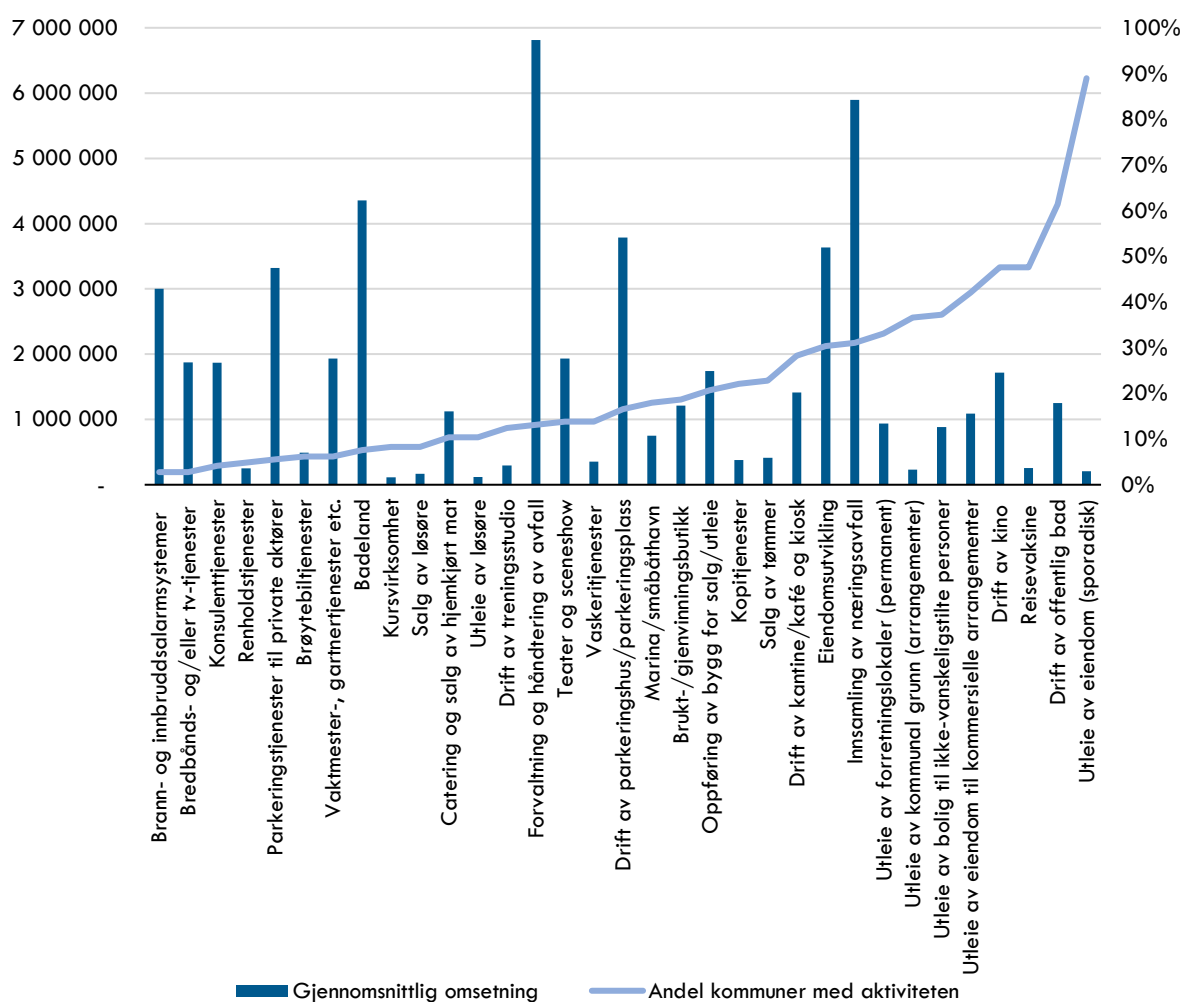
De lavere intervallene er betydelig mindre enn de høyere. Dermed er også usikkerheten knyttet kategorier som typisk oppgis å ha en omsetning under 500 000 kroner mindre. Vi ser da eksempelvis at sporadisk utleie av kommunal eiendom – som er den vanligste aktiviteten – med forholdsvis stor sikkerhet skjer i liten skala for de fleste kommuner. Dette gjelder også salg av reisevaksine, kursvirksomhet, kopi tjenester, drift av treningsstudio, salg og utleie av diverse løsøre.

En del vanlige aktiviteter synes også å ha moderat omsetning – men usikkerhetene er for disse aktivitetene noe større grunnet grovere intervaller. Dette gjelder eksempelvis drift av kino, parkeringshus og -plasser, offentlig bad, gjenvinnings-/bruktbutikker og utleie av forretningslokaler.

Vanligste aktiviteter har lav gjennomsnittlig omsetning

En alternativ tilnærming til det samlede omfanget av økonomisk aktivitet er å kombinere hvor vanlige de ulike aktivitetene er med gjennomsnittlig omsetning per aktivitet. I Figur 3-8 har vi sammenstilt informasjonen om de ulike aktivitetenes hyppighet og gjennomsnittlig oppgitt omsetning.

Figur 3-8: Frekvens og gjennomsnittlig omsetning – per aktivitet



Datagrunnlag: Oslo Economics – Estimert gjennomsnittlig omsetning på venstre vertikale akse og andel av kommunene som har oppgitt å ha aktiviteten på høyre vertikale akse. Stolpene angir estimert omsetning for kategorien, mens den grå linjen angir hvor stor andel av kommunen som har aktiviteten

I Figur 3-8 over er aktivitetene sortert, fra venstre, etter hvor stor andel av kommunene som har innrapportert at de har aktiviteten. Aktivitetene lengst til venstre er dermed de sjeldneste og hyppigheten

illustreres med den grå linjen. De blå stolpediagrammene angir estimert omsetning for de respektive aktivitetene.

Når man betrakter Figur 3-8 bør man være oppmerksom på usikkerheten knyttet til omsetning for aktiviteter med mer enn fem millioner kroner. Til tross for denne usikkerheten viser figuren et tydelig mønster. De mest vanligste aktivitetene har typisk et begrenset økonomisk omfang (lave stolper til høyre der den grå streken er høy). Unntakene er som nevnt innsamling og håndtering av næringsavfall og eiendomsutvikling. Innsamling av avfall er imidlertid underlagt egen forskrift som stiller krav om separate regnskaper for henholdsvis den økonomiske virksomheten (næringsavfall) og den ikke-økonomiske virksomheten (husholdningsavfall) og at det betales skatt av overskuddet.

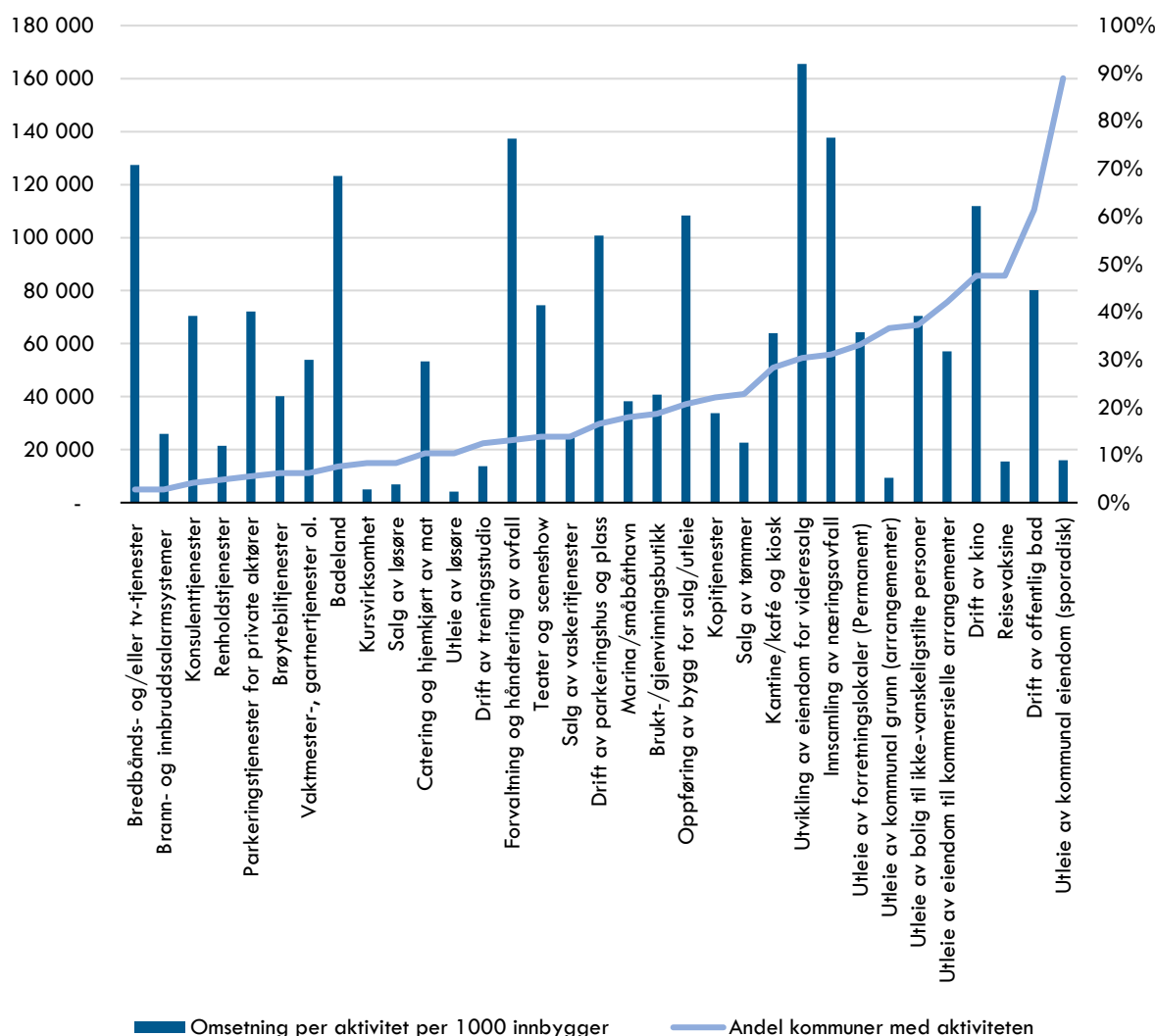
Tilsvarende ser vi at de blå sylene helt til høyre i Figur 3-8 er forholdsvis høye – og betydelig høyere enn søylene til venstre. Dette innebærer at aktiviteter som

er sjeldne typisk har et større økonomisk omfang enn aktiviteter som er vanlige.

Omsetning per innbygger – per aktivitet

En generell utfordring er at det økonomiske omfanget av en økonomisk aktivitet kan være nært knyttet til en kommunes innbyggerantall. Aktiviteter som relativt sett mange store kommuner har kan dermed se ut til å ha et relativt stort økonomisk omfang. Tilsvarende vil gjennomsnittlig omsetning kunne bli lav for en aktivitet som typisk relativt små kommuner har. Dette kan gjøre det utfordrende å vurdere det faktiske omfanget av en aktivitet i forhold til «markedsstørrelsen» der aktiviteten skjer. I Figur 3-9 har vi derfor forsøkt å normalisere omfanget av aktivitetene ved å oppgi gjennomsnittlig omsetning per 1000 innbyggere. Estimater er imidlertid basert på estimeringen av gjennomsnittlig omsetning per aktivitet – og derfor beheftet med den samme usikkerheten.

Figur 3-9: Omsetning per 1000 innbygger for hver aktivitet



Datagrunnlag: Oslo Economics. Estimert gjennomsnittlig omsetning per 1000 innbygger på venstre vertikale akse og andel av kommunene som har oppgitt å ha aktiviteten på høyre vertikale akse. Stolpene angir estimert omsetning per 1000 innbygger for kategorien, mens den grå linjen angir hvor stor andel av kommunen som har aktiviteten

Figur 3-9 leses på samme måte som Figur 3-8. Ved å legge til grunn omsetning per 1000 innbyggere ser vi at mønsteret fra Figur 3-8 blir mindre tydelig. Dette henger trolig sammen med at det ikke er tilfeldig hvorvidt en kommune tilbyr en aktivitet.

Eksempelvis blir drift av kino er forholdsvis stor aktivitet når målet er omsetning per 1 000 innbygger. Årsakene er trolig mindre kommuner oftere enn større kommuner drifter kino selv. Tilsvarende ser vi at drift av offentlig bad er relativt større målt i omsetning per 1000 innbygger enn når målet er gjennomsnittlig omsetning. Eiendomsutvikling er den største aktiviteten målt ved omsetning per 1000 innbyggere, mens forvaltning av avfall er størst når absolutt omsetning legges til grunn. Dette skyldes trolig at mindre kommuner oftere driver eiendomsutvikling enn store kommuner, mens de i mindre grad har forvaltning av avfall. Bredbånds- og TV-tjenester er også et eksempel på en aktivitet som har et forholdsvis større omfang når målet er omsetning per 1000 innbyggere – noe som indikerer at denne aktiviteten primært tilbys av mindre kommuner.

Den vanligste aktiviteten – sporadisk utleie av kommunal eiendom – er imidlertid en aktivitet med lite økonomisk omfang også når målet er omsetning per 1000 innbygger. Det samme gjelder andre aktiviteter som reisevaksine, utleie av kommunal grunn til arrangementer, salg av tømmer og salg av kopitjenester. Det er også verdt å merke seg at drift av treningsstudio – som kan betraktes som en forholdsvis kommersiell aktivitet – typisk har en lav omsetning også målt etter antall innbyggere. Dette

skyldes trolig at aktiviteten i all hovedsak tilbys av små kommuner – f.eks. fordi markedet ikke er tilstrekkelig stort til at det er kommersielt interessant. Motsatt synes drift av badeland å være en aktivitet med forholdsvis stort omfang – uavhengig av mål. Dette indikerer at det primært er store kommuner som drifter badeland.

Omsetning per kommune i utvalget

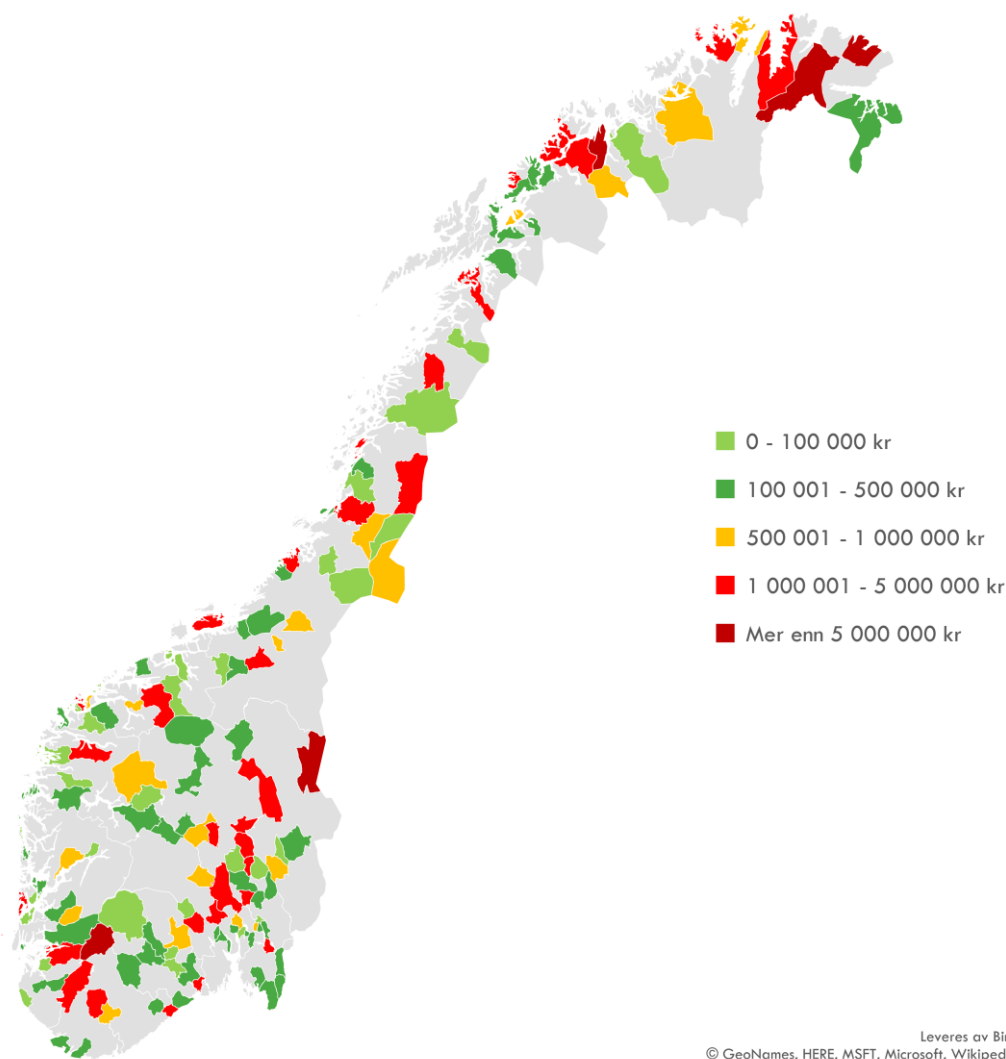
Ettersom aktivitetsnivået forventes å variere med antall innbyggere i en kommune, er det av begrenset informativ verdi å summere omsetningen for alle aktivitetene i en kommune. En mer informativ tilnærming er å beregne kommunens samlede omsetning per 1000 innbyggere.

Våre estimater tyder på at 108 av de 145 kommunene i utvalget har en total omsetning fra alle sine aktiviteter på under 1 million kroner per 1 000 innbyggere – altså 1 000 kroner per innbygger. Totalsummen varierer imidlertid betydelig mellom kommuner. Mens 32 av kommunene i utvalget har en estimert omsetning per 1 000 innbyggere på mindre enn 100 000 kroner, er dette tallet på mer enn 13 millioner kroner for kommunen med høyest omsetning. Igjen er imidlertid estimatene beheftet med samme type usikkerhet som beskrevet under overskriften «Estimert omsetning per aktivitet».

Figur 3-10 på neste side illustrerer grafisk estimert total omsetningen fra økonomisk aktivitet, per 1000 innbyggere, for kommunene som har besvart undersøkelsen.



Figur 3-10: Total omsetning per 1000 innbyggere



Datagrunnlag: Oslo Economics

3.2.3 Estimert verdi av kommunal økonomisk aktivitet

Et foreløpig anslag indikerer en total omsetning på 1,27 milliarder kroner blant de 145 kommunene i utvalget. Ettersom dette er summen av estimatene for alle aktivitetene er dette estimatet beheftet med samme type usikkerhet som beskrevet tidligere. Totalbeløpet inkluderer også et anslag på forventet omsetning for aktivitetene med «ikke svart/vet ikke» (som til sammen utgjør rundt 275 millioner kroner). Dette har vi estimert basert på anslagene fra kommunene som har oppgitt omsetning per aktivitet, som vi deretter har brutt ned på omsetning per 1000 innbygger. Deretter har vi multiplisert disse respektive gjennomsnittene med det totale antall personer som bor i kommunene som har svart «vet ikke» i hver aktivitet.⁴ At vi har estimert omsetning der det ikke er

oppgitt bidrar ytterligere til usikkerhet. Imidlertid har vi valgt å gjøre denne beregningen for å synliggjøre en omtrentlig verdi på kommunal økonomisk aktivitet.

Samlet innbyggertall for kommunene i utvalget er omtrent 1,6 millioner. Gitt at estimatet på 1,27 milliarder kroner for økonomisk aktivitet er omtrent korrekt, gir dette en omsetning per innbygger på i underkant av 800 kroner. Dersom dette er representativt for kommunene som ikke har besvart undersøkelsen ligger den samlede verdien av kommunal økonomisk aktivitet på omtrent 4,4 milliarder kroner. Sett i forhold til antallet aktiviteter denne omsetningen vil bære spredt over – kan dermed den økonomiske aktiviteten sies å ha et begrenset omfang. Det er imidlertid av en rekke grunner stor usikkerhet knyttet til estimatet.

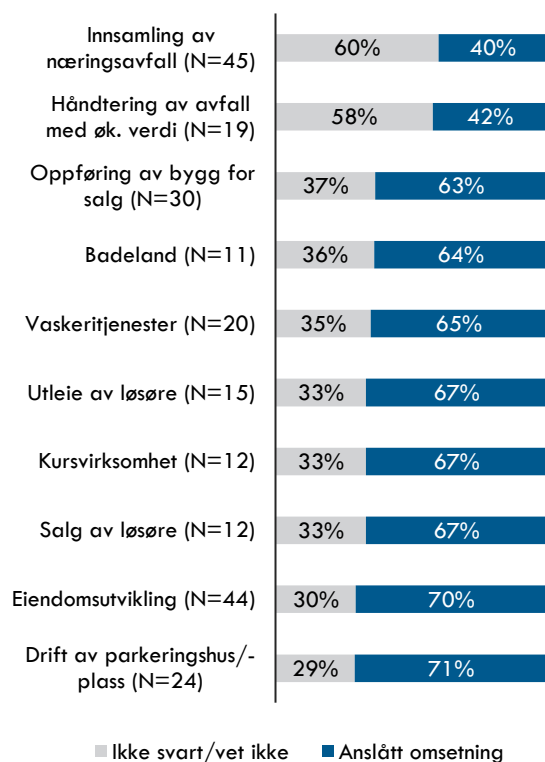
⁴ Dette gir et omtrentlig estimat, men det kan likevel gi et godt bilde på totalomsetningen så lenge man ikke forutsetter at kommuneaktivitetene med «vet ikke» har

betydelig ulike egenskaper fra kommuneaktivitetene med anslått omsetning.

3.2.4 Aktiviteter med ukjent omsetning

Samlet er det rapportert om 232 aktiviteter som det ikke er oppgitt informasjon om inntekter og kostnader for. Figur 3-11 viser de aktivitetene der den minste andelen av respondentene kjenner til omsetningen.

Figur 3-11: De ti aktivitetene der flest ikke vet omsetning (minst 10 kommuner per aktivitet)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Aktiviteter knyttet til næringsavfall er det kommunene med størst hyppighet har svart at de ikke kjenner inntekter og kostnader for. Dette antar vi at kan skyldes at aktivitetene er delegert til interkommunale foretak, og at kommunene ikke har detaljert informasjon om driften. Samtidig er det verdt å merke seg at det for disse aktivitetene faktisk utarbeides regnskap da det er pålagt ved lov.

Inntekter og kostnader fra salg og utleie av løsøre er det også flere kommuner som ikke har oppgitt. Dette er trolig fordi utleie typisk skjer i svært liten skala. Basert på informasjon fra intervjuer er det også grunn til å tro at aktiviteten for flere kommuner skjer sporadisk – ved at kommunene kvitter seg med møbler, biler etc. som de ikke lengre har behov for. Sporadisk aktivitet kan også være årsaken til at kommunene ikke har oppgitt omsetning knyttet til

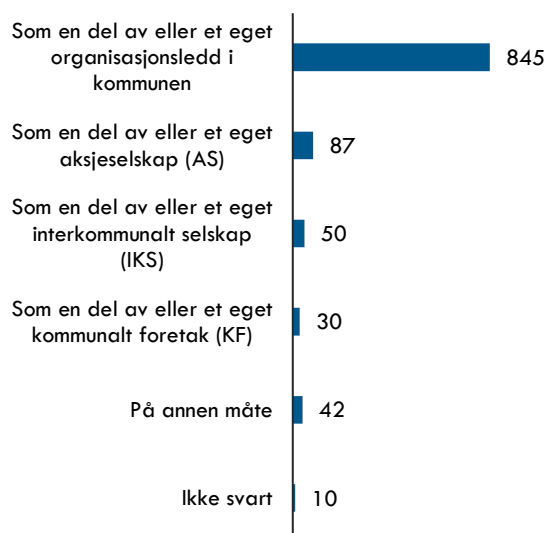
kursvirksomhet. At flere kommuner ikke kjenner til inntekter og kostnader for vaskeritjenester kan ha sammenheng med at disse tjenestene tilbys delvis som en integrert del av tjenestetilbudet til bestemte grupper i befolkningen.

Det fremstår som overaskende at flere kommuner har oppgitt inntekter og kostnader knyttet til eiendomsvirksomhet. Dette fordi det typisk synes å være virksomhet av et forholdsvis stort økonomisk omfang. Basert på det som er fremkommet i intervjuer kan manglende informasjon om inntekter og kostnader ved parkeringsvirksomhet skyldes at det ikke skiller mellom økonomisk- og ikke-økonomisk (myndighetsutøvelse) aktivitet i regnskaper for parkeringsvirksomhet i de tilfellene der den økonomiske aktiviteten ikke er skilt ut som eget aksjeselskap.

3.3 Organisering

Vi har kartlagt hvordan kommunene har organisert sin økonomiske aktivitet. Med dette mener vi om den skjer i et organisasjonsledd i kommunen, et kommunalt foretak, aksjeselskap mv. Omtrent 80 prosent av de kartlagte økonomiske aktivitetene skjer i et kommunalt organisasjonsledd, mens 8 prosent av aktivitetene er skilt ut i aksjeselskap. Figur 3-12 viser hvordan kommunene har svart at aktivitetene er organisert:

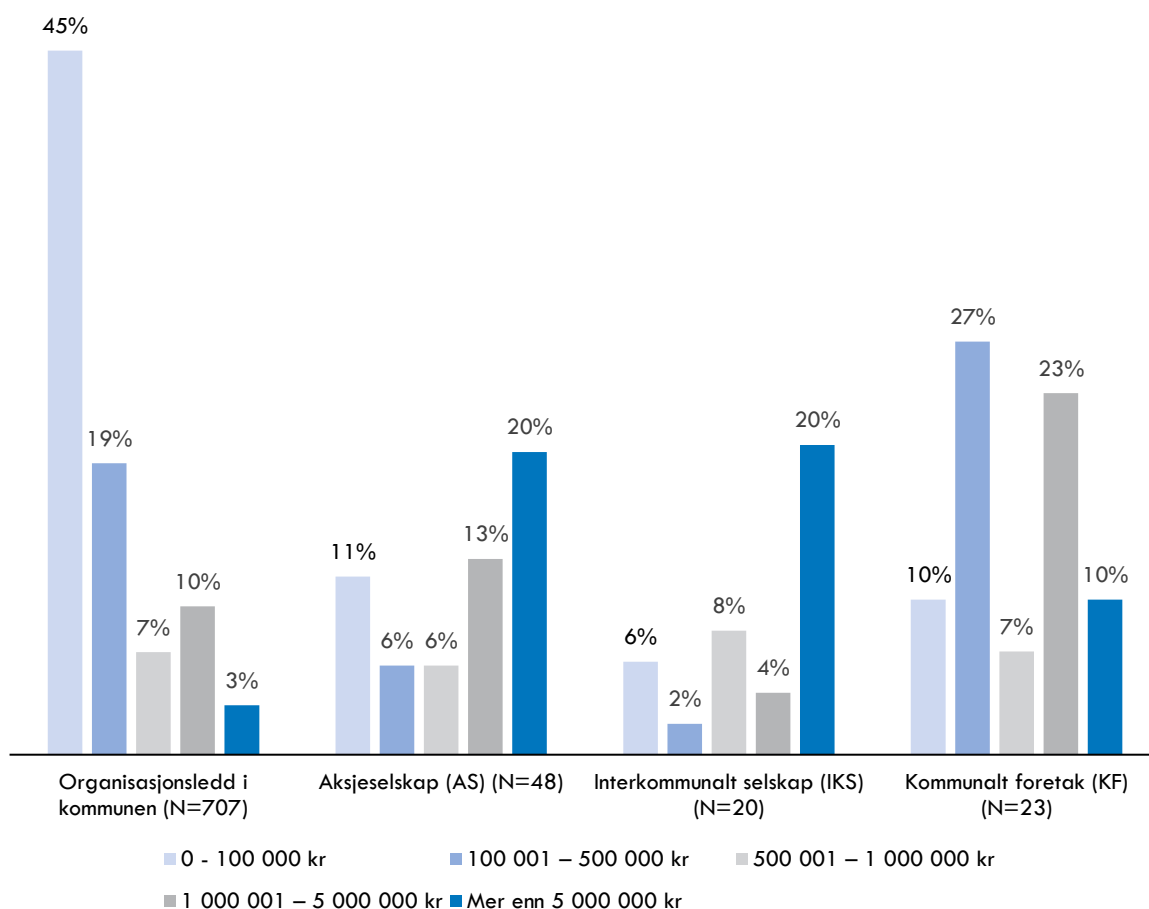
Figur 3-12: Organiseringen av aktivitetene



Datagrunnlag: Oslo Economics

I Figur 3-13 fremkommer fordelingen av omsetning for de ulike typene organisering:

Figur 3-13: Omsetning og organisering (N=1012)



Datagrunnlag: Oslo Economics. I tabellen er aktiviteter der organisering ikke er oppgitt eller det er svart annen organisering ekskludert. Dette utgjør samlet 52 aktiviteter.

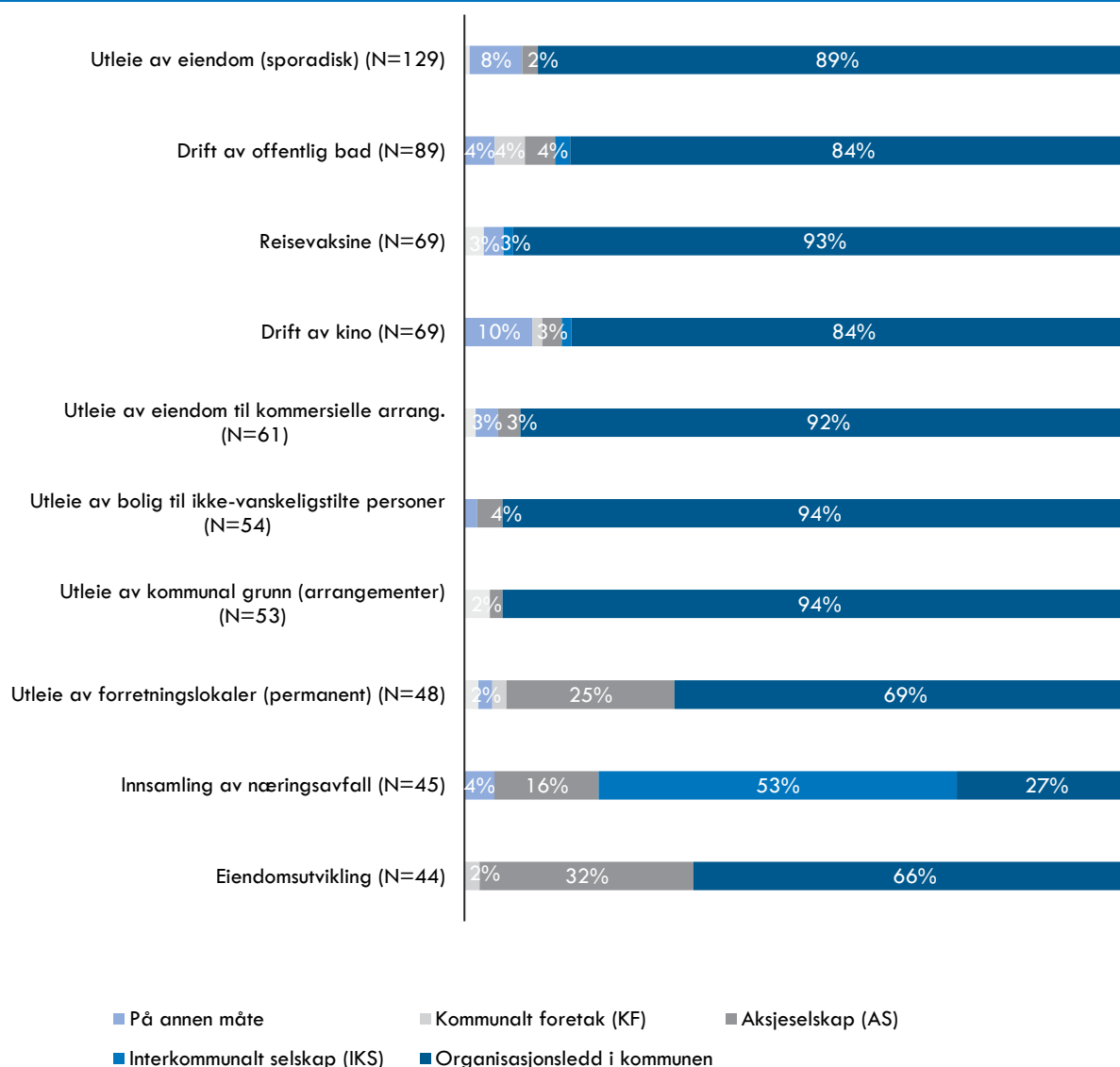
Vi ser av Figur 3-13 at aktiviteter med høy omsetning (over 5 millioner kroner) forholdsvis sjelden skjer i kommunale organisasjonsledd – disse skjer ofte i aksjeselskap eller kommunale- og interkommunale foretak. Videre skjer en stor del av aktivitetene med en omsetning under 500 000 kroner i kommunale organisasjonsledd (90 prosent av de rapporterte aktivitetene). Det synes derfor som å være et mønster i at kommunale organisasjonsledd typisk driver økonomiske aktiviteter som har en begrenset skala, mens aktiviteter med større skala på en eller annen måte skjer adskilt fra kommunens ordinære organisasjon. Dette kan skyldes flere forhold. En mulig forklaring er at kommunene selv velger å organisere aktiviteter som har et visst omfang utenfor kommunale organisasjonsledd. En annen mulighet kan være at aktiviteter som er naturlige at en etat tilbyr naturlig har liten skala.

Det er verdt å merke seg at vi i figuren har slått sammen noen svaralternativer – henholdsvis som del av og i eget AS, IKS etc. Dette innebærer at de ulike foretakene kan drive en rekke aktiviteter der aktiviteten vi har spurt om kun er en av flere. Dette kan forklare hvorfor eksempelvis 11 prosent av aktivitetene som er oppgitt at skjer i aksjeselskap har en omsetning på under 100 000 kroner. Aksjeselskapet kan imidlertid ha en høyere omsetning hvis det også driver andre aktiviteter.

Organisering vanligste aktiviteter

Dersom vi avgrensner til de ti vanligste aktivitetene, skjer omtrent 80 prosent av aktivitetene i regi av et organisasjonsledd i kommunen. Figur 3-14 på neste side illustrerer fordelingen av organisering for de enkelte aktivitetene.

Figur 3-14: Organisering – ti vanligste aktiviteter



Datagrunnlag: Oslo Economics

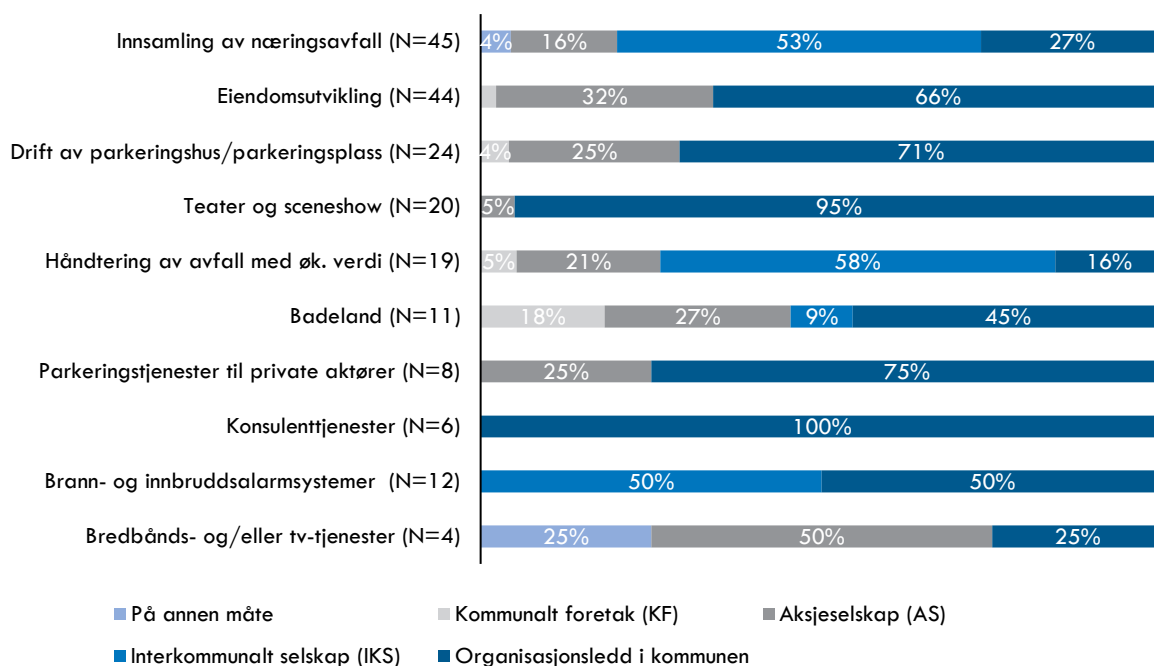
Fra Figur 3-14 er det verdt å merke seg at de vanligste aktivitetene hovedsakelig skjer i kommunale organisasjonsledd. For de sju vanligste aktivitetene skjer omtrent 90 prosent eller mer i kommunale organisasjonsledd. Dersom kommunale foretak inkluderes blir bildet enda klarere. Utleie av forretningslokaler og eiendomsutvikling skiller seg ut ved at hyppigheten av aksjeselskap er forholdsvis høy. Innsamling av næringsavfall skiller seg på den annen side ut ved at det vanligste er IKS. Resultatene er i

liten grad overaskende da de mest vanlige økonomiske aktivitetene synes å ha en naturlig tilknytning til annen kommunal aktivitet.

Organisering for aktiviteter med høy omsetning

Det er også interessant å se hen til hvordan typer aktiviteter som vanligvis har et forholdsvis stort økonomisk omfang er organisert. Figur 3-15 viser hvordan de ti aktivitetene med høyest gjennomsnittlig omsetning er organisert.

Figur 3-15: Organisering blant aktivitetene med høyest estimert omsetning



Datagrunnlag: Oslo Economics

Fra Figur 3-15 ser vi at det er betydelig større variasjon i hvordan aktiviteter med typisk høy omsetning er organisert enn de vanligste aktivitetene. Vi ser også at aktivitetene med høy omsetning, sammenliknet med de vanligste aktivitetene, oftere er organisert i aksjeselskap. Det samme gjelder for andelen av aktivitetene som enten skjer gjennom kommunale eller interkommunale foretak.

Drift av parkeringshus og -plasser ser vi at i stor grad er organisert i et kommunalt organisasjonsledd. Dette har trolig sammenheng med at disse driftes av etatene som har ansvar for parkering i kommunes gater og veier. Vi ser også at teater og sceneshow typisk skjer i et kommunalt organisasjonsledd. Denne kategorien har vi foreløpig begrenset med bakgrunnsinformasjon om. Vi kjenner derfor ikke til om dette er inntekter fra kulturbygg som eies av kommunen – eksempelvis utleie av saler – eller det er inntekter fra sceneoppsetninger. Basert på informasjon som er fremkommet i intervjuer har vi grunn til å tro at konsulenttjenester typisk selges ved at kommunale ressurser yter tjenester til foretak med tilknytning til kommunen – f.eks. IKS-er. Bredbånds- og TV-tjenester tilbys av kun fire kommuner i utvalget – og gjennom tre ulike typer organisering.

3.4 Formål

Vi har kartlagt det primære formålet med de økonomiske aktivitetene. Formålet er imidlertid i større grad opp til respondentenes skjønn enn de

foregående spørsmålene – og svarene må tolkes deretter. Videre kan det hende at en aktivitet har flere parallelle formål eller funksjoner – også dette skaper noe usikkerhet. Eksempelvis kan en aktivitet bidra til et bedre tjenestetilbud, og samtidig sikre sysselsetting for bestemte grupper av innbyggere.

Figur 3-16 viser fordelingen av det primære formålet med de kartlagte aktivitetene.

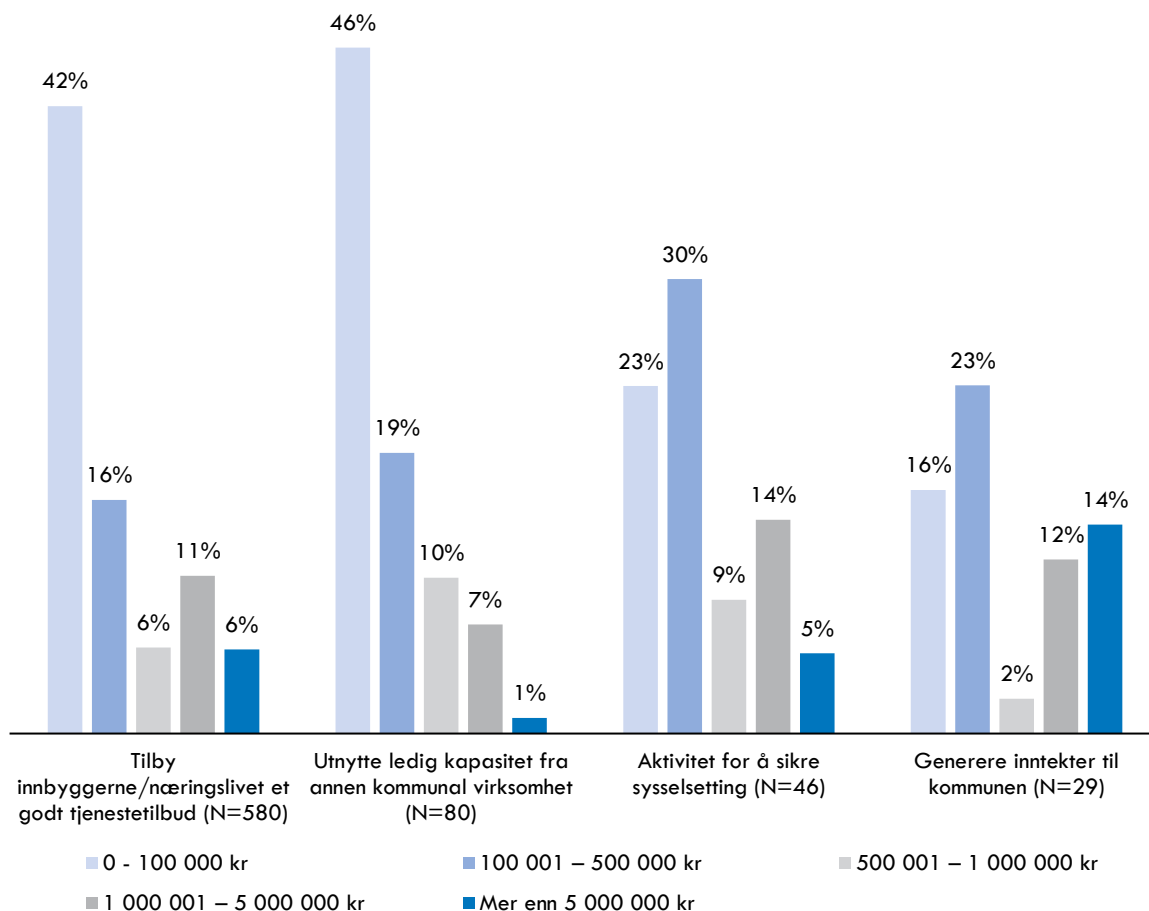
Figur 3-16: Aktivitetenes primære formål



Datagrunnlag: Oslo Economics

I Figur 3-17 illustrerer vi omsetningen for ulike kategorier av formål:

Figur 3-17: Omsetning og primært formål



Datagrunnlag: Oslo Economics

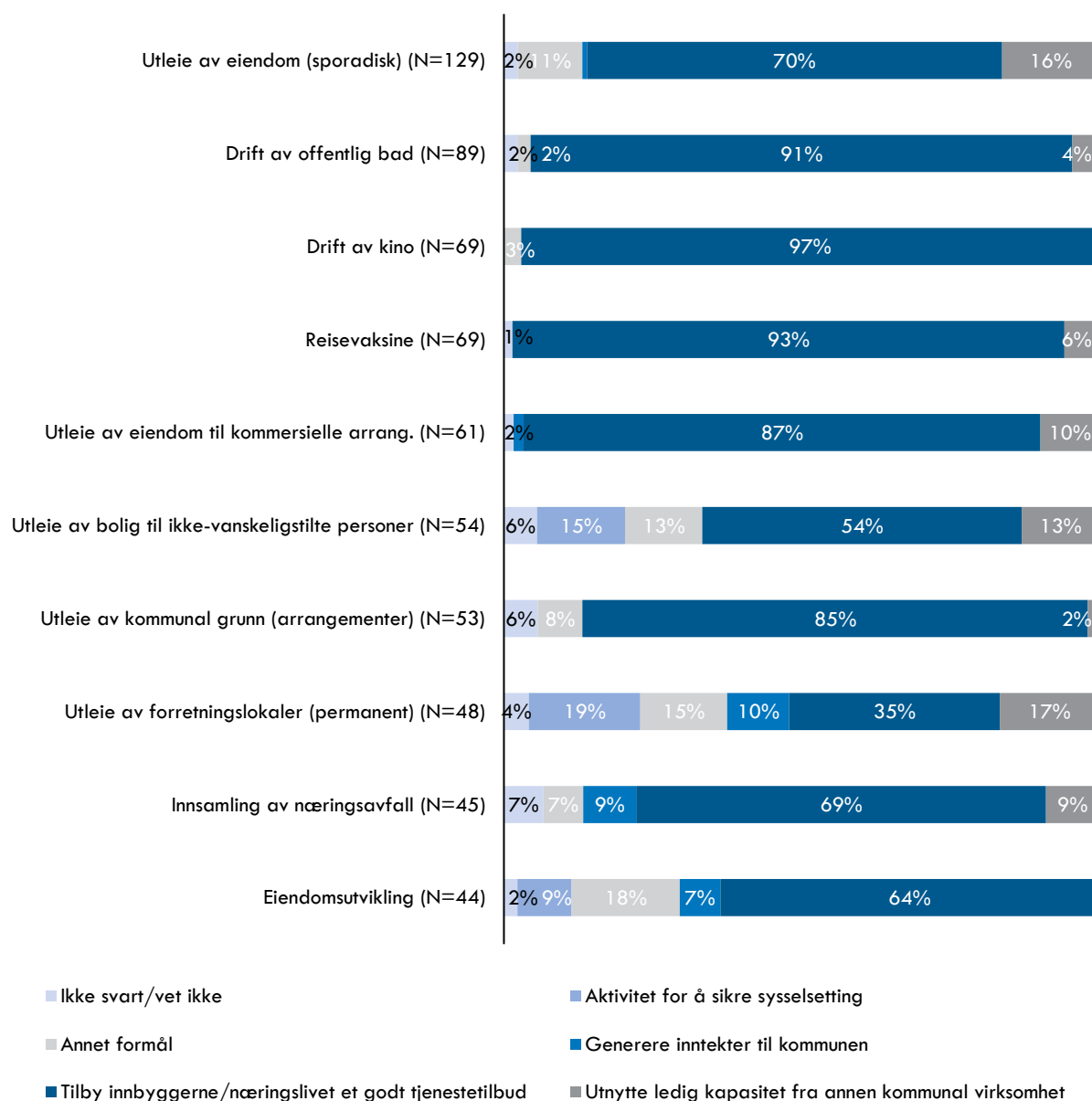
Fra Figur 3-17 ser vi at aktiviteter som skjer av hensyn tilby et godt tjenestetilbud kan ser ut til å ha et noe større økonomisk omfang enn aktiviteter som skjer for å utnytte ledig kapasitet fra annen kommunal virksomhet. 58 prosent av aktiviteten som skjer av hensyn til tjenestetilbud er oppgitt å ha mindre enn 500 000 kroner i omsetning, mens det tilsvarende tallet for aktiviteter som skjer for å utnytte ledig kapasitet er 65 prosent. Det overordnede bildet er imidlertid at aktiviteter med disse formålene typisk har et begrenset økonomisk omfang.

Aktiviteter som skjer for å sikre sysselsetting og generere inntekter til kommunen synes på den andre siden å ha et større økonomisk omfang enn de to foregående kategoriene. Størst omsetning synes aktiviteter som har til formål å generere inntekter til kommunene å ha. Men også 40 prosent av disse aktivitetene har en anslått omsetning på under 500 000 kroner. Også aktiviteter som har som formål å sikre sysselsetting synes typisk å ha et større økonomisk omfang enn de to første formålskategoriene. En mulig forklaring kan være at de to første kategoriene omfatter en del aktiviteter

som tilbys sporadisk og som komplement til annen aktivitet, mens aktiviteter som skal sikre sysselsetting og generere inntekter er mer permanente og frittstående aktiviteter.

Figur 3-18 viser at de vanligste aktivitetene typisk har til formål å sikre et godt tjenestetilbud. Videre ser vi at det for noen aktiviteter er en viss spredning i hva kommunene har oppgitt som formål. Utleie av bolig og forretningslokaler er to eksempler på dette. Dette reflekterer trolig at kommunens motivasjon for aktivitetene er forskjellig. Noen kan eksempelvis leie ut boliger i en periode fordi de ellers ville stått tomme (utnytte ledig kapasitet), mens andre leier ut boliger av hensyn til tilreisende ansatte i kommunen (sikre sysselsetting). Vi ser også at en rekke kommuner oppgir at de driver innsamling av næringsavfall av hensyn til å sikre et godt tjenestetilbud, mens andre ønsker å generere inntekter eller utnytte ledig kapasitet. Dette kan ha sammenheng med at noen kommuner er for små til at private ønsker å etablere et tilbud, mens større kommuner har mulighet til å oppnå profitt fra aktivitetene.

Figur 3-18: Vanligste aktiviteters formål



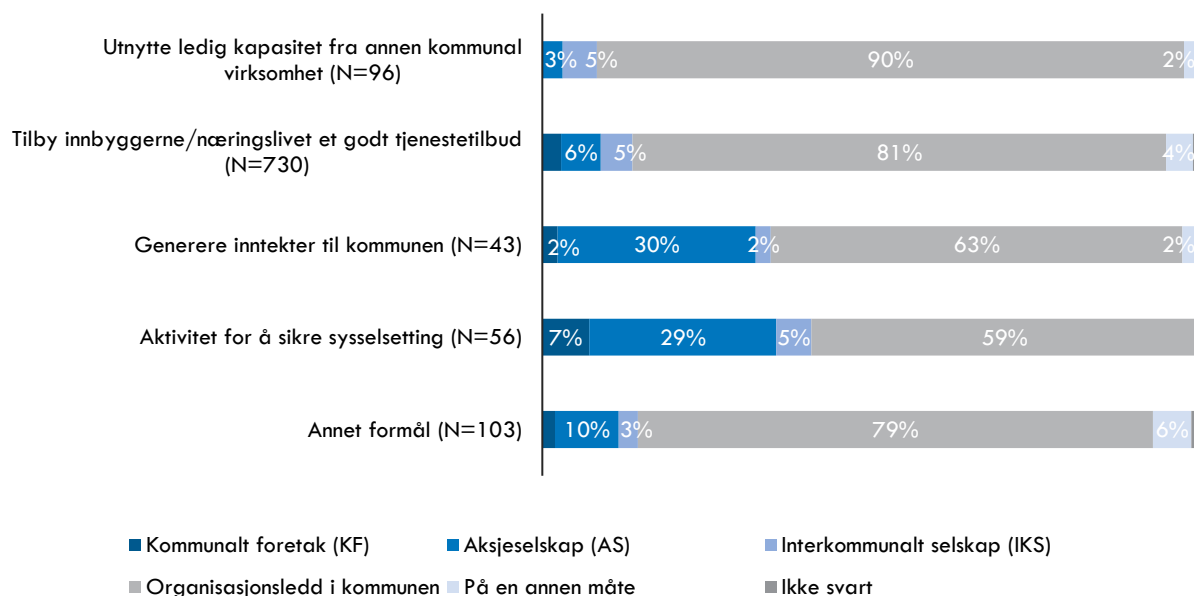
Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 3-19 viser som ventet at når formålet er å utnytte ledig kapasitet, så skjer aktiviteten nærmest utelukkende i et kommunalt organisasjonsledd. Også KF kan ha ledig kapasitet, og dette forklarer trolig hvorfor en del av aktivitetene som har til formål å utnytte ledig kapasitet skjer i KF-er. Tilsvarende er det ikke overaskende at de fleste av aktivitetene med formål om å tilby et godt tjenestetilbud skjer i kommunale organisasjonsledd – ettersom dette ofte er

aktiviteter av begrenset omfang og som gjerne har en naturlig sammenheng med øvrig kommunal aktivitet.

Vi ser også at når formålet er å generere inntekter til kommunen og å sikre sysselsetting, så er det mer vanlig å skille ut aktiviteten i et aksjeselskap. Imidlertid er ikke mer enn 30 prosent av aktivitetene med disse formålene skilt ut.

Figur 3-19: Organiseringen og formål med aktiviteten



Datagrunnlag: Oslo Economics

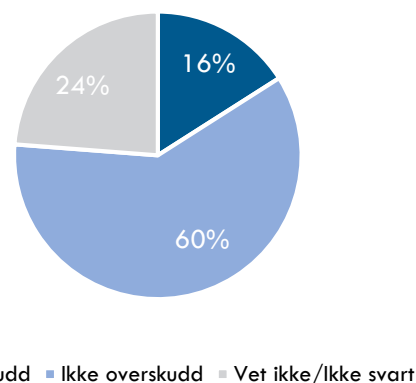
3.5 Lønnsomhet

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål ved om aktivitetene genererte overskudd. Besvarelsene på dette spørsmålet må i likhet med formål tolkes med forsiktighet. Dette er fordi vi antar at en del kommuner har besvart spørsmålet uten å ha eksakt informasjon om faktiske inntekter og kostnader. Videre var det ikke presisert i spørsmålet hvordan eventuelle felleskostnader, kapitalkostnader etc. skulle vektlegges. Noen kommuner kan derfor ha vurdert at aktivitetene må dekke mer enn de inkrementelle kostnadene for å være lønnsomme, mens andre kommuner kan ha svart at aktiviteter som dekker inkrementelle kostnader er lønnsomme.

Figur 3-20 viser andelen av de innrapporterte aktivitetene som er oppgitt å gå med overskudd, ikke gå overskudd og der det er ukjent. Fra figuren følger det at kommunene vurderer at minst 60 prosent av aktivitetene ikke genererer overskudd. Dette må imidlertid ikke tolkes som at 60 prosent av aktivitetene går med underskudd. Basert på intervjuer har vi grunn til å tro at en rekke kommuner opererer med en form for selvkostprinsipp også for økonomiske aktiviteter. Dette kan særlig være tilfelle for aktiviteter kommunene tilbyr av hensyn til et godt tjenestetilbud. Det kan heller ikke utelukkes at noen av aktivitetene som tilbys av hensyn til tjenestetilbudet tilbys nettopp fordi markedet er for lite til at private aktører ønsker

å etablere seg. I slike tilfeller vil også kommunenes aktivitet kunne gå med underskudd. Videre ser vi at 17 prosent av aktivitetene er oppgitt å gå med overskudd, mens for 24 prosent av aktivitetene oppgir kommunene at de ikke vet om aktiviteten går med overskudd.

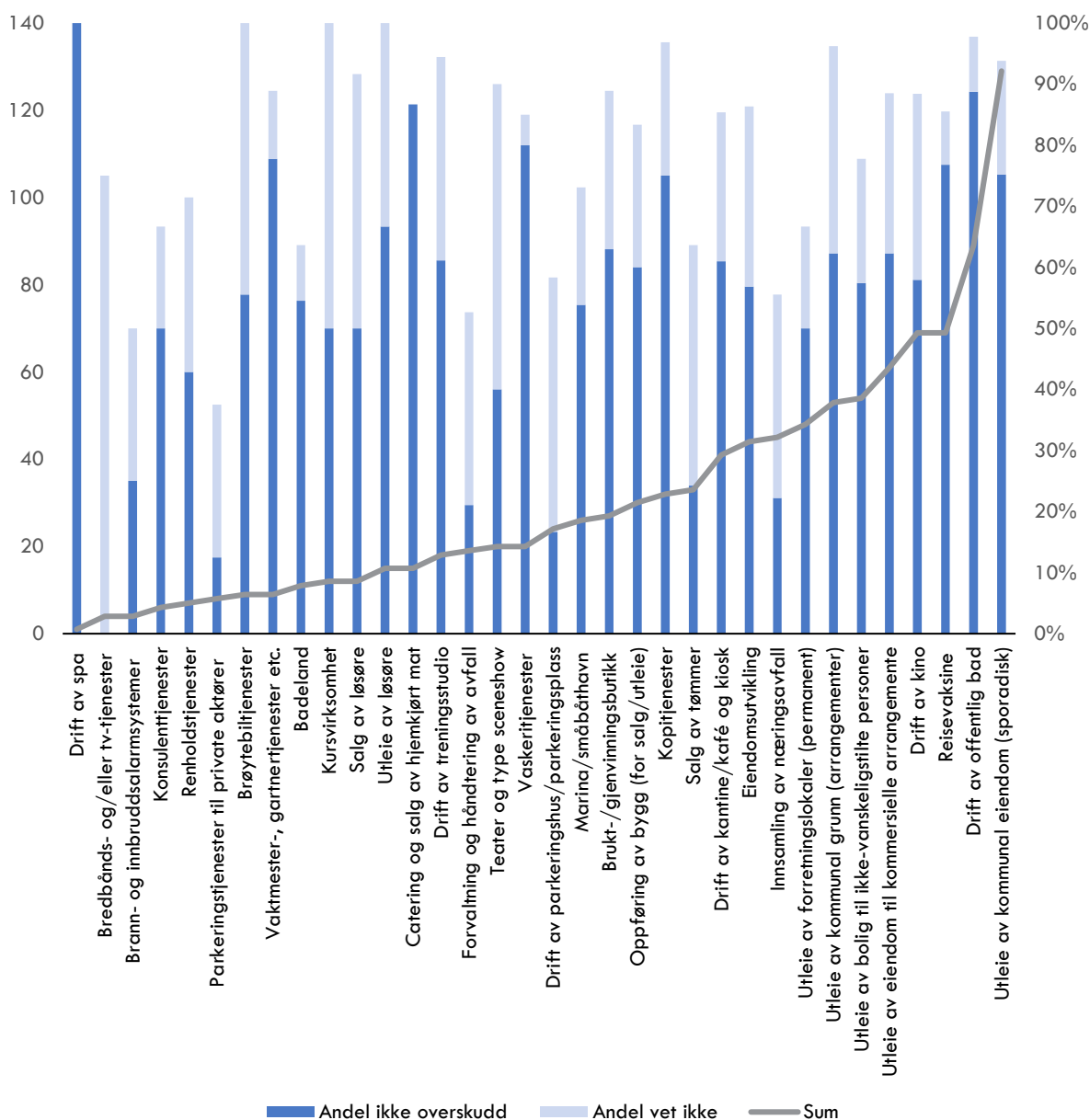
Figur 3-20: Antall aktiviteter med overskudd



Datagrunnlag: Oslo Economics

Som en kan se av Figur 3-21 er det mange av de hyppigste aktivitetene som ifølge respondentene sjelden går med overskudd. Videre ser vi at de mer sjeldne aktivitetene oftere går med overskudd.

Figur 3-21: Lønnsomheten i de ulike aktivitetene

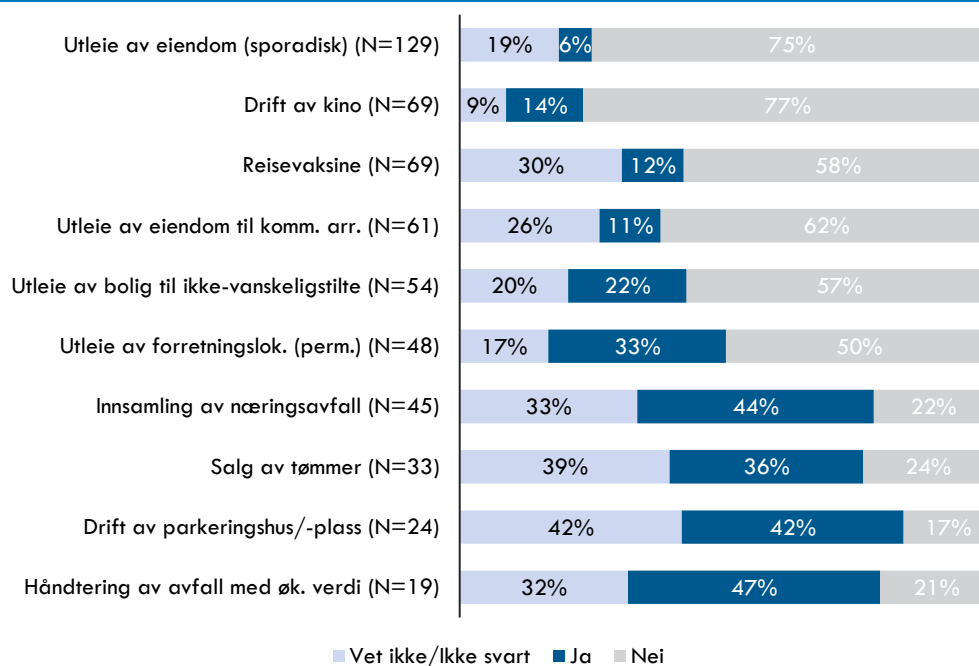


Datagrunnlag: Oslo Economics. Venstre vertikale akse viser det totale antallet innrapporterte aktiviteter for aktivitetstypen. Den høyre vertikale akse viser andelen aktiviteter som enten ikke går med overskudd eller hvor det er ukjent.

Det samme bildet viser seg dersom vi trekker ut de ti vanligste aktivitetene – som samlet står for 62 prosent av det samlede antallet aktiviteter – og de ti

aktivitetene som hyppigst oppgis å være lønnsomme. Dette vises i henholdsvis Figur 3-22 og Figur 3-23 på neste side.

Figur 3-22: Ti vanligste aktiviteter og hvorvidt de er lønnsomme



Datagrunnlag: Oslo Economics

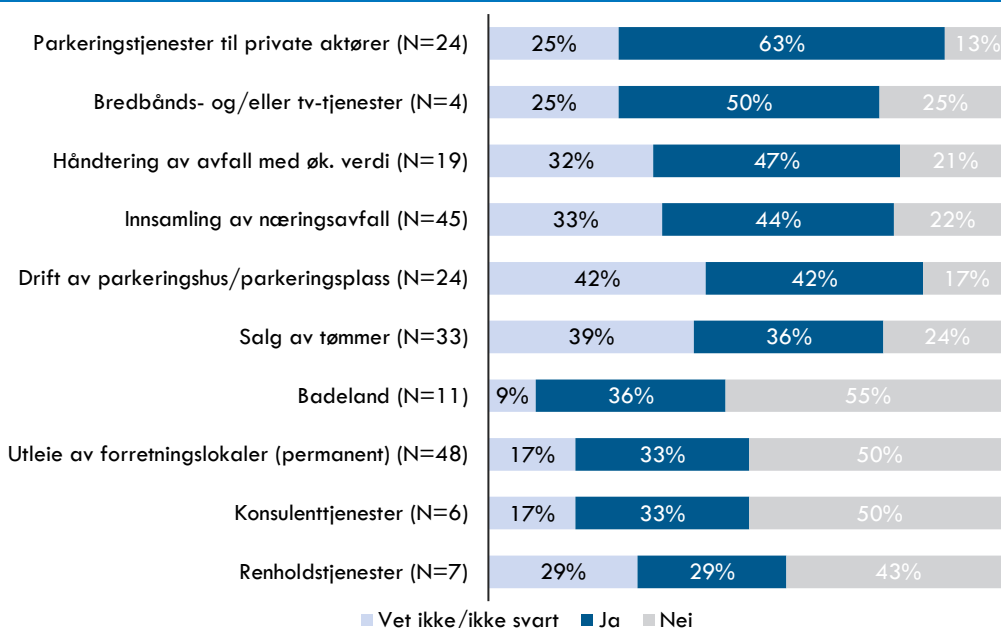
Sporadisk utleie av kommunal eiendom har i stor grad som formål å tilby et godt tjenestetilbud og leietakerne er i stor grad til ikke-kommersielle aktører – som korps, idrettslag mv. En mulig forklaring på at aktiviteten sjelden gir overskudd kan derfor være at kommunene leie ut til selvkost. Hvorfor så få kommuner oppgir at reisevaksine gir overskudd har vi ikke informasjon om. En mulig forklaring er imidlertid at også dette tilbys til selvkost eller kostnadene av selve vaksinen.

Hvorvidt kinodrift er lønnsomt vil typisk avhenge av antallet innbyggere i kommunen. Den lave andelen som oppgir overskudd fra aktiviteten skyldes trolig at det primært er mindre kommuner som i dag drifter kinoer – og at de gjør dette fordi markedet ikke er kommersielt interessant. Når det gjelder utleie av bolig kan det hende at kommunene tilbyr dette til selvkost for å gjøre seg til en attraktiv arbeidsgiver.

Informasjon fra intervjuer tyder på at tømmer kommunene selger ofte er et biprodukt av at kommunene forvalter sine skogseiendommer. Store deler av salgssummen vil dermed kunne betraktes som overskudd. Det er også verdt å merke seg at en forholdsvis stor andel opplyser om at drift av parkeringshus og -plasser gir overskudd.

Selv om andelene må tolkes med varsomhet, er det også verdt å merke seg at det ikke finnes noen aktiviteter der samtlige kommuner opplyser om at aktiviteten genererer overskudd. Dette poenget illustreres av Figur 3-23 som viser aktivitetene der størst andel av kommunene oppgir overskudd.

Figur 3-23 Ti aktiviteter der andelen lønnsomhet er høyest



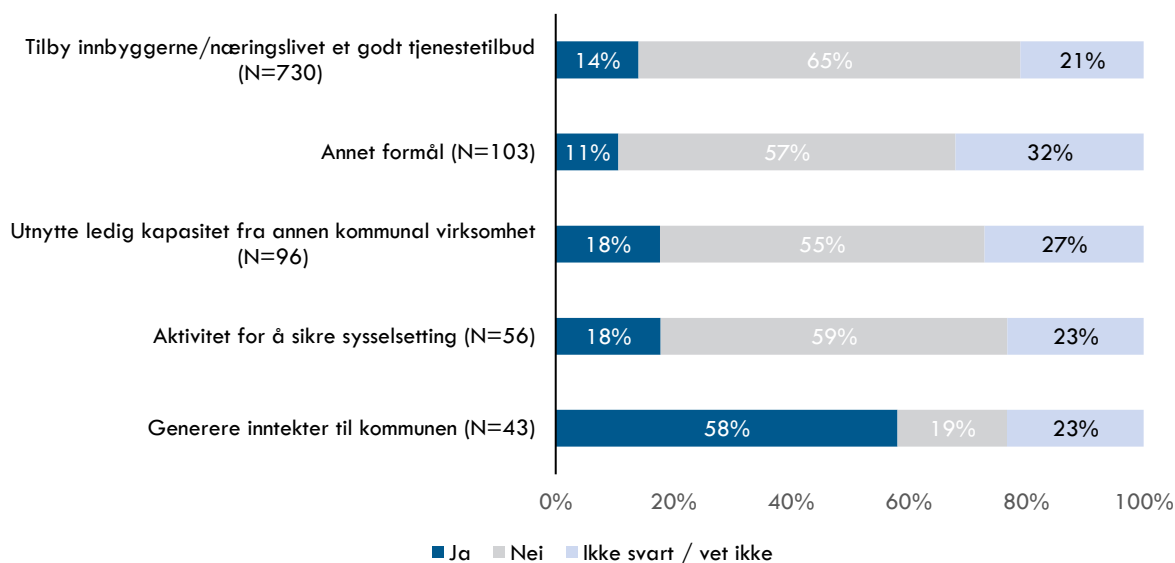
Datagrunnlag: Oslo Economics

Dersom man bryter ned aktiviteter som er rapportert om å generere overskudd på formål, ser fra Figur 3-24 at mer enn 50 prosent av aktivitetene der formålet er å generere inntekter faktisk vurderes som å gi overskudd.

Bortsett fra at aktiviteter som skal generere inntekter ofte er oppgitt å gi overskudd, synes det ikke å være et mønster mellom formål og overskudd. For aktiviteter

med andre formål enn å generere inntekter er eksempelvis mellom 10 og 20 prosent vurdert som å gi overskudd. Også andelen der respondentene har svart at aktiviteten ikke gir overskudd er forholdsvis lik for de ulike formålene – mellom 55 og 65 prosent. Andelen der respondenten ikke vet om aktiviteten gir overskudd er omtrent mellom 20 og 30 prosent for samtlige typer formål.

Figur 3-24 Andel aktiviteter etter formål og lønnsomhet



Datagrunnlag: Oslo Economics

3.6 Aktiviteter i konkurranse med private aktører

Vi valgte å inkludere et spørsmål om hvorvidt aktiviteten var i konkurranse med private. Formålet med dette spørsmålet var å innhente informasjon som kunne være nyttig i analysene som skal gjennomføres i del to av prosjektet.

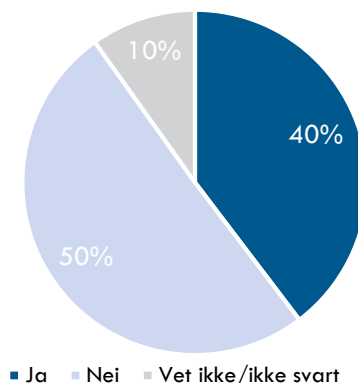
I likhet med formål og lønnsomhet er spørsmålet om konkurranse noe som krever at respondenten selv gjør seg opp en vurdering. Noen respondenter vil eksempelvis kunne vurdere at aktiviteten er i konkurranse med private dersom sistnevnte ville kunne få høyere salg i fravær av aktiviteten. Andre vil kunne vurdere at aktiviteten er i konkurranse med private bare dersom aktivitetene er identiske.

Det vil også naturlig være grader av konkurranse – grunnet produktdifferensiering etc. Spørsmålstillingen ikke er egnet til å belyse eventuell konkurransesikkerhet. Konkurransøkonomiske metoder er nødvendig for å avgjøre om det faktisk er konkurranse, og eventuell konkurransesikkerhet. Til tross for dette har vi valgt å rapportere de faktiske svarene. Dette for å gi et dekkende bilde av hvordan kommunen faktisk har svart i undersøkelsen.

Svarene på spørsmålet om aktiviteten møter konkurranse fra private må derfor tolkes med særlig varsomhet. Dette innebærer at selv om noen har svart at aktiviteten møter konkurranse fra private, er ikke dette nødvendigvis tilfelle. Tilsvarende vil også noen kunne ha vurdert at aktiviteten ikke møter konkurranse når den faktisk gjør det.

Figur 3-25 viser hvor stor andel av aktivitetene som vurderes å være i konkurranse med private aktører. Vi ser da at 40 prosent av aktivitetene vurderes å være i konkurranse med private, mens 50 prosent ikke vurderes å være i konkurranse med private. Ti prosent har svart at de ikke vet om aktiviteten møter konkurranse fra private.

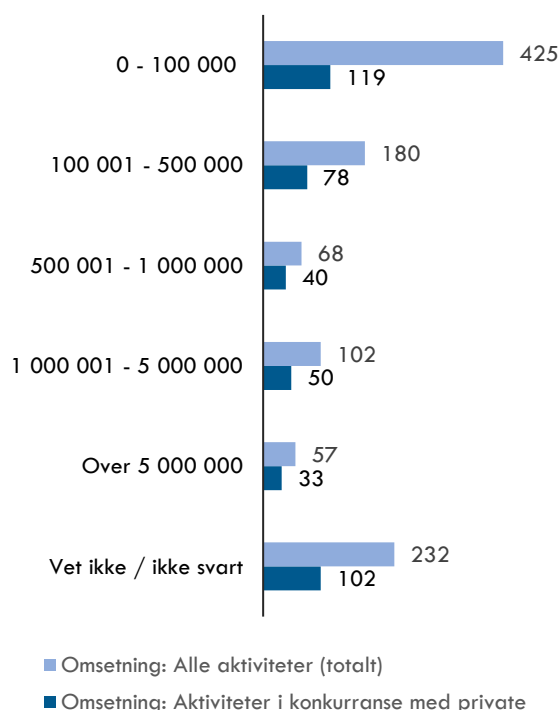
Figur 3-25 Andel av aktivitetene med konkurranse fra det private (N = 1 064)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Dersom vi bryter ned svarene på omsetningskategorier – som i Figur 3-26 – ser vi at andelen av aktivitetene som oppgis å være i konkurranse med private aktører øker med omsetningsnivå.

Figur 3-26 Omsetning i aktiviteter som er i konkurranse med private sammenlignet med omsetning i alle aktiviteter

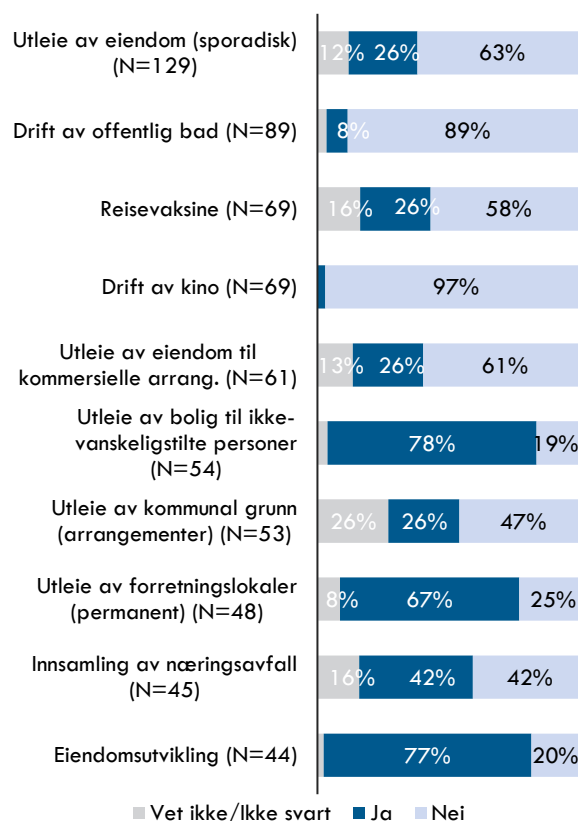


Datagrunnlag: Oslo Economics

I Figur 3-27 har vi trukket ut de vanligste aktivitetene. Vi ser da at for de 5 vanligste aktivitetene oppgir under 50 prosent at aktiviteten er i konkurranse med

private. Vi ser også at av de vanligste aktivitetene er det kun aktiviteter relatert til eiendom at mer enn 50 prosent av respondentene oppgir at aktiviteten er i konkurranse med private aktører. Vi påpeker igjen at dette er respondentenes vurdering, og at den ikke nødvendigvis sammenfaller med det som ville blitt konklusjonen ved en konkurranseøkonomisk analyse.

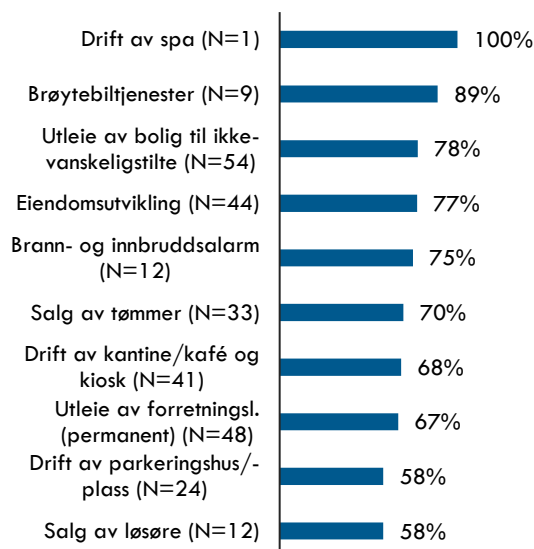
Figur 3-27 Ti vanligste aktiviteter og hvorvidt disse oppgis å være i konkurranse med private



Datagrunnlag: Oslo Economics

I Figur 3-28 har vi trukket ut de ti typene aktiviteter der en størst andel av respondentene har oppgitt at aktivitetene skjer er i konkurranse med private aktører. Dette er en blanding av vanlige og uvanlige aktiviteter, og aktiviteter som typisk har lite og stort økonomisk omfang. Av typene aktiviteter der den største andelen oppgir at de er i konkurranse med private er det imidlertid hovedsakelig aktiviteter knyttet til eiendom og parkeringstjenester som både er vanlige og typisk skjer i et forholdvis stort økonomisk omfang.

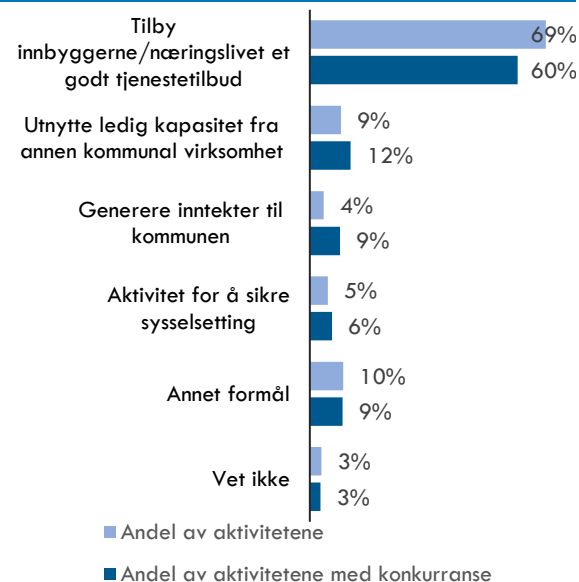
Figur 3-28 Ti aktiviteter der størst andel oppgir at er i konkurranse



Datagrunnlag: Oslo Economics

I 3-29 har vi brutt ned andelen av aktivitetene med ulike formål som er oppgitt å møte konkurranse og sammenliknet dette med andelen av aktivitetene som har de ulike formålene.

Figur 3-29: Formål blant aktiviteter i konkurranse med private



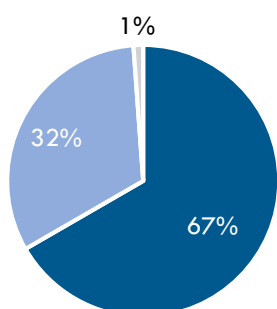
Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 3-29 viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom formålet til en aktivitet og hvorvidt aktiviteten møter konkurranse. Dette fordi andelen av aktivitetene med et gitt formål som møter konkurranse er omtrent som andelen av de smalede aktivitetene med formålet. Unntaket er at aktiviteter som har til formål

å generere inntekter til kommunen står for en vesentlig større andel av aktivitetene som møter konkurranse enn andelen av de samlede aktivitetene skulle tilsi. Dette er ikke overraskende, ettersom det er grunn til å forvente at aktiviteter som har til formål å generere inntekter kan ventes å være av forholdvis kommersiell art.

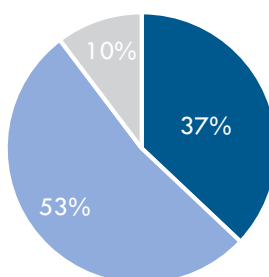
Dersom vi bryter ned svarene på organisasjonsform ser vi videre at aktiviteter som er skilt ut i aksjeselskap oftere enn aktiviteter som skjer i kommunale organisasjonsledd vurderes å være i konkurranse med private. Andelen av aktivitetene som enten skjer i kommunale- eller interkommunale foretak, og som vurderes som å være i konkurranse med private, foretak ligger imellom andelen for henholdsvis kommunalt organisasjonsledd og aksjeselskap.

Figur 3-30 Andel AS i konkurranse med private (N=87)



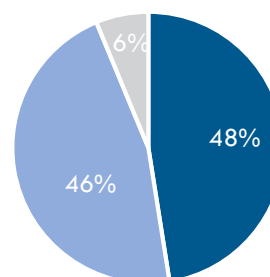
■ Ja ■ Nei ■ Vet ikke

Figur 3-31 Andel organisasjonsledd i kommunen i konkurranse med private (N=845)



■ Ja ■ Nei ■ Vet ikke/Ikke svart

Figur 3-32 Andel av IKS og KF i konkurranse med private (N=80)



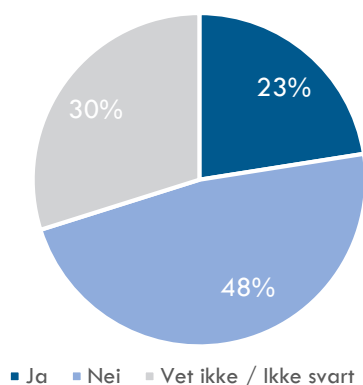
■ Ja ■ Nei ■ Vet ikke

Datagrunnlag: Oslo Economics

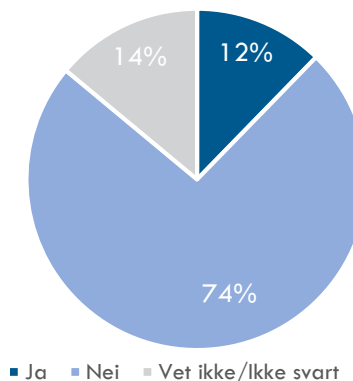
I Figur 3-33 og Figur 3-34 har vi splittet aktiviteten som henholdsvis oppgis og ikke oppgis å møte konkurranse fra private – og presentert andelen av aktivitetene i de to gruppene som er oppgitt å generere overskudd. Vi ser da at aktiviteter som er og ikke er oppgitt å være i konkurranse med private oftere oppgis å generere overskudd enn aktiviteter som ikke møter konkurranse.

Årsaken til at aktiviteter som møter konkurranse oftere oppgis å generere overskudd har trolig sammenheng med at en større andel av aktivitetene som er oppgitt å være i konkurranse med private utøves i et kommersielt marked. Som tidligere nevnt har vi imidlertid foreløpig ikke grunnlag for å vurdere den faktiske graden av konkurranse – og resultatene må dermed tolkes med varsomhet.

Figur 3-33 Andel av aktivitetene som oppgis å være i konkurranse fra private som også oppgis som lønnsomme (N = 422)



Figur 3-34 Andel av aktivitetene som oppgis å ikke være i konkurranse med private som også oppgis som lønnsomme (N=537)



Datagrunnlag: Oslo Economics

3.7 Kvalitative vurderinger av omfanget av kommunal økonomisk aktivitet

Kommunene som har besvart spørreundersøkelsen har samlet sette et stort mangfold av økonomisk aktivitet. Videre er det stor variasjon i antallet økonomiske aktiviteter mellom kommuner. Selv om en del kommuner har forholdsvis mange økonomiske aktiviteter, og dermed samlet sett kan ha økonomisk aktivitet av et relativt stort omfang, så synes de fleste aktivitetene å ha en begrenset skala. Svært mange av aktivitetene har også en naturlig tilknytning til øvrig kommunal aktivitet eller er aktiviteter kommunene har lang tradisjon for å tilby. Eksempelvis er sporadisk utleie av kommunal eiendom den aller vanligste aktiviteten, etterfulgt av drift av offentlige bad, kino (ofte mindre kommuner og derfor også begrenset økonomisk skala) og reisevaksine. Av aktiviteter som kan betegnes som vanlige er det innsamling av næringsavfall og aktiviteter knyttet til eiendomsutvikling som typisk har et forholdsvis stort økonomisk omfang.

De aller fleste av aktivitetene skjer i kommunale organisasjonsledd, og særlig gjelder dette for aktiviteter som skjer i liten skala. Dette inkluderer antakelig en del aktiviteter som det ikke føres egne regnskaper for, og det er derfor naturlig nok noe usikkerhet knyttet til de oppgitte inntektene og kostnadene. Omtrent 9 prosent av aktivitetene skjer imidlertid i aksjeselskap og en litt mindre andel av aktivitetene skjer enten i kommunale- eller interkommunale foretak. Selv om en del av

aktivitetene av en viss skala skjer i kommunale organisasjonsledd, skjer en forholdsmessig større andel av disse aktivitetene i enten aksje-, kommunalt- eller interkommunalt foretak.

Å tilby innbyggere eller næringsliv et godt tjenestetilbud synes å være det helt klart vanligste formålet. For under 10 prosent av aktivitetene oppgis formålet å være å utnytte ledig kapasitet, mens å generere inntekter for kommunen og sikre sysselsetting oppgis å være formålet med i underkant av 8 prosent av aktivitetene totalt. At formålet sjelden er økonomisk profitt gjenspeiles av det kun for 17 prosent av aktivitetene er rapportert om at de genererer overskudd. For 60 prosent av aktivitetene er oppgitt at de ikke generere overskudd. Hvilken andel av disse aktivitetene som eventuelt prises etter et selvkostprinsipp og dermed går omtrent i balanse har vi ikke informasjon om. Intervjuer som er gjennomført i forbindelse med prosjektet indiker også at deler av den økonomiske aktiviteten retter seg mot særskilte grupper – som gjerne har andre behov enn majoriteten – og der lønnsomhet hverken er en målsetning eller mulighet.

Det overordnede bildet, basert på kartleggingen, er at den økonomiske aktiviteten til kommuner typisk skjer i begrenset skala – i det minste på aktivitetsnivå. Videre bærer den i liten grad bærer preg av å ha en kommersiell natur. Noen kommuner tilbyr imidlertid tjenester av typisk kommersiell art. Bortsett fra innsamling av næringsavfall og aktiviteter knyttet til parkering er de kommersielle aktivitetene sjeldne. Det er også verdt å merke seg få av aktivitetene kjennetegnes av å være kapitalintensive og at

aktivitetene derfor både krever lite kapital ved oppstart og også binder lite kapital over tid.

Vi har grunn til å tro at kommunene som har besvart undersøkelsen utgjør et forholdsvis representativt utvalg. Det er da rimelig å legge til grunn at den økonomiske aktiviteten til kommuner som ikke har besvart undersøkelsen har tilsvarende kjennetegn som kommuner som har besvart undersøkelsen. Eksempelvis er det grunn til å tro at de fleste økonomiske aktivitetene ikke er av kommersiell art og at de vanligste aktivitetene til kommuner som ikke har

besvart undersøkelsen er de samme som de vanligste aktivitetene til kommuner som har besvart undersøkelsen.

Siden de utpreget kommersielle aktivaene er sjeldne, kan det imidlertid være noe større variasjon for disse aktivitetene. Basert på intervjuer har vi ingen grunn til å tro at utpreget kommersielle aktiviteter er vanligere i kommuner som ikke besvart undersøkelsen enn blant kommuner som har besvart undersøkelsen.

4. Økonomisk aktivitet blant fylkeskommuner

Sammenliknet med i kommunene er omfanget av økonomisk aktivitet i fylkeskommunene mindre – både i form av antall aktiviteter, omsetning og mangfold. Den økonomiske aktiviteten er også for fylkeskommunene nært knyttet til deres ansvarsområder.

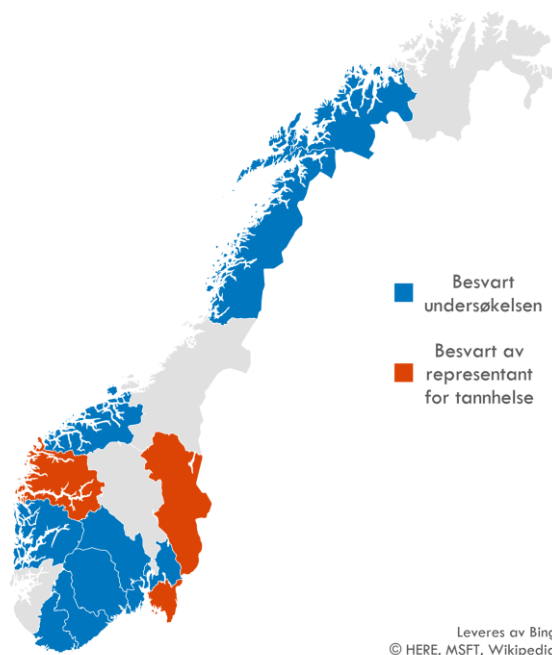
4.1 Overordnet om fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen

Spørreundersøkelsen rettet mot fylkeskommuner ble sendt til fylkesrådmannen i alle fylkene unntatt Oslo.⁵ Av de 17 fylkeskommunene som mottok undersøkelsen var det 13 som svarte. Dette gir en svarprosent på 76,4. I e-posten som fylkesrådmennene mottok var det presisert at de hadde anledning til å videresende undersøkelsen til andre personer i fylkeskommunen som hadde forutsetning til å svare på spørsmål om økonomisk aktivitet. I tre av fylkene ble undersøkelsen videresendt til en representant for tannhelsetjenester i fylkeskommunen. For disse tre fylkene er det grunn til å anta at vi ikke får et fullstendig bilde av den økonomiske aktiviteten i fylket basert på svarene i spørreundersøkelsen. Det skal imidlertid nevnes at basert på svarene samlet sett fremstår tannhelsetjenester til voksne som den mest omfattende økonomiske aktiviteten i fylkeskommune.

I de ti andre fylkene er det fylkesrådmannen eller økonomi-/næringssjef som har svart på undersøkelsen på vegne av fylkeskommunen.

Selv om vi har svar fra en større andel av fylkeskommunene enn for kommunene, er imidlertid datagrunnlaget lite. Dette gjør at man bør være noe mer varsom med å vurdere at resultatene for fylkeskommunene er representative for alle fylkeskommuner.

Figur 4-1: Geografisk spredning fylkesundersøkelse



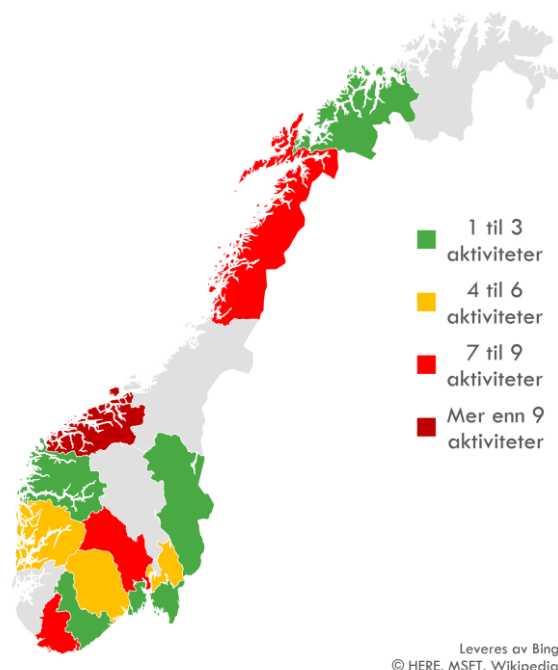
Datagrunnlag: Oslo Economics

4.2 Om samlet økonomisk aktivitet

Ved gjennomgangen av den økonomiske aktiviteten i kommunen så vi at deres økonomiske aktivitet, med noen unntak, hadde en form for tilknytning til kommunenes ansvarsområder. Det samme mønsteret ser vi på fylkeskommunenivå – aktivitetene har typisk en form for tilknytning til fylkeskommunenes ansvarsområder eller drift. Fylkeskommuner har imidlertid færre ansvarsområder enn kommunene. Dette medfører at antallet aktiviteter i en typisk fylkeskommune ser ut til å være lavere enn i en typisk kommune. Grunnet at tre fylkeskommuner har latt representanter for tannhelsetjenesten besvare spørreundersøkelsen må det imidlertid tas forbehold om at ikke alle de økonomiske aktivitetene er innrapportert fra disse tre fylkeskommunene. Figur 4-2 illustrerer antallet aktiviteter i de respektive fylkeskommunene:

⁵ Årsaken til at Oslo ikke mottok undersøkelsen var at vi hadde gjennomført intervju med Oslo i forbindelse med kartleggingen av økonomisk aktivitet i kommunal regi.

Figur 4-2: Antall aktiviteter i de ulike fylkeskommunene (fylkeskommuner i grå har ikke svart på undersøkelsen)



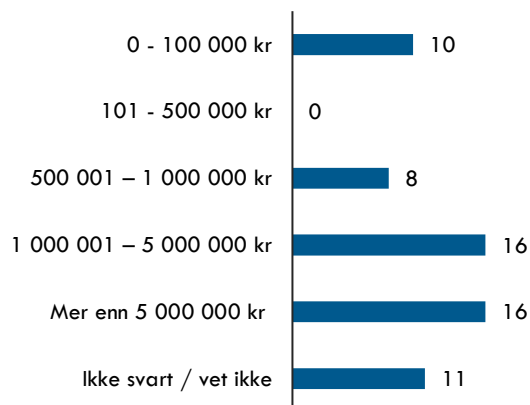
Datagrunnlag: Oslo Economics

For Hedmark har vi fått informasjon om at spørreundersøkelsen ble videresendt til tre underliggende etater – men kun tannhelse besvarte spørreundersøkelsen. Tannhelseetaten har også besvart spørreundersøkelsen for Østfold og Sogn og Fjordane. For disse tre fylkeskommunene har vi derfor fått innrapportert kun én aktivitet. Imidlertid har også Vestfold innrapportert én aktivitet.⁶

Tre fylkeskommuner har innrapportert mellom 4 og 6 aktiviteter, og tre har også innrapportert 7 til 9 aktiviteter. Kun én fylkeskommune har innrapportert mer enn 9 aktiviteter. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til innrapporteringen, synes det dermed som om omfanget av økonomisk aktivitet på fylkeskommunalt nivå, målt i antall aktiviteter, er begrenset.

I Figur 4-3 presenterer vi oppgitt omsetning for de innrapporterte aktivitetene på fylkeskommunalt nivå.

Figur 4-3: Omsetning for økonomiske aktiviteter i fylkeskommuner (N=61)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Dersom vi omsetter antallet aktiviteter til prosent, fremkommer det at omtrent 16 prosent av aktivitetene inngår i det laveste omsetningsintervallet: For kommunene inngikk omtrent 40 prosent av aktivitetene i dette intervallet. Ingen av fylkeskommunenes rapporterte aktiviteter er oppgitt å inngå i det nest laveste intervallet – mens omtrent 20 prosent av kommunenes aktiviteter inngikk i dette intervallet.

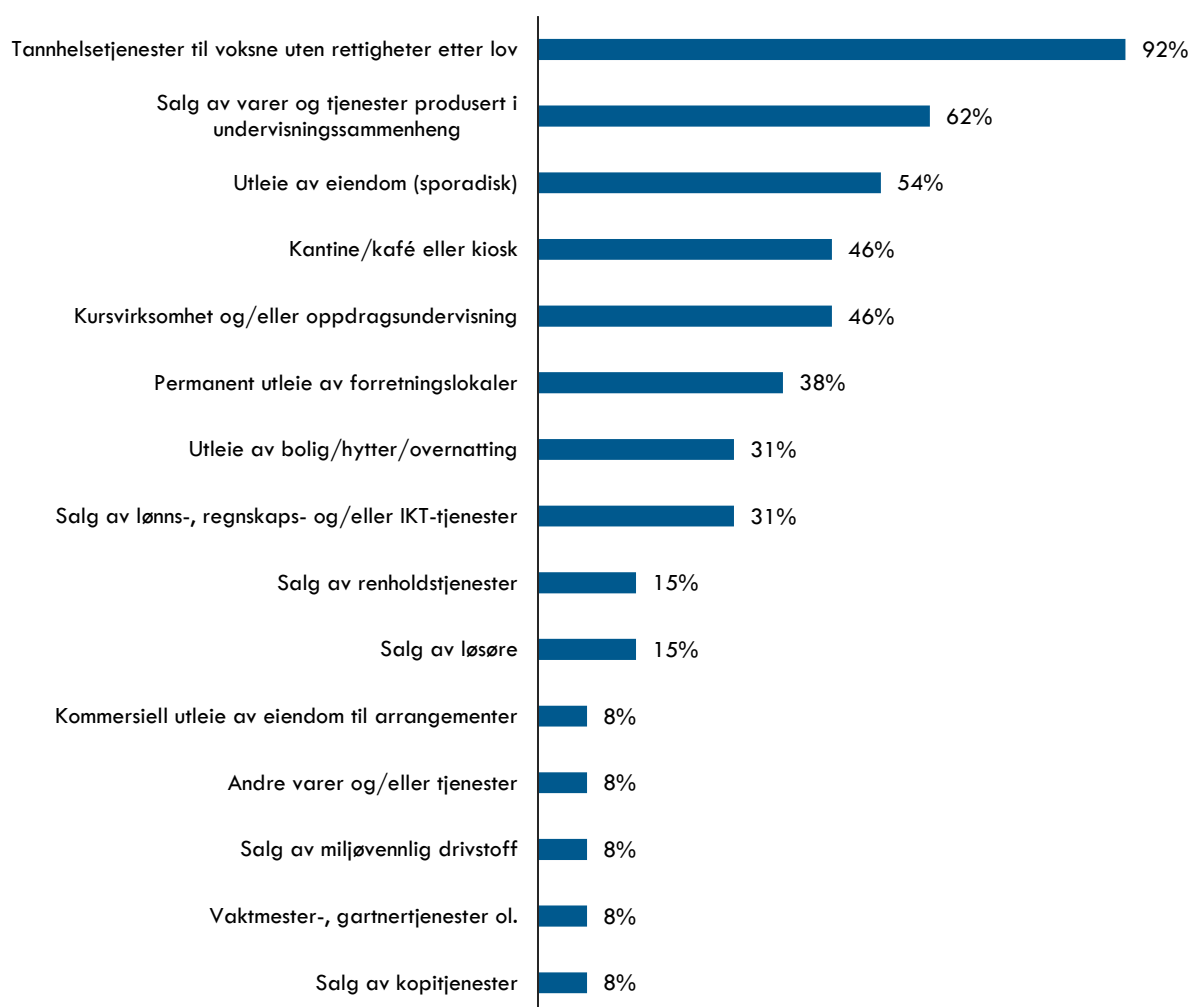
I hver av de to høyeste omsetningsintervallene inngår i overkant av 50 prosent av de innrapporterte aktivitetene. For kommunene inngikk 15 prosent av aktivitetene i dette intervallet. Andelen aktiviteter som det ikke er rapportert omsetningsnivå for, er omtrent lik mellom kommuner og fylkeskommuner.

Sammenliknet med kommunene har dermed den typiske aktiviteten til fylkeskommuner et større økonomisk omfang. På fylkeskommunalt nivå har vi dermed typisk færre aktiviteter enn i kommunen, men de respektive aktivitetene har større økonomisk omfang.

I spørreundersøkelsen hadde vi forhåndsdefinert 22 kategorier av aktiviteter, i tillegg til at fylkeskommunene kunne legge til andre aktiviteter de måtte ha. Ingen av fylkeskommunene oppgav aktiviteter som ikke var forhåndsdefinert. I Figur 4-4 vises en oversikt over de innrapporterte aktivitetene og andelen av fylkeskommunene som har svart at de har aktiviteten:

⁶ Respondenten har svart «annen stilling» uten å spesifisere nærmere, så det er ikke umulig at også denne respondenten tilhører en underliggende etat.

Figur 4-4: Andelen av fylkeskommuner i utvalget som rapporterer om hver aktivitet (N=13 fylkeskommuner)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Vi ser av Figur 4-4 at fylkeskommunene har innrapportert aktiviteter i 13 kategorier. Den vanligste aktiviteten er tannhelsetjenester til voksne. Det er kun én fylkeskommune som ikke har oppgitt denne aktiviteten. Dernest følger varer og tjenester som produseres i undervisningssammenheng. Disse vanligste aktivitetene er begge nært knyttet til fylkeskommunens oppgaver – henholdsvis å tilby tannhelsetjenester til barn og unge og videregående opplæring.

Deretter følger serveringsvirksomhet og kursvirksomhet. Dette antar vi at også er knyttet til fylkeskommunal virksomhet. En fylkeskommune opplyste f.eks. om at de hadde kantine i fylkeskommunens lokaler som i all hovedsak ble benyttet av de ansatte. Kursvirksomheten antar vi basert på tidligere kartlegginger at hovedsakelig skjer i tilknytning til tekniske fagskoler.

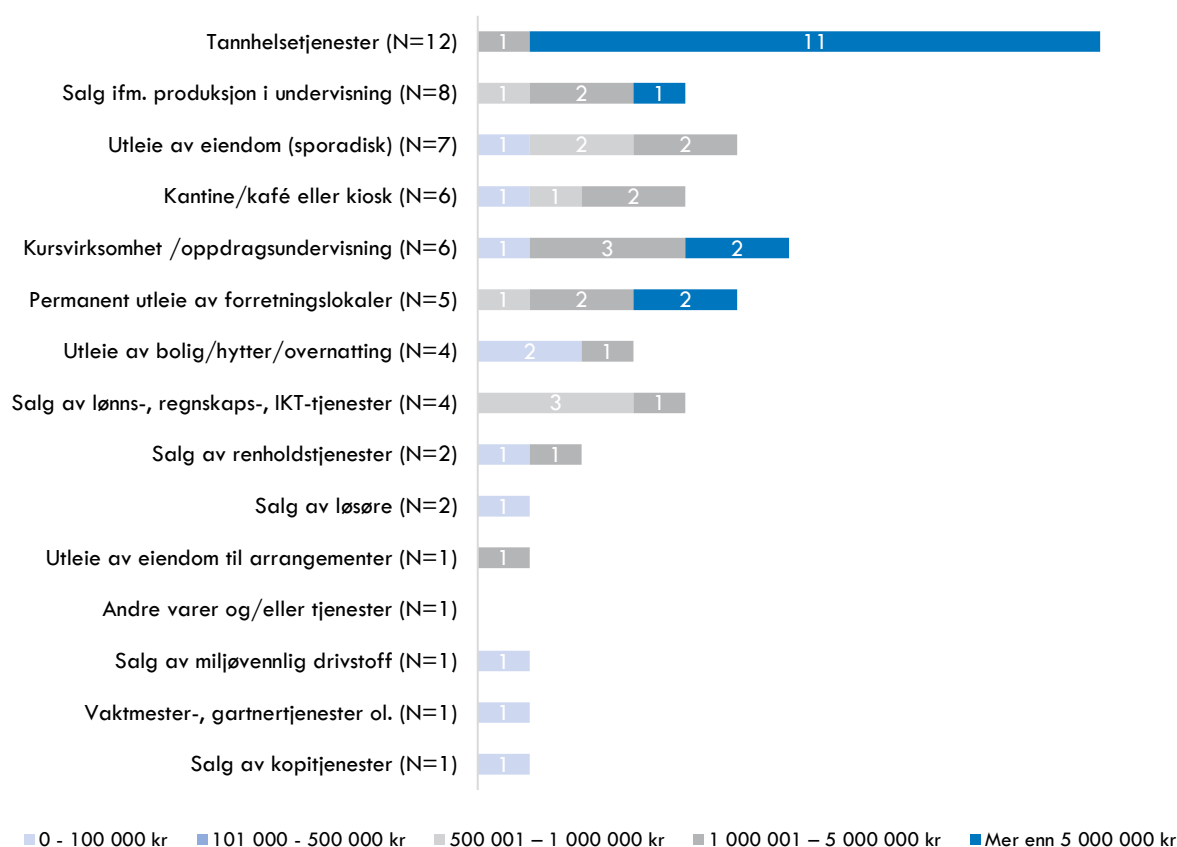
Så følger utleie av forretningslokaler og bolig/overnatting og salg av administrative tjenester.

Vi har foreløpig ikke intervjuet fylkeskommuner og har derfor ikke bakgrunnsinformasjon om disse aktivitetene. Bolig/overnattingsaktivitetene antar vi at kan være utleie av eiendom som sesongvis ikke benyttes – f.eks. skoler. Videre tyder fritekstsvar i undersøkelsen på at de administrative tjenestene kan være salg til andre aktører med tilknytning til det offentlige.

Figur 4-5 viser fordelingen av omsetning for de respektive aktivitetene. Vi ser da at det særlig er aktivitetene knyttet til tannhelsetjenester til voksne som har et stort omfang. Denne aktiviteten er imidlertid regulert av en egen forskrift som gir fylkeskommunene plikt til å føre adskilte regnskap, samt å påse at inntektene dekker relevante kostnader. Salg av varer og tjenester produsert i undervisningssammenheng er også aktiviteter av forholdsvis stort økonomisk omfang. Det samme gjelder for kursvirksomhet og utleie av forretningslokaler. I motsetning til for kommunene kan det dermed synes som om de mest vanlige aktivitetene

har et større økonomisk omfang enn de mindre vanlige aktivitetene.

Figur 4-5: Omsetning per aktivitet (N=61)



Datagrunnlag: Oslo Economics

De vanligste aktivitetene synes enten å ikke være av kommersiell art (eksempelvis salg av varer og tjenester som produseres i forbindelse med undervisning og serveringsvirksomhet ved fylkeskommunale kontorbygg). Salg av løsøre, drivstoff og kopitjenester har vi begrenset med informasjon om. Aktivitetene er imidlertid sjeldne, og kjennetegnes av lavt økonomisk omfang per aktivitet. Samlet sett synes det dermed kun å være tannhelsetjenester til voksne som kan betraktes som kommersiell aktivitet av et visst omfang. Dette er imidlertid en aktivitet som har en naturlig tilknytning til fylkeskommunens ansvarsområde – og i noen tilfeller er også fylkeskommunene pålagt å tilby dette (i områder som ikke i tilstrekkelig grad dekkes av private tannleger).

4.3 Organisering

I likhet med undersøkelsen til kommunene har vi kartlagt hvordan fylkeskommunene har organisert den økonomiske aktiviteten. Fordelingen av organisering vises i Figur 4-6:

Figur 4-6 Organisering av aktiviteter i fylkeskommuner (N=61)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Hvis vi omsetter antallet aktiviteter til prosent, ser vi fra Figur 4-6 at omtrent 80 prosent av aktiviteten skjer i et organisasjonsledd i fylkeskommunen. Andelen av aktivitetene som er skilt ut i aksjeselskap synes noe lavere enn for kommunene. Tatt i betraktning av at

den økonomiske aktiviteten til fylkeskommunene er mindre mangfoldig enn den i kommunene, og enda ofte ser ut til å være knyttet til øvrig fylkeskommunal aktivitet, er disse funnene ikke overaskende.

4.4 Formål

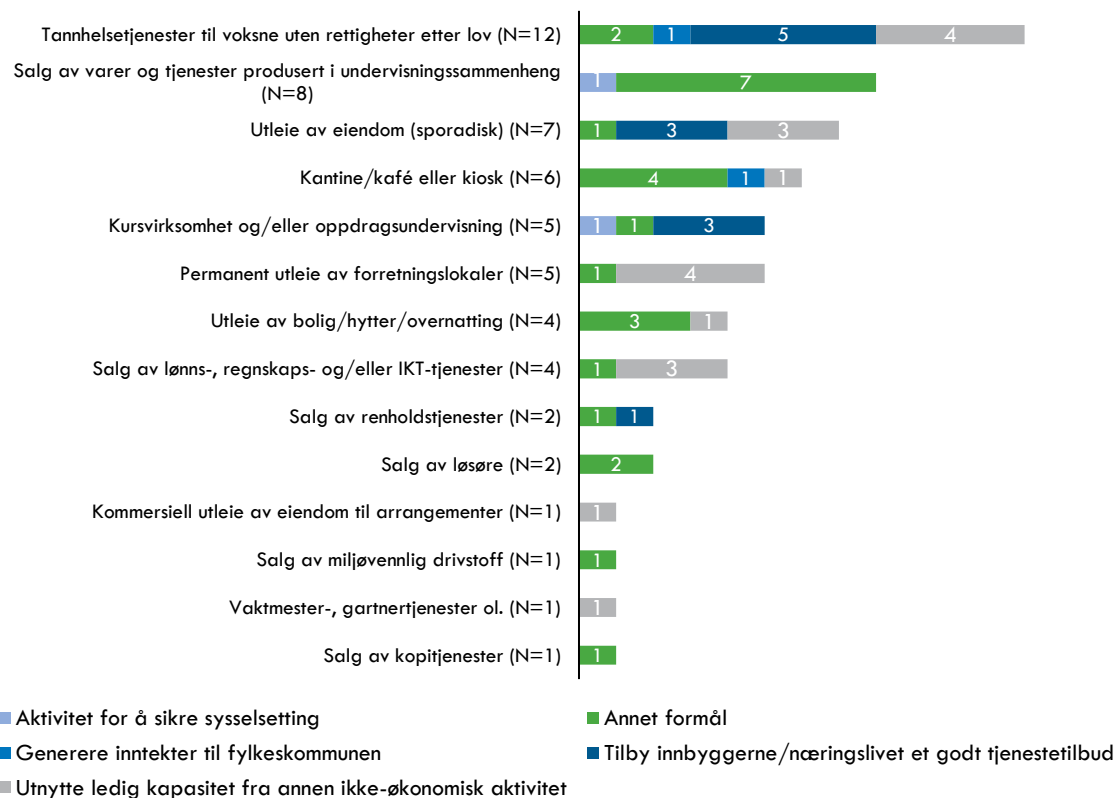
Vi har også kartlagt formålet med de ulike aktivitetene, og dette er presentert i figuren under:

Figur 4-7: Formål av aktiviteter i fylkeskommuner (N=61)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 4-8: Formål ved aktiviteter i fylkeskommuner

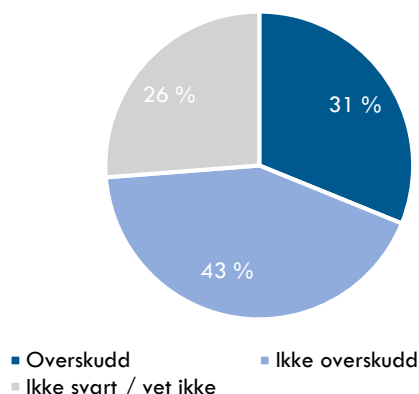


Datagrunnlag: Oslo Economics

4.5 Lønnsomhet

Figur 4-9 viser at fylkeskommunene sammenliknet med kommunene opplyser om at en større andel av aktivitetene drives med overskudd.

Figur 4-9: Andelen fylkeskommunale aktiviteter med overskudd (N=61)

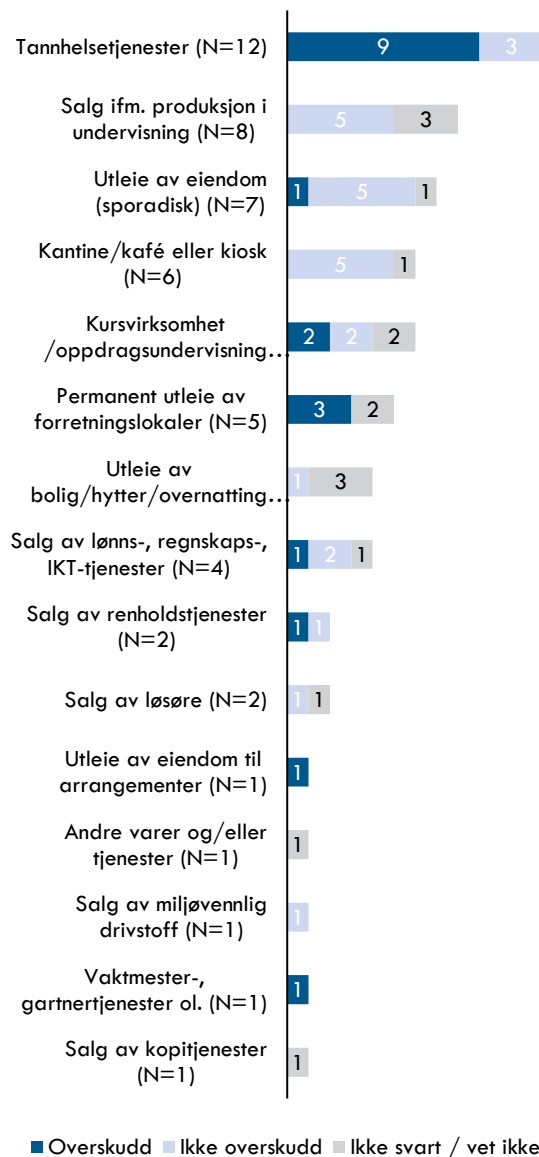


Datagrunnlag: Oslo Economics

Dersom vi betrakter lønnsomheten på aktivitetsnivå, som i Figur 4-10, ser vi imidlertid at den høyere andelen overskudd i stor grad skyldes at de fleste fylkeskommuner tilbyr tannhelsetjenester til voksne. I områder der det er god dekning av private tannleger må disse tjenestene tilbys med lønnsomhet. Det er imidlertid en rekke ulike typer aktiviteter som en eller flere fylkeskommuner driver med overskudd. For flere typer aktiviteter opplyser noen kommuner at aktiviteten går med overskudd, mens andre opplyser om at de ikke går med overskudd.

Utvalget er imidlertid så begrenset at det gir liten mulighet for å se noe mønster mellom overskudd og type aktivitet. Av vanlige aktiviteter synes det imidlertid som om serveringsvirksomheten ikke drives med overskudd – noe som er naturlig dersom det primært er et tilbud til de ansatte i fylkeskommunen. Sporadisk utleie synes også å være en aktivitet med begrenset lønnsomhet – noe som er i tråd med hva kommunene har rapportert for aktiviteten.

Figur 4-10: Overskudd i aktiviteter i fylkeskommuner (N=61)



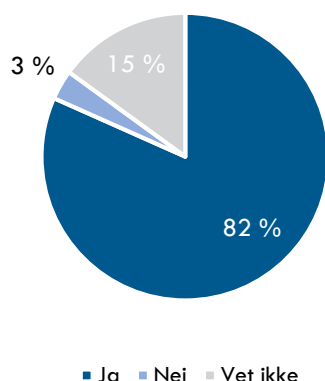
Datagrunnlag: Oslo Economics

4.6 Konkurransen fra private

Figur 4-11 viser at sammenliknet med for kommunene, vurderer fylkeskommunene at en større andel av deres aktiviteter er i konkurranse med private. Vi vil igjen bemerke at svarene på dette spørsmålet må tolkes med varsomhet.

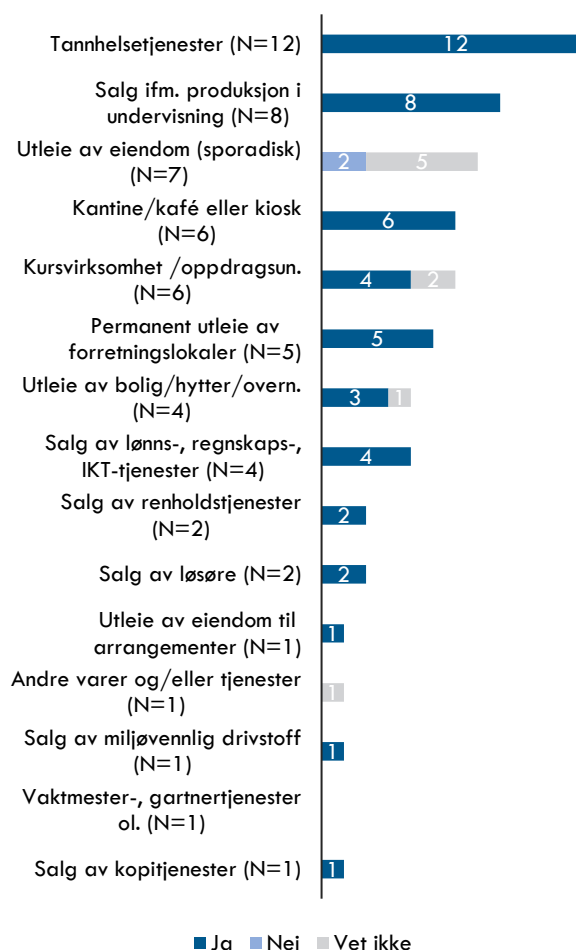
En interessant observasjon av Figur 4-12 er imidlertid at med unntak av sporadisk utleie av eiendom, rapporterer fylkeskommunene i all hovedsak at det foreligger konkurranse med private.

Figur 4-11: Andelen som rapporterer om konkurranse fra private aktører (N=60)



Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 4-12: Rapportert konkurranse i aktiviteter i fylkeskommuner (N=60)



Datagrunnlag: Oslo Economics

4.7 Kvalitative vurderinger av omfanget av fylkeskommunal økonomisk aktivitet

Antallet fylkeskommuner er lavt sammenliknet med antallet kommuner. Fylkeskommunene har også færre ansvarsområder. Forskjellen i antall er en naturlig forklaring på hvorfor den samlede økonomiske aktiviteten i fylkeskommunene er mindre enn i kommunene. Imidlertid bidrar også de mer begrensede ansvarsområdene til at fylkeskommunene typisk har færre økonomiske aktiviteter enn kommunene, og et mindre spenn i typer aktiviteter.

Som for kommunene synes fylkeskommunenes økonomiske aktiviteter å være knyttet til deres ansvarsområder. En stor del av de kartlagte aktivitetene kan knyttes enten til ansvaret for tannhelse og videregående opplæring – og skjer dermed i fylkeskommunale organisasjonsledd. Dette medfører at det er mindre variasjon i organiseringen av fylkeskommunale aktiviteter enn kommunale aktiviteter.

En større andel av fylkeskommunenes økonomiske aktivitet kan sies å skje i stor skala. Det er imidlertid hovedsakelig tannhelsetjenester til voksne som skaper forskjellen. Noen fylkeskommuner ser også ut til å drive kursvirksomhet i et forholdvis stort økonomisk omfang.

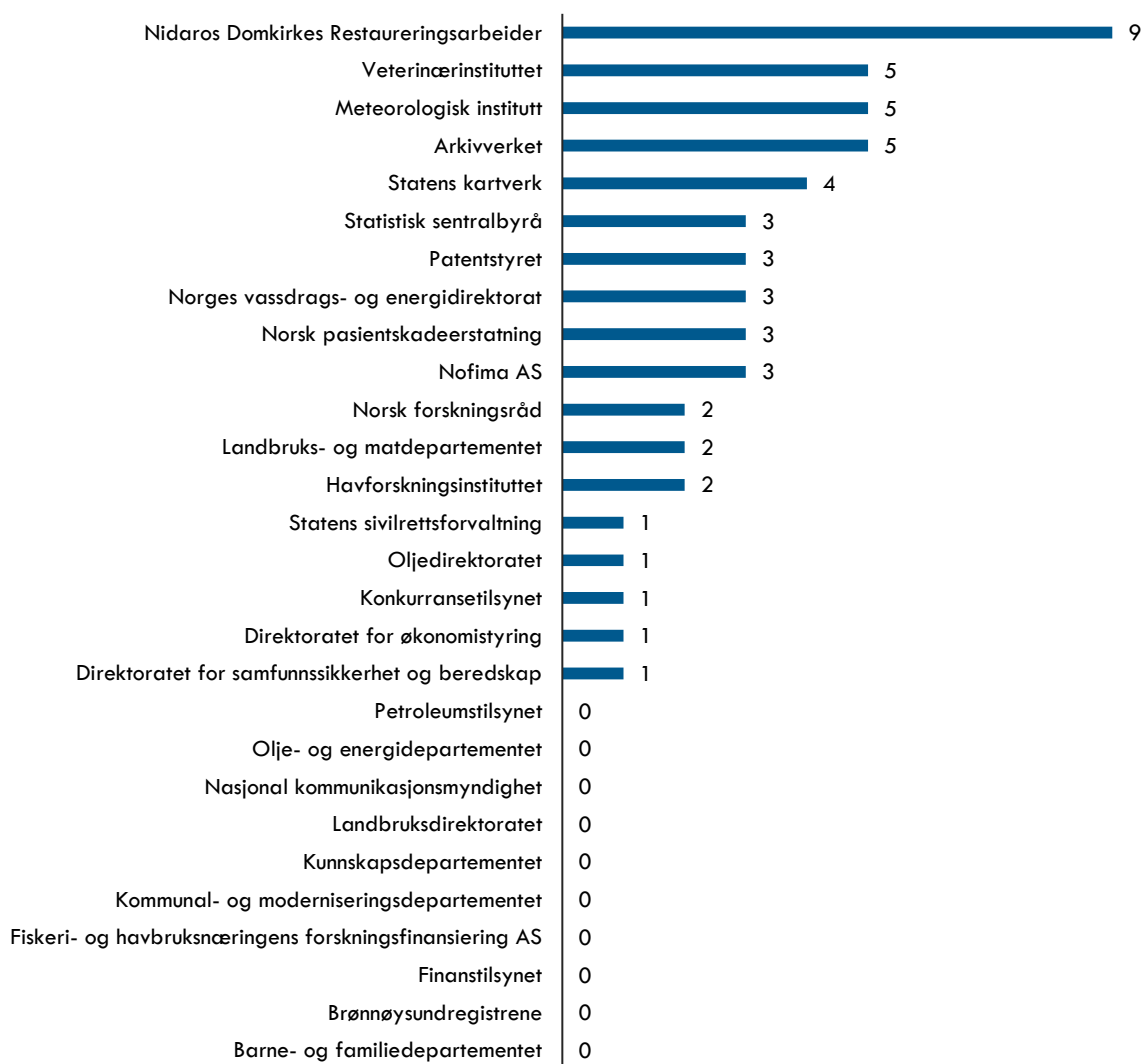
5. Økonomisk aktivitet blant statlige aktører

De fleste av de statlige virksomhetene som har svart på undersøkelsen rapporterer om få økonomiske aktiviteter. Aktivitetene som finnes virker imidlertid å ha høyere omsetning sammenlignet med de kommunale aktivitetene. De statlige aktivitetene er i all hovedsak organisert som et ledd i virksomheten eller en underliggende etat.

5.1 Overordnet om statlige aktører som har besvart undersøkelsen

Totalt har 28 statlige virksomheter svart på vår undersøkelse. Fra Figur 5-1 fremkommer det at både departementer, direktorater og underliggende etater er representert. Virksomhetene varierer betydelig langs relevante dimensjoner – både i størrelse og i virkeområde. Fordi virksomhetene i utvalget er svært forskjellige, er det også sannsynlig at tilbøyeligheten til å starte økonomisk aktivitet varierer mellom dem. I likhet med for kommuner og fylkeskommuner synes den økonomiske aktiviteten å være knyttet til aktørenes ansvarsområder.

Figur 5-1: Antall aktiviteter som rapporteres i statlige virksomheter



Datagrunnlag: Oslo Economics

5.2 Om samlet økonomisk aktivitet

Som vist i Figur 5-1 er det en relativt stor andel av de statlige virksomhetene som rapporterer om få eller ingen økonomiske aktiviteter. Kun fem av de 28 virksomhetene rapporterer om mer enn tre aktiviteter. Videre rapporterer ti av virksomhetene at de ikke har noen økonomiske aktiviteter i det hele tatt. En mulig forklaring på dette kan være at statlige virksomheter ofte har klare og avgrensede ansvarsområder, som kan begrense potensialet for å drive med diverse økonomisk aktivitet.

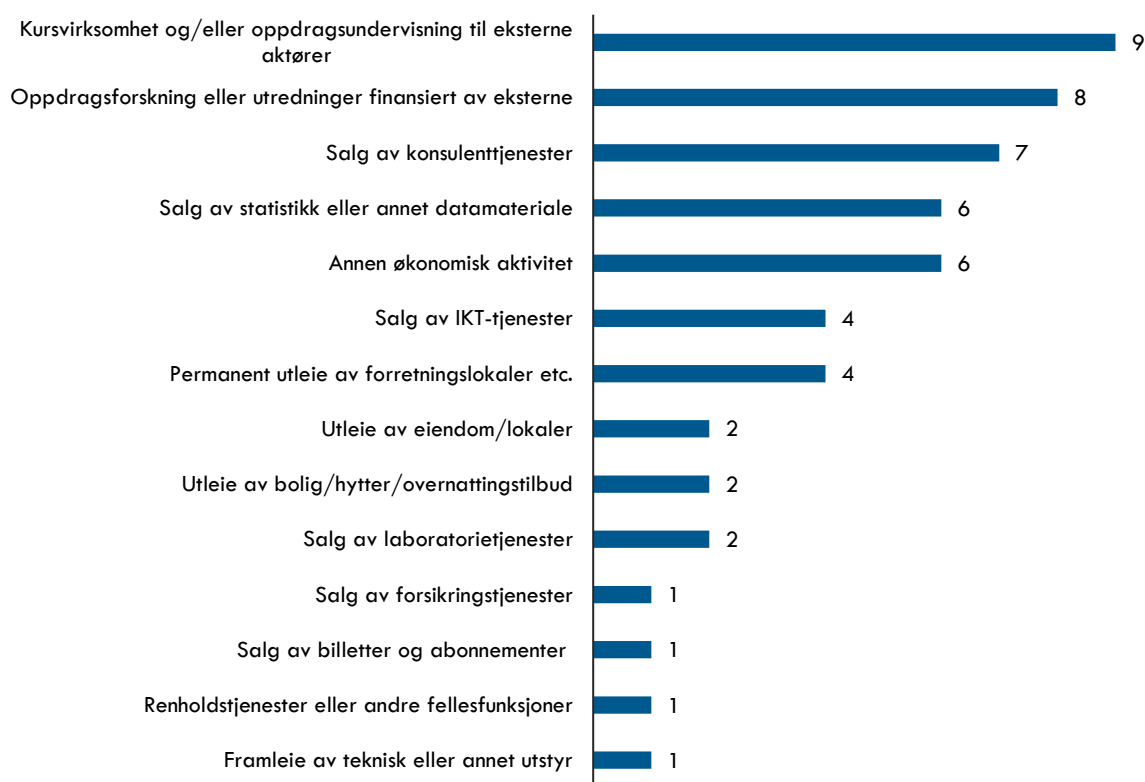
Mye av den økonomiske aktiviteten til de statlige virksomhetene i utvalget er relatert til oppdragsundervisning/kursvirksomhet eller oppdragsforskning/utredninger. 17 av de totalt 54 aktivitetene som rapporteres ligger i en av disse to

gruppene. For øvrig rapporterer også sju av de statlige virksomhetene at de selger konsulenttjenester.

Totalt ble de statlige virksomhetene spurt om de har erfaring med 21 ulike aktiviteter (inkludert en «annet»-kategori). Som en kan se under, er det altså sju av aktivitetene fra vår undersøkelse som ingen av de statlige aktørene rapporterer om.

11 prosent av aktivitetene ligger i kategorien «Annen økonomisk aktivitet». I fritekstsvar har virksomhetene delvis spesifisert hva disse aktivitetene innebærer. I svarene fremgår det at aktivitetene i «annet»-kategorien, totalt seks aktiviteter, kjennetegnes av at de er relatert til virksomhetens overordnede aktiviteter, for eksempel salg av flyværtjenester eller fisk.

Figur 5-2: Aktiviteter blant 28 statlige virksomheter som har besvart undersøkelsen

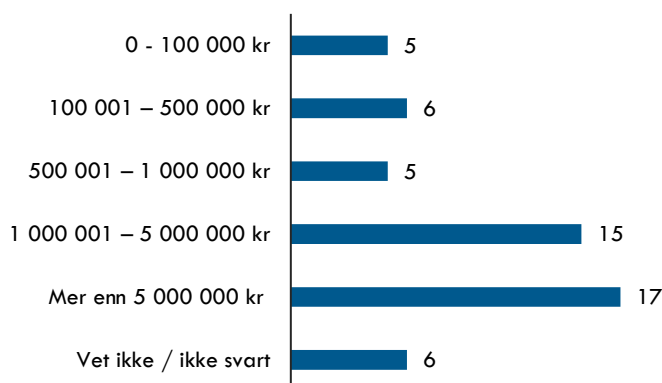


Datagrunnlag: Oslo Economics

Som vist i Figur 5-3 har flesteparten av aktivitetene en omsetning på mer enn én million (32 av 54 aktiviteter). Dette er i kontrast til andelen i kommunale økonomiske aktiviteter, der klart flest av aktivitetene ligger i et av de to laveste intervallene.

17 av aktivitetene i statlige virksomheter rapporteres å ha en omsetning på mer enn 5 millioner kroner. I fritekstsvar fremgår det at omsetningen blant disse varierer, og det finnes for eksempel virksomheter som driver med salg av konsulenttjenester med inntekt på 6 millioner, salg av statistikk og data til 10 millioner og utleie av forretningslokaler til 21 millioner.

Figur 5-3: Omsetning i aktiviteter i statlige virksomheter (N=54)

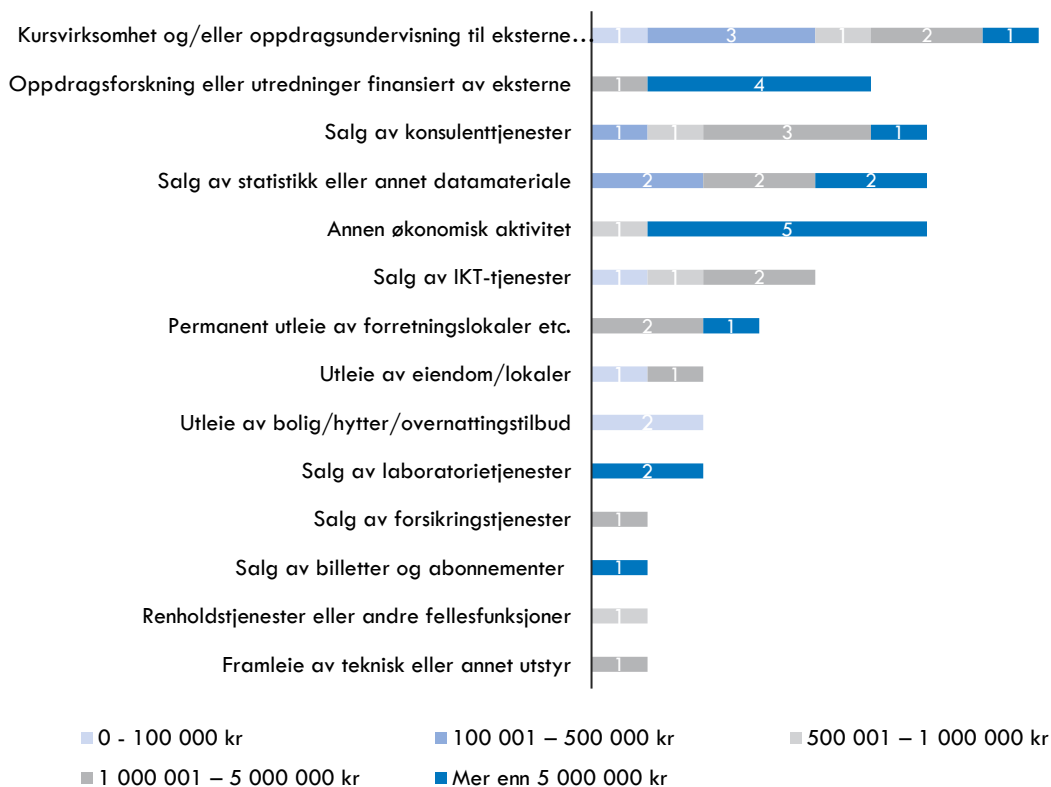


Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 5-4 viser en tendens til at aktivitetene med høyest omsetning er relatert til enten oppdragsforskning eller «annen økonomisk aktivitet». Blant den mest vanlige aktiviteten, «kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning til eksterne aktører», er omfanget målt i omsetning varierende, og alle omsetningsintervallene er representert i svarene. Blant virksomhetene som driver med oppdragsforskning, er omsetningen hos samtlige på minst én million, og fire av fem er på mer enn fem millioner.

Blant de statlige aktivitetene vi har kartlagt, er det relativt få som har svært lav omsetning (mindre enn 100 000 kroner). Ved nærmere blick på de disse minste aktivitetene, målt i omsetning, finner man at det hovedsakelig dreier seg om utleie av bolig, hytter eller overnattingstilbud, samt utleie av eiendom/lokaler, som kan være et rimelig funn gitt disse aktivitetenes sannsynlige omfang.

Figur 5-4: Omsetning per aktivitet i statlige virksomheter (N=48)

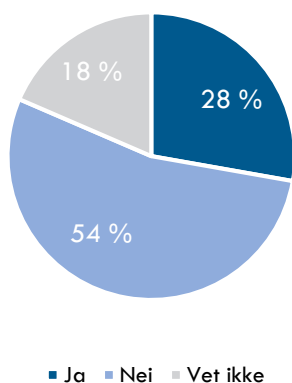


Datagrunnlag: Oslo Economics

5.3 Lønnsomhet

På spørsmål om den økonomiske aktiviteten driver med overskudd, svarer 54 prosent av respondentene nei. Dette funnet ligner på resultatene fra den øvrige kartleggingen, der 60 prosent av de kommunale aktivitetene svarer nei på dette spørsmålet, mens 43 prosent av de fylkeskommunale aktivitetene også drives uten rapportert overskudd. I 18 prosent av de rapporterte statlige aktivitetene svarer respondenten «vet ikke» på om virksomheten driver med overskudd, sammenlignet med 31 prosent i fylkeskommunene og 24 prosent i kommunene.

Figur 5-5: Overskudd i aktiviteter i statlige virksomheter (N=54)

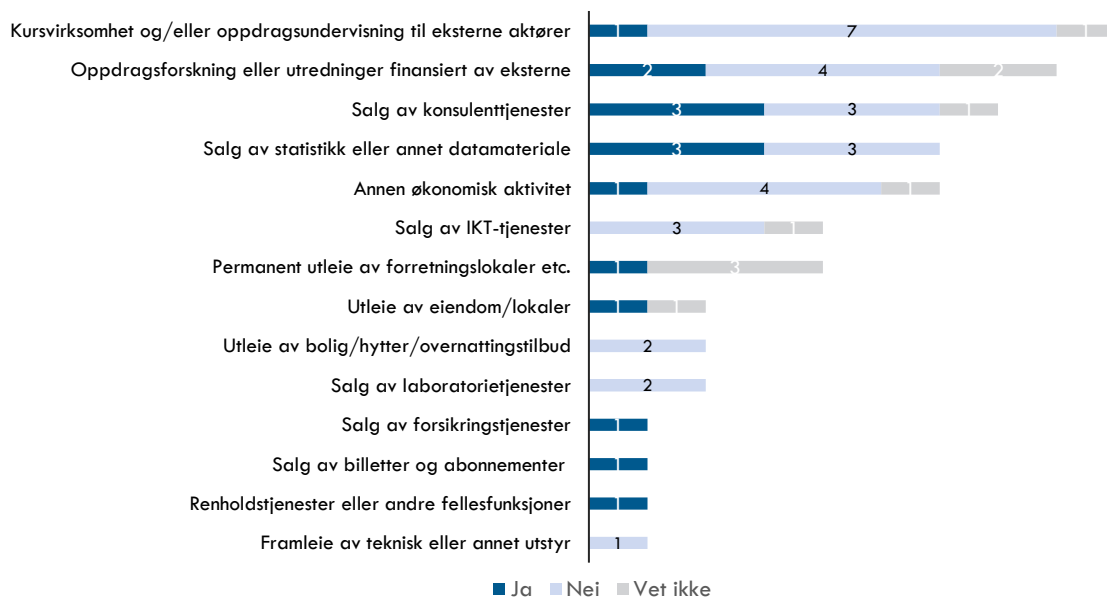


Figur 5-6 viser andelen som rapporterer om overskudd per aktivitet. Relativt få observasjoner per aktivitet begrenser mulighetene til å få et generelt inntrykk av aktiviteter med og uten overskudd. Imidlertid kan man observere at i størsteparten av de vanligste aktivitetene svarer respondentene eksplisitt nei på om aktiviteten genererer overskudd.

58 prosent av de tre vanligste aktivitetene – kursvirksomhet, oppdragsundervisning og -forskning eller konsulenttjenester – drives ikke med overskudd. Dette innebærer imidlertid ikke at aktivitetene nødvendigvis drives med underskudd. Eksempelvis kan det hende at aktørene priser etter selvkost.

Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 5-6: Overskudd per aktivitet i statlige virksomheter (N=54)



Datagrunnlag: Oslo Economics

5.4 Organisering

Også blant de statlige virksomhetene ønsket vi å kartlegge organiseringen av aktivitetene, og i de statlige aktivitetene er det svært få som rapporteres å være skilt ut som egne selskaper. 45 av 54 aktiviteter er organisert som et ledd i enten den statlige

virksomheten eller i en underliggende etat. Kun tre av de rapporterte aktivitetene er organisert som en del av et aksjeselskap. Denne lave andelen er konsistent med funnet på organiseringen av aktivitetene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

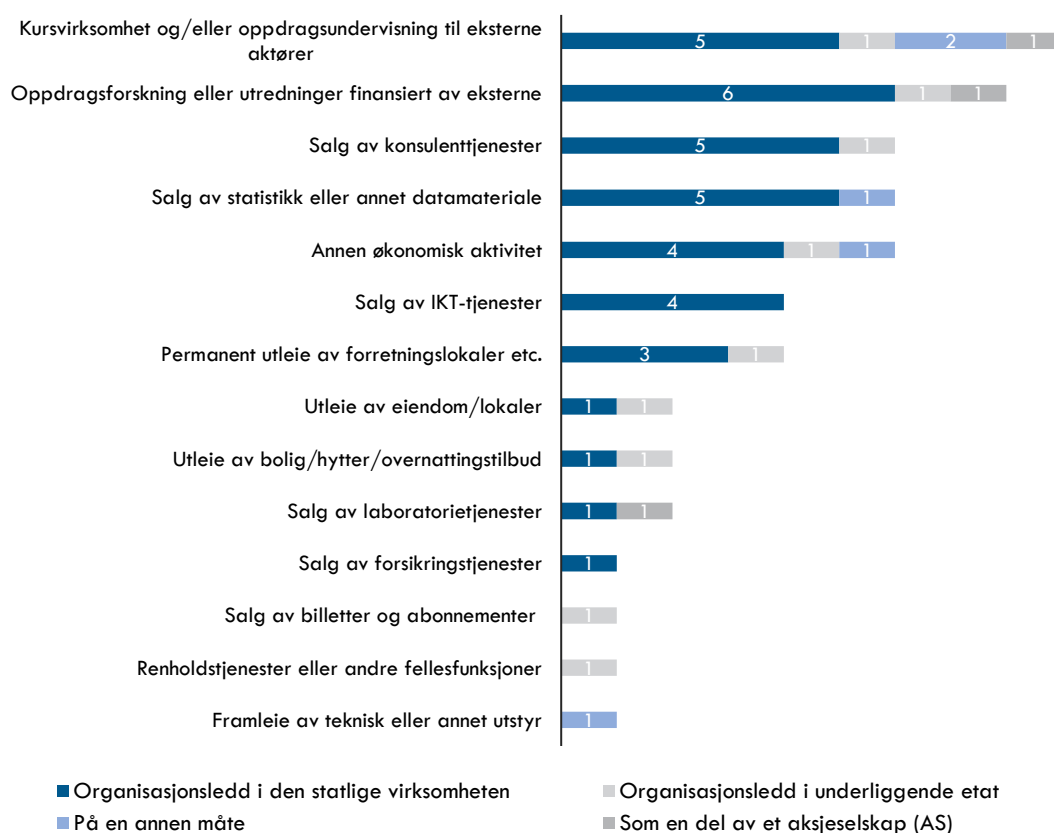
Figur 5-7: Organisering av aktiviteter i statlige virksomheter (N=54)



Inntrykket er det samme når observasjonene brytes ned på hver aktivitet. Av figuren under fremgår det at de tre aksjeselskapene driver med henholdsvis oppdragsundervisning, oppdragsforskning og laboratorietjenester. I alle de relativt vanlige aktivitetene er det en klar overvekt av aktiviteter som er organisasjonsledd i virksomheten eller i en underliggende etat.

Datagrunnlag: Oslo Economics

Figur 5-8: Organisasjonsform per aktivitet i statlige virksomheter (N=53)

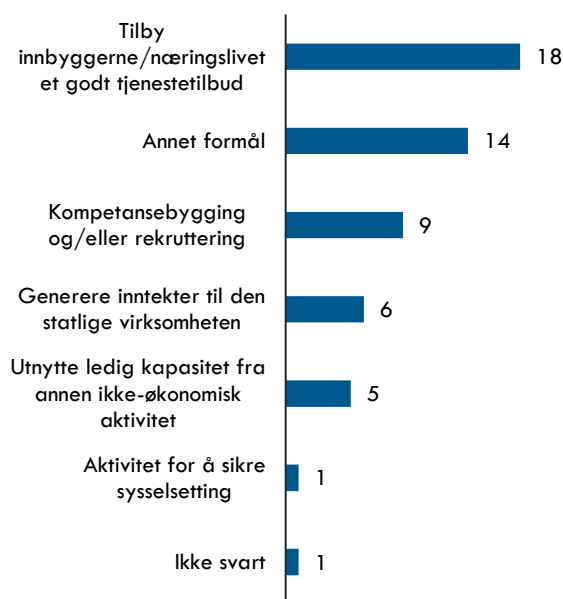


Datagrunnlag: Oslo Economics. Ett tilfelle av «ikke svart» er ekskludert fra oversikten.

5.5 Formål

Fra Figur 5-9 leser vi at det er betydelig variasjon i formålet med de økonomiske aktivitetene i statlige sektor. Det vanligste formålet er å tilby innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud, og andre relativt hyppige formål er «annet formål» og kompetansebygging og/eller rekruttering. Ettersom dette spørsmålet vurderes å være sensitivt for respondentens vurderinger må imidlertid svarene tolkes med varsomhet.

Figur 5-9: Formål av aktiviteter i statlige virksomheter (N=54)



Datagrunnlag: Oslo Economics

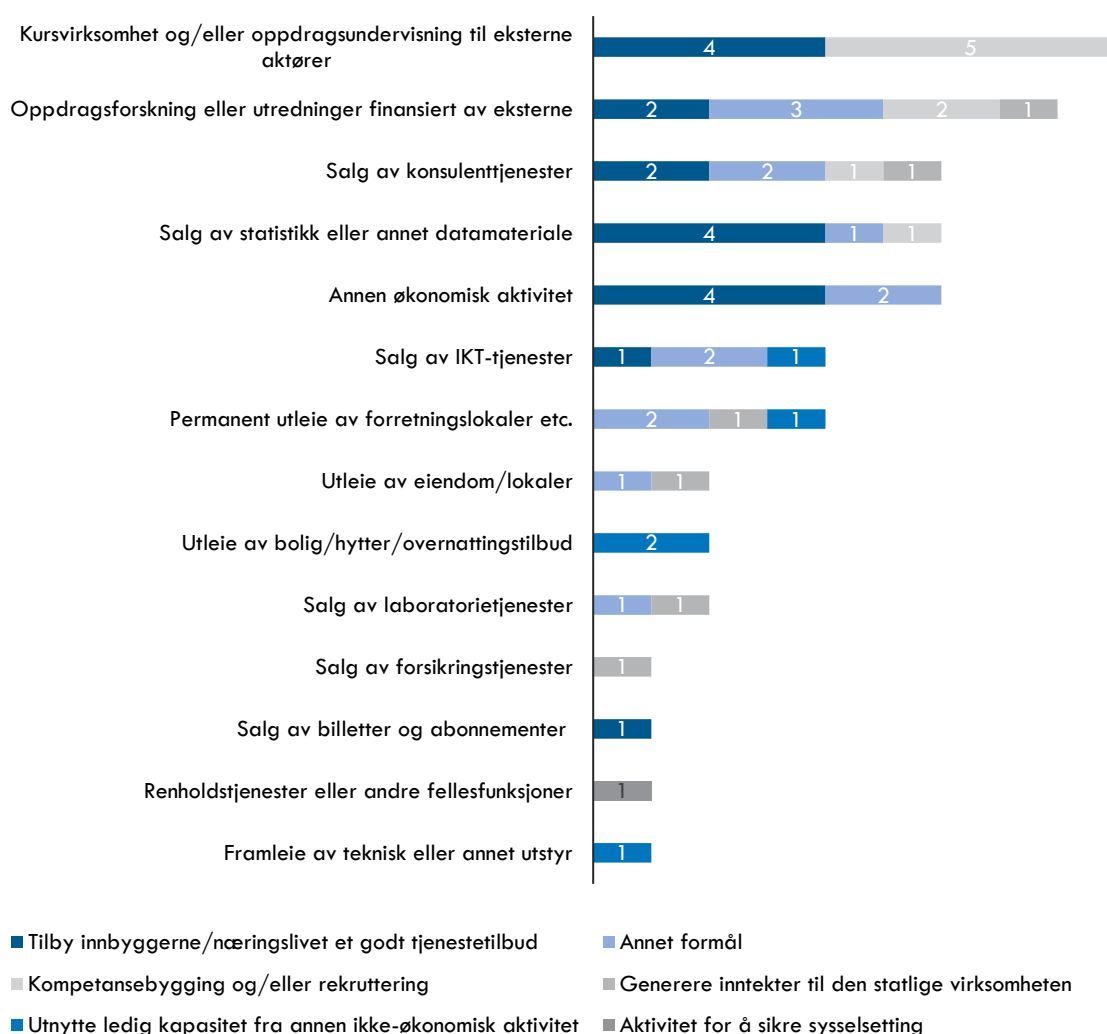
18 av 54 aktiviteter er i kategorien «Tilby innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud». At 1/3 av aktivitetene har dette som formål er noe høyere enn tilfellet på fylkeskommunalt nivå (rundt 1 av 5), men langt lavere enn andelen på kommunalt nivå (69 prosent).

At forholdsvis mange respondenter fra statlige virksomheter svarer at kompetansebygging og rekruttering er primære formål for aktiviteten, kan virke rimelig med tanke på at de mest vanlige aktivitetene er relatert til blant annet kursvirksomhet og oppdragsforskning og at statlige virksomheter ofte har behov for bred og tung kompetanse.

Også per aktivitet er inntrykket at formålet ved aktivitetene varierer mellom virksomhetene. Blant de vanligste aktivitetene er det både eksempler på virksomheter som drives med motivasjon om å gi et godt tjenestetilbud og som ønsker å bygge kompetanse eller rekruttere. Dette illustreres i Figur 5-10.

Det er verdt å merke seg at blant de vanligste aktivitetene er formålet sjelden å generere inntekter til virksomheten eller å utnytte ledig kapasitet. «Annet formål» er imidlertid forholdsvis ofte oppgitt for en del av de vanlige aktivitetene. Videre er det kun én aktivitet – renholdstjenester – som oppgis å ha til formål å sikre sysselsetting.

Figur 5-10: Formål per aktivitet i statlige virksomheter (N=53)



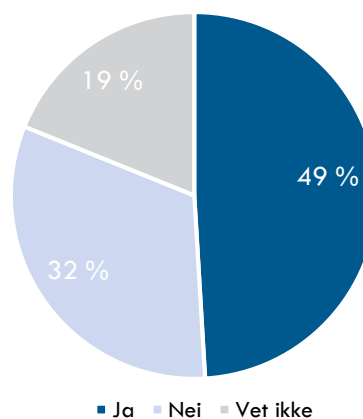
Datagrunnlag: Oslo Economics. Ett tilfelle av «ikke svart» er ekskludert fra oversikten.

5.6 Kommersielt marked

Blant statlige økonomiske aktiviteter rapporteres det at 49 prosent av aktivitetene foregår i konkurranse med private aktører. Dette er en noe høyere andel enn blant kommunale aktiviteter, tilsvarende 40 prosent, og langt mindre andel enn hos fylkeskommunene (82 prosent). Som vi drøftet i kapitlet om kommunene, må man også her tolke andelene med varsomhet.

Noen av de statlige virksomhetene kjennetegnes også trolig av at deres ikke-økonomiske aktivitet genererer unik data og kompetanse. Når de så tilgjengeliggjør den gjennom økonomisk aktivitet vil det dermed naturlig være få eller ingen konkurrenter. Andre statlige virksomheter kan imidlertid naturlig møte konkurranse.

Figur 5-11: Andel aktiviteter i statlige virksomheter der det rapporteres om konkurranse (N=53)

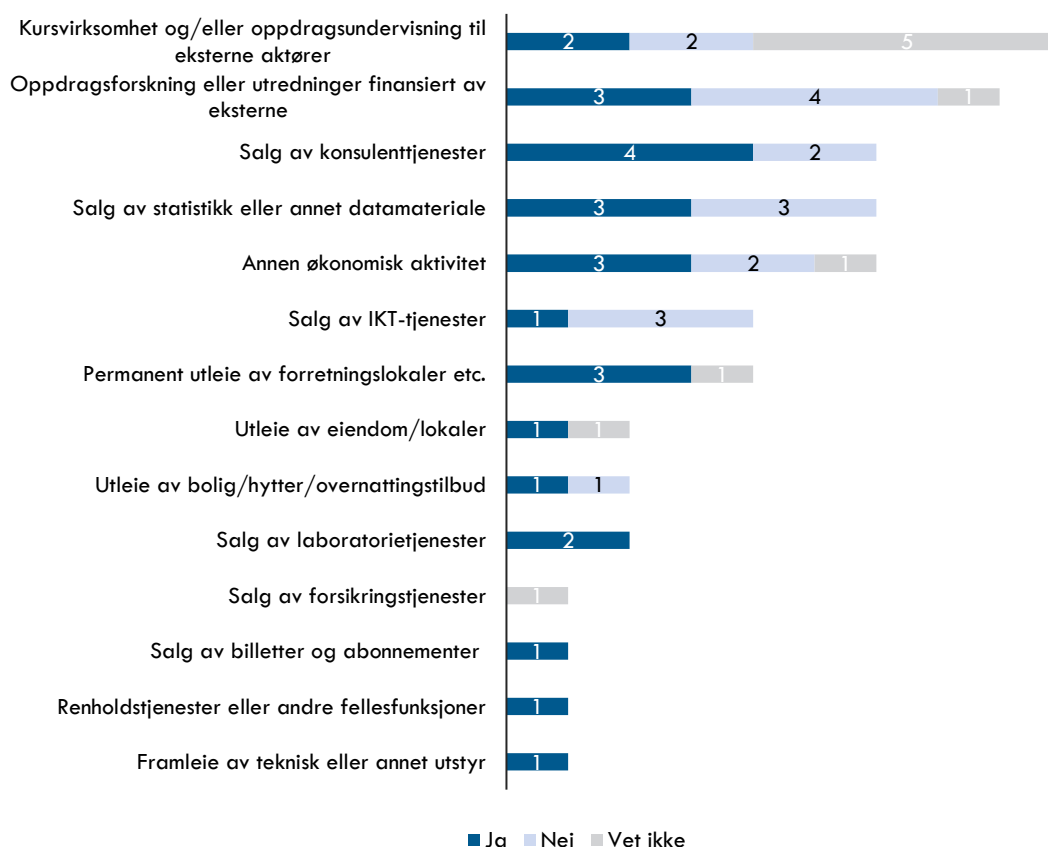


Datagrunnlag: Oslo Economics. Ett tilfelle av «ikke svart» er ekskludert fra oversikten.

I Figur 5-12 har vi brutt svarene på hvorvidt aktiviteten møter konkurranse fra private ned på aktivitetstype. Vi ser da at blant de vanligste aktivitetene er det en forholdsvis stor andel som oppgir at aktivitetene ikke skjer i konkurranse med private eller at de ikke vet. Motsatt synes tilfellet å være for sjeldne aktiviteter ved at disse stort sett opplyses om at de skjer i konkurranse med private.

I motsetning til kommunene og fylkeskommunene ble de statlige aktørene spurt om hvem som primært var kunder. For 29 av aktivitetene er det oppgitt at sluttbrukere/næringsaktører er de primære kundene, mens for 24 av aktivitetene er andre offentlige aktører oppgitt som de primære kundene. Dette kan indikere at en stor del av den økonomiske aktiviteten til statlige aktører er internt salg i det offentlige.

Figur 5-12: Statlige aktiviteter der det rapporteres om konkurranse (N=53)



Datagrunnlag: Oslo Economics. Ett tilfelle av «ikke svart» er ekskludert fra oversikten.

5.7 Kvalitative vurderinger av omfanget av statlig økonomisk aktivitet

Antallet statlige virksomheter som har svart på undersøkelsen lavt sammenlignet med antallet kommuner. Mens undersøkelsen rettet mot kommunene ga oss 1 065 datapunkter av aktiviteter, har vi i undersøkelsen rettet mot staten måtte nøye oss med 54 aktiviteter. Dette begrenser rommet for å trekke sterke slutninger fra en del av spørsmålene i den statlige undersøkelsen.

Andelen store aktiviteter, målt i omsetning, er større i staten enn i kommunene. Dette er ikke et uventet funn, ettersom mange kommuner er små og generelt tilbyr

et bredere utvalg tjenester. Statlige virksomheter drives ofte etter mer avgrensede og spesifikke formål, og dette kan forklare at en del type økonomisk aktivitet er mindre relevant. Et kjennetegn ved statlig økonomisk aktivitet synes imidlertid å være at det selges kompetansebaserte tjenester. Videre ser formålet med aktivitetene sjelden ut til å være å utnytte ledig kapasitet, og enda sjeldnere å sikre sysselsetting. Kompetansebygging og rekruttering synes imidlertid å være en forholdsvis utbredt motivasjon for den økonomiske aktiviteten.

Omfanget av økonomisk aktivitet i vårt utvalg av statlige virksomheter virker å være begrenset. Et klart flertall av virksomhetene rapporterer om svært få økonomiske aktiviteter, og det som finnes er ofte relatert til aktørenes øvrige virksomhet.



Vedlegg A Spørreundersøkelse rettet mot kommuner

Innledning/informasjonstekst

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge omfanget av økonomisk aktivitet (i statsstøtterettslig forstand) som skjer i kommune-Norge. Undersøkelsen gjøres i forbindelse med en utredning bestilt av NFD.

I tillegg til lovpålagte primær oppgaver kan offentlige aktører tilby enkelte varer og tjenester som også ytes av ordinære næringsdrivende. I statsstøtteforstand betegnes dette som økonomisk aktivitet. Eksempler på økonomisk aktivitet kan være drift av kantiner og treningsstudio som er åpne for allmennheten, innsamling av næringsavfall, utleie av lokaler etc. Aktiviteter som offentlige aktører har ansvaret for at tilbys og/eller finansieres, samt myndighetsutøvelse betegnes på den annen side som ikke-økonomisk aktivitet. Barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, SFO og kulturskoler regnes eksempelvis som ikke-økonomisk aktivitet grunnet hvordan de er organisert og finansiert.

Ved økonomisk aktivitet står offentlige aktører overfor rammebetingelser som til en viss grad skiller seg fra private aktører. Dette eksempelvis ved at offentlige aktører ikke betaler skatt og har konkursimmunitet. På generelt grunnlag kan ulike rammebetingelser føre til at produksjonen vris i favør av mindre effektive tilbydere. Dette er bl.a. påpekt av Produktivitetskommisjonen. ESA har overfor norske myndigheter uttrykt bekymring for slik vridning, samt at midler tiltenkt offentlige oppgaver kan tilflytte aktiviteter offentlige aktører utøver som næringsdrivende.

Det regjeringsoppnevnte Hjelmeng-utvalget foreslo et sett med tiltak for å avhjelpe ESA sine bekymringer og legge til rette for konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private aktører. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har nå gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte tiltakene. Dette omfatter bl.a. å vurdere behovet for tiltakene, kostnader av dem, og i hvilken grad tiltakene samlet sett fremstår som hensiktsmessige.

Omfanget av økonomisk aktivitet, og egenskapene ved denne, vil ha betydning for behovet for tiltak, samt konsekvenser og kostnader av eventuelle tiltak. Vi er nå i ferd med å kartlegge den økonomiske aktiviteten. Her søker vi blant annet å belyse omfanget av ulike typer økonomisk aktivitet i offentlig sektor.

Vi håper dere har anledning til å hjelpe oss med kartleggingen gjennom å besvare denne spørreundersøkelsen, og dermed legge til rette for at myndighetene får et best mulig grunnlag for å fatte eventuelle beslutninger.

Undersøkelsen består av 11 hovedspørsmål.

Innledende spørsmål

1. Hvilken kommune er du ansatt i? (Rullegardin?)
2. Hva er din stilling?
 - a. Rådmann
 - b. Assisterende rådmann
 - c. Kommunalsjef
 - d. Kommunaldirektør
 - e. Fagsjef
 - f. Annen stilling
3. Du har krysset av for at du har en "Annen stilling". Hva er din stilling? [Gis til respondenter som har krysset av for «Annen stilling» på spr. 2.]

Relevante økonomiske aktiviteter i kommunen

Med **aktivitet** menes i denne sammenheng å tilby varer og/eller tjenester i et marked, som dere ikke er pålagt å tilby.

Merk at dersom kapasiteten i en kommunal enhet overstiger behovet for ivaretagelse av en lovpålagt oppgave, vil salg av restkapasiteten være å regne som relevant økonomisk aktivitet. Merk også at aktiviteter kan være

relevante selv om de ikke har et forretningsmessig formål og/eller ikke drives med overskudd. Det avgjørende er at aktiviteten ikke er lovpålagt og at den kan knyttes til et marked.

4. Tilbyr din kommune følgende varer og/eller tjenester i et marked?

Tjeneste produkt	Ja	Nei	Vet ikke
Treningsstudio			
Utleie av kommunal eiendom i liten/sporadisk skala (gymsal, skole, samfunnshus til arrangementer eller lignende)			
Kommersiell/hyppig utleie av kommunal eiendom til arrangementer (f.eks. utleie av idrettsanlegg/flerbrukshall/kulturhus til konserter, teateroppsetninger, messer, kommersielle idrettsarrangementer etc.).			
Utleie av kommunal grunn til utendørsarrangementer			
Permanent utleie av forretningslokaler			
Drift av marina/småbåthavn			
Utleie av bolig til ikke-vanskeligstilte personer (i potensiell konkurranse med private utleiere)			
Drift av kantine/kafe e.l. som er åpen for allmennheten			
Catering og salg av hjemkjørt mat til personer som ikke har krav om en slik tjeneste (gjelder ikke leveranse av mat til personer som kun betaler en begrenset egenandel)			
Salg av parkeringstjenester til private aktører (F.eks. forvaltning av private aktører sine parkeringsplasser)			
Drift og eierskap av parkeringshus/parkeringsplasser (ikke parkering på offentlig vei)			
Innsamling og håndtering av næringsavfall			
Forvaltning og håndtering av avfall med økonomisk verdi			

Tjeneste/produkt	Ja	Nei	Vet ikke
Oppføring av bolig- og næringsbygg (ment for videresalg/utleie)			
Eiendomsutvikling (kjøp av eiendommer og utvikling av bolig – og næringseiendom)			
Betalt kursvirksomhet (brann, førstehjelp osv.) som private aktører kan tilby			
Drift av offentlig bad med publikumsinntekter			
Drift av badeland (med tjenester utover det som er naturlig for mosjon og svømmeopplæring)			
Drift av spa			
Drift av brukt-/gjenvinningsbutikk			
Salg av brøytebiltjenester til private veieiere, borettslag etc.			
Salg og drift av brann- og innbruddsalarmssystemer			
Salg av løssøre (bøker, suvenirer, brannslukningsutstyr etc.)			
Vaskeritjenester			
Teater og oppsetning av annen type sceneshow (ikke amatøroppsetninger - f.eks. skolerevyer e.l.)			
Drift av kino			
Salg av laboratorietjenester			
Salg av konsulenttenester			
Salg av bredbånds- og/eller tv-tjenester			
Salg av tømmer fra kommunale skoger			
Salg av kopitjenester			
Salg av renholdstjenester til ikke-hjelpetrequende personer og næringsaktører			
Salg av vaktmester-, gartneritjenester etc.			
Salg av reisevaksine			
Utleie av løssøre (sykler, biler, verktøy, treningsutstyr etc.)			

Salg av miljøvennlig drivstoff til kjøretøy (elektrisitet, hydrogen, biodrivstoff etc.)

Andre varer og/eller tjenester

[Respondenter som har krysset av for «Ja» på en aktivitet (f.eks. kantine/kafé.) gis spr. 5, 6, 7, 8, 9 og 10. Spørsmålene gjentas for alle aktiviteter respondenten har krysset «Ja» for. Respondenter som har krysset av for «Nei» og/eller «Vet ikke» på alle rader i tabellen over avslutter undersøkelsen]

[Navn på relevant aktivitet]

For å kunne få god innsikt i behov for tiltak, og eventuelle konsekvenser av tiltakene, er det nyttig med litt mer informasjon om aktiviteten. Vi håper derfor dere kan ta dere bryet med å oppgi noen sentrale egenskaper ved aktiviteten.

5. Du har svart at din kommune driver med [Navn på relevant aktivitet]. Hva er aktivitetens primære formål:
 - a. Tilby innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud
 - b. Utnytte ledig kapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet
 - c. Generere inntekter til kommunen
 - d. Aktivitet for å sikre sysselsetting
 - e. Annet formål, vennligst spesifiser
6. Hvordan er aktiviteten er organisert?
 - a. I et eget kommunalt foretak
 - b. Som en del av et kommunalt foretak
 - c. I et interkommunalt selskap (IKS)
 - d. Som en del av et interkommunalt selskap (IKS)
 - e. Som et organisasjonsledd i kommunen
 - f. Som en del av et organisasjonsledd i kommunen
 - g. Et eget aksjeselskap (AS)
 - h. Som en del av et aksjeselskap (AS)
 - i. Annet, vennligst spesifiser
7. Eksisterer det private konkurrenter til denne virksomheten?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke

Skalaen på aktivitetene kan ha betydning for om det er behov tiltak, samt de relative kostnadene av å tilpasse seg tiltakene. Vi håper dere dere kan gi litt informasjon om inntekter og kostnader.

8. Kan du etter beste skjønn anslå de totale inntektene fra denne virksomheten siste regnskapsår?
 - a. 0 - 100 000 kr
 - b. 100 001 – 500 000 kr
 - c. 500 001 – 1 000 000
 - d. 1 000 001 – 5 000 000
 - e. Mer enn 5 000 000 kr
 - f. Vet ikke
9. Kan du etter beste skjønn anslå de totale kostnadene fra denne virksomheten siste regnskapsår?
 - a. 0-100 000 kr
 - b. 100 000 – 500 000 kr
 - c. 500 000 – 1 000 000
 - d. 1 000 000 – 5 000 000
 - e. Mer enn 5 000 000 kr
 - f. Vet ikke
10. Går denne virksomheten med overskudd med overskudd? (positivt driftsresultat)?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke

11. Vennligst oppgi navn på virksomheten, virksomhetens omsetning i forrige regnskapsår og beskriv kort virksomhetens aktiviteter. [Gis til respondenter som har krysset av for e) på spørsmål 8 og/eller 9]

Takk for hjelpen. Vi setter stor pris på deres bidrag.

Vedlegg B Spørreundersøkelse rettet mot fylkeskommuner

Innledning/informasjonstekst

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge omfanget av økonomisk aktivitet (i statsstøtterettslig forstand) som skjer blant fylkeskommunene i Norge. Undersøkelsen gjøres i forbindelse med en utredning bestilt av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

I tillegg til lovpålagte primæroppgaver kan offentlige aktører tilby enkelte varer og tjenester som også ytes av ordinære næringsdrivende. I statsstøtteforstand betegnes dette som økonomisk aktivitet. Eksempler på økonomisk aktivitet kan være drift av kantiner som er åpne for allmennheten, innsamling av næringsavfall, utleie av lokaler etc. Aktiviteter som offentlige aktører har ansvaret for at tilbys og/eller finansierer, samt myndighetsutøvelse betegnes på den annen side som ikke-økonomisk aktivitet. Barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, SFO og kulturskoler regnes eksempelvis som ikke-økonomisk aktivitet grunnet hvordan de er organisert og finansiert.

Ved økonomisk aktivitet står offentlige aktører overfor rammebetingelser som til en viss grad skiller seg fra private aktører. Eksempelvis betaler ikke offentlige aktører skatt, og de har konkursimmunitet. På generelt grunnlag kan ulike rammebetingelser føre til at produksjonen vris i favør av mindre effektive tilbydere. Dette er bl.a. påpekt av Produktivitetskommissjonen. ESA har overfor norske myndigheter uttrykt bekymring for slik vridning, samt at midler tiltenkt offentlige oppgaver kan tilflytte aktiviteter offentlige aktører utøver som næringsdrivende.

Det regjeringsoppnevnte Hjelmeng-utvalget foreslo et sett med tiltak for å avhjelpe ESA sine bekymringer og legge til rette for konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private aktører. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har nå gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte tiltakene. Dette omfatter bl.a. å vurdere behovet for tiltakene, kostnader av dem, og i hvilken grad tiltakene samlet sett fremstår som hensiktsmessige.

Omfanget av økonomisk aktivitet, og egenskapene ved denne, vil ha betydning for behovet for tiltak, samt konsekvenser og kostnader av eventuelle tiltak. Vi er nå i ferd med å kartlegge den økonomiske aktiviteten. Her søker vi blant annet å belyse omfanget av ulike typer økonomisk aktivitet i offentlig sektor.

Vi håper dere har anledning til å hjelpe oss med kartleggingen gjennom å besvare denne spørreundersøkelsen, og dermed legge til rette for at myndighetene får et best mulig grunnlag for å fatte eventuelle beslutninger.

Undersøkelsen består av 12 hovedspørsmål.

Innledende spørsmål

1. Hvilken fylkeskommune er du ansatt i? (Rullegardin?)
2. Hva er din stilling?
 - a. Fylkesrådmann/fylkesrådsleder/fylkesdirektør
 - b. Assisterende fylkesrådmann/fylkesrådsleder/fylkesdirektør
 - c. Økonomisjef/-direktør
 - d. Nærings-/regionsjef eller direktør for næring/miljø/regional utvikling
 - e. Annen stilling
3. Du har krysset av for at du har en "Annen stilling". Hva er din stilling? [Gis til respondenter som har krysset av for «Annen stilling» på spr. 2.]

Relevante økonomiske aktiviteter i fylkeskommunen

Med **aktivitet** menes i denne sammenheng å tilby varer og/eller tjenester i et marked, som dere ikke er pålagt å tilby.

Merk at dersom kapasiteten i en fylkeskommunal enhet overstiger behovet for ivaretagelse av en lovpålagt oppgave, vil salg av restkapasiteten være å regne som relevant økonomisk aktivitet. Merk også at aktiviteter kan

være relevante selv om de ikke har et forretningsmessig formål og/eller ikke drives med overskudd. Det avgjørende er at aktiviteten ikke er lovpålagt og at den kan knyttes til et marked.

4. Tilbyr din fylkeskommune følgende varer og/eller tjenester i et marked?

Tjeneste/produkt	Ja	Nei	Vet ikke
Tannhelsetjenester til voksne uten rettigheter etter lov om tannhelsetjenester §1-3			
Utleie av fylkeskommunal eiendom i liten/sporadisk skala (gymsal, skole, samfunnshus til arrangementer eller lignende)			
Kommersiell/hyppig utleie av fylkeskommunal eiendom til arrangementer (utleie av idrettsanlegg/flerbrukshall/kulturhus til konserter)			
Utleie av fylkeskommunal grunn til utendørsarrangementer			
Permanent utleie av forretningslokaler etc.			
Drift av marina/småbåthavn			
Utleie av bolig/hytter/overnatting			
Drift av kantine/kafe e.l. som er åpen for allmennheten			
Catering og salg av hjemkjørt mat			
Kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning (førstehjelp, offshore, sikkerhet, førerkortopplæring osv.) til allmennheten (ikke elever med rett til opplæring)			
Salg av varer og tjenester produsert i undervisningssammenheng (bilreparasjoner, byggearbeid, hårklipp m.m. i videregående-, fag- og/eller folkehøyskoler)			
Salg av brøytebiltjenester til private veieiere, borettslag etc.			

Tjeneste/produkt	Ja	Nei	Vet ikke
Salg av løvsøre (bøker, suvenirer, brannslukningsutstyr etc.)			
Vaskeritjenester			
Salg av diverse konsulenttenester			
Salg av lønns-, regnskaps- og/eller IKT-tjenester			
Salg av bredbånds- og/eller tv-tjenester			
Salg av kopitjenester			
Salg av renholdstjenester			
Salg av vaktmester-, gartnertjenester etc.			
Salg av miljøvennlig drivstoff til kjøretøy (elektrisitet, hydrogen, biodrivstoff etc.)			
Andre varer og/eller tjenester			

[Respondenter som har krysset av for «Ja» på en aktivitet (f.eks. kantine/kafé.) gis spr. 5, 6, 7, 8, , 10, 119 og 120. Spørsmålene gjentas for alle aktiviteter respondenten har krysset «Ja» for. Respondenter som har krysset av for «Nei» og/eller «Vet ikke» på alle rader i tabellen over avslutter undersøkelsen]

[Navn på relevant aktivitet]

For å kunne få god innsikt i behov for tiltak, og eventuelle konsekvenser av tiltakene, er det nyttig med litt mer informasjon om aktiviteten. Vi håper derfor dere kan ta dere bryet med å oppgi noen sentrale egenskaper ved aktiviteten.

5. Du har svart at din fylkeskommune driver med [Navn på relevant aktivitet]. Vennligst beskriv aktiviteten helt kort (kjennetegn og viktigste egenskaper ved virksomheten)
6. Hva er aktivitetens primære formål:
 - a. Tilby innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud
 - b. Utnytte ledig kapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet
 - c. Generere inntekter til fylkeskommunen
 - d. Aktivitet for å sikre sysselsetting
 - e. Annet formål, vennligst spesifiser
7. Hvordan er aktiviteten er organisert?
 - a. I et eget fylkeskommunalt foretak
 - b. Som en del av et fylkeskommunalt foretak
 - c. I et interkommunalt selskap (IKS)
 - d. Som en del av et interkommunalt selskap (IKS)
 - e. Som et organisasjonsledd i fylkeskommunen
 - f. Som en del av et organisasjonsledd i fylkeskommunen
 - g. Et eget aksjeselskap (AS)
 - h. Som en del av et aksjeselskap (AS)
 - i. Annet, vennligst spesifiser
8. Eksisterer det private konkurrenter til denne virksomheten?
 - a. Ja

- b. Nei
- c. Vet ikke

Skalaen på aktivitetene kan ha betydning for om det er behov for tiltak, samt de relative kostnadene av å tilpasse seg tiltakene. Vi håper dere dere kan gi litt informasjon om inntekter og kostnader.

9. Kan du etter beste skjønn anslå de totale inntektene fra denne virksomheten siste regnskapsår?
 - a. 0 – 100 000 kr
 - b. 100 001 – 500 000 kr
 - c. 500 001 – 1 000 000
 - d. 1 000 001 – 5 000 000
 - e. Mer enn 5 000 000 kr
 - f. Vet ikke
10. Kan du etter beste skjønn anslå de totale kostnadene fra denne virksomheten siste regnskapsår?
 - a. 0 – 100 000 kr
 - b. 100 000 – 500 000 kr
 - c. 500 000 – 1 000 000
 - d. 1 000 000 – 5 000 000
 - e. Mer enn 5 000 000 kr
 - f. Vet ikke
11. Går denne virksomheten med overskudd? (positivt driftsresultat)?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke
12. Vennligst oppgi navn på virksomheten, virksomhetens omsetning i forrige regnskapsår og beskriv kort virksomhetens aktiviteter. [Gis til respondenter som har krysset av for e) på spørsmål 10 og/eller 11]

Takk for hjelpen. Vi setter stor pris på deres bidrag.

Vedlegg C Spørreundersøkelse rettet mot statlige aktører

Innledning/informasjonstekst

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge omfanget av økonomisk aktivitet (i statsstøtterettslig forstand) som skjer blant statlige virksomheter i Norge. Undersøkelsen gjøres i forbindelse med en utredning bestilt av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

I tillegg til primæroppgaver - knyttet til lovpålagte aktiviteter og myndighetsutøvelse - står offentlige aktører i utgangspunktet fritt til å tilby varer og tjenester på lik linje med private næringsdrivende. I statsstøtterettslig forstand betegnes sistnevnte virksomhet som økonomisk aktivitet. Eksempler på økonomisk aktivitet kan være drift av kantiner som er åpne for allmennheten, innsamling av næringsavfall, utleie av lokaler etc. Aktiviteter som offentlige aktører har ansvaret for at tilbys og/eller finansierer, samt myndighetsutøvelse betegnes på den annen side som ikke-økonomisk aktivitet. Barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, SFO og kulturskoler regnes eksempelvis som ikke-økonomisk aktivitet grunnet hvordan de er organisert og finansiert.

Ved økonomisk aktivitet står offentlige aktører overfor rammebetingelser som til en viss grad skiller seg fra private aktører. Eksempelvis betaler ikke offentlige aktører skatt og har konkursimmunitet. På generelt grunnlag kan ulike rammebetingelser føre til at produksjonen vris i favør av mindre effektive tilbydere. Dette er bl.a. påpekt av Produktivitetskommissjonen. ESA har overfor norske myndigheter uttrykt bekymring for slik vridning, samt at midler tiltenkt offentlige oppgaver kan tilflytte aktiviteter offentlige aktører utøver som næringsdrivende.

Det regjeringsoppnevnte Hjelmeng-utvalget foreslo et sett med tiltak for å avhjelpe ESA sine bekymringer og legge til rette for konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private aktører. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har nå gitt Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte tiltakene. Dette omfatter bl.a. å vurdere behovet for tiltakene, kostnader av dem, og i hvilken grad tiltakene samlet sett fremstår som hensiktsmessige. I høringsrunden uttrykte eksempelvis flere kommuner bekymring for at tiltakene ville kunne svekke deres mulighet til å innrette sin virksomhet på en hensiktsmessig måte og resultere i et dårligere tjenestetilbud.

Omfanget av økonomisk aktivitet, og egenskapene ved denne, vil ha betydning for behovet for tiltak, samt konsekvenser og kostnader av eventuelle tiltak. Vi er nå i ferd med å kartlegge den økonomiske aktiviteten. Her søker vi blant annet å belyse omfanget av ulike typer økonomisk aktivitet i offentlig sektor.

Vi håper dere har anledning til å hjelpe oss med kartleggingen gjennom å besvare denne spørreundersøkelsen, og dermed legge til rette for at myndighetene får et best mulig grunnlag for å iverksette eventuelle tiltak.

Innledende spørsmål

13. Hvilken statlig virksomhet er du ansatt i? (Rullegardin?)
14. Hva er din stilling?
 - a. Administrerende direktør
 - b. Økonomidirektør
 - c. Direktør med annen funksjon
 - d. Seksjonssjef/Ekspedisjonssjef/Avdelingsdirektør
 - e. Seniorrådgiver /rådgiver/førstekonsulent
 - f. Annen stilling
15. Du har krysset av for at du har en "Annen stilling". Hva er din stilling? [Gis til respondenter som har krysset av for «Annen stilling» på spr. 2.]

Relevante økonomiske aktiviteter i den statlige virksomheten

Med **økonomisk aktivitet** menes i denne sammenheng å tilby varer og/eller tjenester i et marked, som dere ikke er pålagt ved lov å tilby.

Merk at dersom kapasiteten i en statlig enhet overstiger behovet for ivaretagelse av en lovpålagt oppgave, vil salg av restkapasiteten være å regne som relevant økonomisk aktivitet. Merk også at aktiviteter kan være relevante selv om de ikke har et forretningsmessig formål og/eller ikke drives med overskudd. Det avgjørende er at aktiviteten ikke er lovpålagt og at den kan knyttes til et marked.

16. Tilbyr din statlige virksomhet følgende varer og/eller tjenester i et marked?

Tjeneste/produkt	Ja	Nei	Vet ikke
Utleie av eiendom/lokaler (lokaler til arrangementer, konferanser eller lignende)			
Utleie av bolig/hytter/overnattingstilbud			
Permanent utleie av forretningslokaler etc.			
Eiendomsutvikling			
Kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning til eksterne aktører (foredrag, spesialkurs, etter- og videreutdanning etc.)			
Catering eller drift av kantine/kafe som er åpen for allmennheten			
Oppdragsforskning eller utredninger finansiert av eksterne			
Utsalg av apotekvarer			
Salg av konsulenttjenester (analyser, rådgivning etc.)			
Salg av IKT-tjenester (datasystemer, datafangst, framleie datasentre?)			
Salg av statistikk eller annet datamateriale			
Salg av forsikringstjenester			
Salg av kopitjenester			
Salg av spillvarme			
Salg av laboratorietjenester			
Salg av vaksiner			

Tjeneste/produkt	Ja	Nei	Vet ikke
Utleie av parkeringsplasser eller andre parkeringstjenester			
Renholdstjenester, andre tjenester knyttet til fellesfunksjoner (resepsjon, vakt, vedlikehold ol.)			
Framleie av teknisk eller annet utstyr			
Salg av billetter og abonnementer			
Annen økonomisk aktivitet som ikke er nevnt over			

[Respondenter som har krysset av for «Ja» på en aktivitet (f.eks. kantine/kafé.) gis spr. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 og 12. Spørsmålene gjentas for alle aktiviteter respondenten har krysset «Ja» for. Respondenter som har krysset av for «Nei» og/eller «Vet ikke» på alle rader i tabellen over avslutter undersøkelsen]

[Navn på relevant aktivitet]

For å kunne få god innsikt i behov for tiltak, og eventuelle konsekvenser av tiltakene, er det nyttig med litt mer informasjon om aktiviteten. Vi håper derfor dere kan ta dere bryet med å oppgi noen sentrale egenskaper ved aktiviteten.

17. Du har svart at din statlige virksomhet driver med [Navn på relevant aktivitet]. Vennligst beskriv aktiviteten helt kort (kjennetegn og viktigste egenskaper ved virksomheten)
18. Hva er aktivitetens primære formål:
 - a. Tilby innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud
 - b. Utnytte ledig kapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet
 - c. Kompetansebygging og/eller rekruttering
 - d. Generere inntekter til den statlige virksomheten
 - e. Aktivitet for å sikre sysselsetting
 - f. Annet formål, vennligst spesifiser
19. Hvordan er aktiviteten er organisert?
 - a. Organisasjonsledd i den statlige virksomheten
 - b. Organisasjonsledd i underliggende etat
 - c. En egen offentlig stiftelse (STI)
 - d. Som en del av en offentlig stiftelse (STI)
 - e. Et eget statsforetak (SF)
 - f. Som en del av et statsforetak (SF)
 - g. Et eget aksjeselskap (AS)
 - h. Som en del av et aksjeselskap (AS)
 - i. Annet, vennligst spesifiser
20. Eksisterer det private konkurrenter til denne virksomheten?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke

Skalaen på aktivitetene kan ha betydning for om det er behov for tiltak, samt de relative kostnadene av å tilpasse seg tiltakene. Vi håper dere dere kan gi litt informasjon om inntekter og kostnader.

21. Kan du etter beste skjønn anslå de totale inntektene fra denne virksomheten siste regnskapsår?
 - a. 0 – 100 000 kr
 - b. 100 001 – 500 000 kr
 - c. 500 001 – 1 000 000
 - d. 1 000 001 – 5 000 000
 - e. Mer enn 5 000 000 kr

- f. Vet ikke
- 22. Kan du etter beste skjønn anslå de totale kostnadene fra denne virksomheten siste regnskapsår?
 - a. 0 – 100 000 kr
 - b. 100 000 – 500 000 kr
 - c. 500 000 – 1 000 000
 - d. 1 000 000 – 5 000 000
 - e. Mer enn 5 000 000 kr
 - f. Vet ikke
- 23. Går denne virksomheten med overskudd? (positivt driftsresultat)?
 - a. Ja
 - b. Nei
 - c. Vet ikke
- 24. Vennligst oppgi navn på virksomheten, virksomhetens omsetning i forrige regnskapsår og beskriv kort virksomhetens aktiviteter. [Gis til respondenter som har krysset av for e) på spørsmål 9 og/eller 10]

Takk for hjelpen. Vi setter stor pris på deres bidrag.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo