

Trude Nygård Evensen og Andreas Hedum

**Offentlig forvaltning, sektorinndeling og
avgrensning mot andre sektorer**

© Statistisk sentralbyrå, januar 2011 Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Standardtegn i tabeller	Symbol
ISBN 978-82-537-8021-4 Trykt versjon	Tall kan ikke forekomme	.
ISBN 978-82-537-8022-1 Elektronisk versjon	Oppgave mangler	..
ISSN 1891-5906	Oppgave mangler foreløpig	...
Emne: 09.90	Tall kan ikke offentliggjøres	:
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Null	-
	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
	Foreløpig tall	*
	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

Forord

Institusjonell enhet og institusjonelle sektorer benyttes i analyser av inntekts- og formuesforhold, som husholdningenes inntekt, sparing og formue, næringslivets gjeldsbelastning, Norges driftsoverskudd og utenlandsgjeld, kommunenes underskudd og bruttogjeld, samt offentlige overføringer til private.

Rammen for Norges institusjonelle sektorklassifikasjon er Det europeiske nasjonalregnskapssystem (ESA, *ENS i norsk oversettelse*). Innenfor denne rammen tilpasser hvert europeisk land sin institusjonelle sektorklassifikasjon til landets institusjonelle forhold og brukerbehov. EØS-avtalen pålegger Norge å følge disse retningslinjene. Dagens versjon av ESA, *The European System of National and Regional Accounts 1995* (ESA 95), er konsistent med FNs tilsvarende rammeverk for nasjonalregnskap, *System of National Accounts 1993* (1993 SNA) når det gjelder definisjoner, klassifikasjoner og prinsipper for øvrig, men fokuserer mer på europeiske forhold og databehov.

Den økonomiske utviklingen, krever tidvis revisjoner av de internasjonale rammeverkene. SNA har nylig blitt revidert (2008 SNA), og en revisjon av ESA som tilpasses revidert SNA (ESA 2010) er nå utarbeidet og skal etter planen legges frem for godkjenning i EU-kommisjonen i 2012. Den reviderte standarden forutsetter enkelte endringer i den norske institusjonelle sektorgrupperingen. Samtidig har den norske sektorgrupperingen ikke vært gjenstand for en gjennomgang på mange år.

Statistisk sentralbyrå har derfor satt ned et prosjekt *Revisjon av standard for institusjonell sektorgruppering til hovedrevisjonen 2014 (Sektor 2014)*, med mandat å foreta en revisjon av den norske sektorklassifikasjonen. Prosjektet skal etter planen avsluttes i løpet av sommeren/høsten 2011. Ny norsk sektorklassifikasjon skal tas i bruk fra og med 2014, dvs. fra og med regnskapsåret 2012.

I forbindelse med innføringen av revidert ESA (ESA 2010) og ny norsk sektorgruppering er det naturlig å vurdere ikke bare sektorgruppering og sektorkoder, men også sektoravgrensningen på nytt. Det finnes en del enheter som befinner seg i gråsonen mellom offentlig forvaltning og offentlige foretak og/eller i gråsonen mellom offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner. Som en del av arbeidet med prosjektet Sektor 2014, har en undergruppe vurdert hvilke enheter som prinsipielt skal inngå i sektoren offentlig forvaltning og avgrensning mot andre sektorer. Vurderingene har også betydning for avgrensningen mellom foretakssektoren og sektoren ideelle organisasjoner.

Dette notatet redegjør for prinsipper for sektorplassering av enheter, og tar spesielt for seg aktuelle pragmatiske kriterier for avgrensning innen spesialisthelsetjenesten. Arbeidet med å finne pragmatiske kriterier for avgrensning, spesielt innen tjenestoområder der tjenestene tilbys av både offentlige og private produsenter, og en videre manuell gjennomgang av enheter i grensesonen mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet virksomhet er ikke avsluttet, men vil fortsette inn i året 2011.

I tillegg til forfatterne, har også Pål Martin Vinghøg (Seksjon for offentlige finanser), deltatt i arbeidet i undergruppen. Arbeidet i undergruppen har i tillegg blitt diskutert på ulike møter i prosjektgruppen, og har vært behandlet på møte i prosjektets Styringsgruppe. Anne Hege Tangen (Seksjon for finansielle foretak), som er prosjektleder for Sektor 2014, har gitt mange verdifulle innspill. Kommentarer er mottatt også fra øvrige medlemmer i både prosjektgruppen og styringsgruppen. I noen grad har også personer som ikke er deltakere i Sektor 2014 bidratt, her vil vi spesielt trekke fram Bjørn Theodor Halle (Seksjon for helsestatistikk), mens innspill om sektorinndeling innen barnevern er mottatt fra Seksjon for leveårsstatistikk.

Sammendrag

Definisjonen av offentlig forvaltning er gitt i ESA. Offentlig forvaltning består av alle forvaltningsenheter og alle ideelle enheter som kontrolleres av forvaltningsenheter. ESAs oppdeling på undersektorer må tilpasses norske institusjonelle forhold: I Norge har vi for eksempel ingen delstatsforvaltning.

I dette notatet tar vi utgangspunkt i prinsipielle kriterier for avgrensning mellom sektorer, slik de er formulert i utkast til revidert ESA95 (ESA 2010)¹, og ser nærmere på hvordan vi kan bruke disse kriteriene for å plassere enheter hjemmehørende i norsk økonomi i riktig sektor. Det finnes en del gråsoner, spesielt i avgrensningen mellom sektorene offentlig forvaltning og finansielle eller ikke-finansielle foretak, og i forhold til avgrensningen av ideelle organisasjoner. Kan vi finne tilgjengelige kjennetegn ved enhetene som oppfyller de prinsipielle kriteriene og som kan benyttes i en pragmatisk prosess med sektortildeling? Vi har sett spesielt på private enheter innen spesialisthelsetjenesten, som berører gråsonen mellom ikke-finansielle foretak og ideelle organisasjoner og gråsonen mellom ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning.

Arbeidsgruppen har utledet noen anbefalinger for avgrensning av enheter innen offentlig forvaltning, som støttes av prosjektgruppen og styringsgruppen for prosjektet *Sektor 2014*:

Ved vurdering av spørsmål om institusjonelle enheter:

Som et pragmatisk utgangspunkt kan vi legge til grunn at organisasjonsformene AS, BA, IKS, SF, SÆR og STI, vanligvis er egne institusjonelle enheter. Når det gjelder organisasjonsformene ANS, DA, KF, FKF, kan disse defineres som egne institusjonelle enheter dersom de er gitt tilstrekkelig beslutningsmyndighet av kommunen eller fylkeskommunen.

Pragmatiske kriterier for vurdering av markedsproduksjon og offentlig kontroll for virksomheter i spesialisthelsetjenesten:

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

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

Anbefalinger knyttet til automatisk og manuell koding av sektor:

Aksjeselskaper bør *førstegangskodes* i sektoren for ikke-finansielle foretak, men det bør være anledning til å plassere aksjeselskaper i sektoren ideelle organisasjoner eller offentlig forvaltning basert på kriterier for markedsproduksjon og offentlig kontroll. Det samme gjelder enheter organisert som ANS, BA, DA, SF og STI. Det bør også tilrettelegges for, for eksempel ved bruk av et eget kjennemerke, manuell korreksjon av ikke-markedsprodusenter med slike organisasjonsformer.

Flere *seksjoner* bør få ansvaret for sektorkodingen innen "sine" tematiske områder. Ansvaret krever samordning mellom seksjonene: Der avgrensningen mot offentlig forvaltning er vanskelig kreves samordning med Seksjon for offentlige finanser og ved en vanskelig avgrensning mot finansielle foretak kreves samordning med Seksjon for finansielle foretak. Gjennomgangen av privat spesialisthelsetjeneste og barnevernsinstitusjoner viser at seksjoner med ansvar for disse tjenestoområdene i avdeling 300 innehar kunnskap som er viktig ved vurdering av sektorplassering av enheter innen "sine" tjenestoområder.

¹ Notatet er basert på det hittil siste utkastet til ESA 2010, datert oktober 2010.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1. Innledning	6
2. Offentlig forvaltning, definisjon og underliggende sektoroppdeling i ESA	7
2.1. Definisjon av offentlig forvaltning	7
2.2. Definisjon av undersektorene i offentlig forvaltning	8
2.3. Norsk tilnærming til inndeling av undersektorer innen offentlig forvaltning	8
2.4. Behov for revisjon av dagens sektorinndeling av offentlig forvaltning?.....	9
3. Prinsipielle kriterier for avgrensning mellom sektorer	10
3.1. Innledning.....	10
3.2. Oversikt over generelle kriterier.....	10
3.3. Institusjonell enhet.....	13
3.4. Markedsrettet virksomhet	13
3.5. Kontroll	15
4. Pragmatiske kriterier for å skille mellom sektorer	16
4.1. Juridiske enheter	16
4.2. Organisasjonsformer som det er aktuelt å vurdere i forhold til avgrensning av offentlig forvaltning	17
4.3. Avgrensning av offentlig forvaltning i BoF i dag.....	20
4.4. Avgrensning av offentlig forvaltning i NR i dag	21
4.5. Gråsoner	22
5. Institusjonell sektor i spesialisthelsetjenesten	23
5.1. Bakgrunn	23
5.2. Kartlegging av markedsproduksjon og offentlig kontroll i spesialisthelsetjenesten i samband med Sektorprosjektet	24
6. Konklusjoner og gjenstående arbeid	30
6.1. Bruk av praktiske kriterier for å skille mellom sektorer på andre tjenesteområder enn spesialisthelsetjeneste.....	30
6.2. Konklusjon – avgrensning av offentlig forvaltning.....	32
Referanser	34
Vedlegg 1: Svar fra spørreundersøkelse om markedsproduksjon og offentlig kontroll	35
Vedlegg 2: Skatteetatens eksempler på skattefrie institusjoner	38
Vedlegg 3: Eurostats kartlegging av sektorplassering av sykehus	40
Vedlegg 4: Kjennetegn for sektorinndeling av barnevernsinstitusjoner	42

1. Innledning

Det finnes en del enheter som befinner seg i gråsonen mellom offentlig forvaltning og offentlige foretak og/eller i gråsonen mellom offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner. Tidligere arbeidsgrupper i Statistisk sentralbyrå (Notater 2005/42 og Notater 2009/52) har pekt på enheter innen spesielle tjenesteområder som i denne sammenheng peker seg ut som spesielt vanskelige å plassere i en sektor. Dette gjelder:

- Privat spesialisthelsetjeneste
- Private barnehager og utdanningsinstitusjoner
- Private barnevernsinstitusjoner
- Offentlig eiendomsforvaltning
- Vannverk, avløp og renovasjon (VAR)
- Offentlig enheter relatert til havnevesen eller annen samferdsel

I forbindelse med innføringen av revidert ESA (ESA 2010) og ny sektorstandard er det naturlig å vurdere ikke bare sektorkoder, men også sektoravgrensningen på nytt. I dette notatet ser vi primært på avgrensningen i forhold til offentlig forvaltning, men på noen områder må også avgrensningen mellom foretakssektoren og sektoren ideelle organisasjoner trekkes inn.

Notatet starter med å gi en definisjon av offentlig forvaltning og oppdelingen i undersektorer. Deretter gis en oversikt over de prinsipielle kriteriene for sektoravgrensning i det europeiske nasjonalregnskapssystemet, ESA². I kapittel 3 trekkes det opp noen kjennetegn som kan benyttes som kriterier for sektoravgrensning, basert på juridiske organisasjonsformer og den praksisen vi har for avgrensning av offentlig forvaltning i Statistisk sentralbyrå i dag.

I kapittel 4 ser vi nærmere på private enheter innen spesialisthelsetjenesten, og forsøker å vurdere kjennetegn som kan benyttes som pragmatiske kriterier i henhold til prinsippene i ESA. I kapittel 5 trekkes det opp noen vurderinger av hvorvidt kjennetegn som er anbefalt som pragmatiske kriterier for enheter innen privat spesialisthelsetjeneste kan benyttes også for andre problematiske gråsoner. Statlig barnevernstjeneste trekkes med i vurderingen, og det gis noen foreløpige generelle konklusjoner.

² Omtalen av prinsippene i ESA er basert på det siste utkastet til revidert ESA, per oktober 2010.

2. Offentlig forvaltning, definisjon og underliggende sektoroppdeling i ESA

2.1. Definisjon av offentlig forvaltning

ESA 2010-definisjon, §2.82: *The sector general government includes all institutional units which are non-market producers whose output is intended for individual and collective consumption, and mainly financed by compulsory payments made by units belonging to other sectors, and/or all institutional units principally engaged in the redistribution of national income and wealth.*

Offentlig forvaltning består av alle forvaltningsenheter og alle ideelle enheter som kontrolleres av forvaltningsenheter

Enheter inkludert i offentlig forvaltning (ESA 2010, § 2.83 og utdypning i kapittel 20):

- *Kjerneenhet (med juridisk autoritet over andre enheter innenfor samme økonomiske område, administrasjon og finansiering av en gruppe aktiviteter, prinsipielt produksjon av ikke-markedstjenester til gode for samfunnet)*
- *Offentlige kvasiforetak (gitt ikke-markedsproduksjon). Dette er forvaltningsenheter med separat identitet og autoritet, eget regnskap, som er etablert for spesielt å ivareta gitte funksjoner ("extra-budgetary units"). Merk at offentlige kvasiforetak som er markedsprodusenter ikke skal inkluderes i sektoren offentlig forvaltning, men innen foretakssektoren*
- *Ideelle organisasjoner kontrollert av myndighetene*
- *Pensjonsfond (gitte forutsetninger)*

Kjerneenheter, offentlige kvasiforetak og pensjonsfond betegnes som offentlige forvaltningsenheter.

Offentlige forvaltningsenheter er

- Juridiske enheter etablert gjennom politiske prosesser som har lovgivende, juridisk autoritet over andre enheter i området
- Enheter som har som prinsipielt formål å sikre tilbudet av varer og tjenester til samfunnet gjennom skattlegging eller andre inntekter, omfordeling av inntekt og formue og involvering i ikke-markedsproduksjon.
- Enheter som har autoritet til å sikre midler gjennom overføringer fra andre institusjonelle enheter.

Mer om offentlige kvasiforetak:

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

I kapittel 20, om offentlig sektor, diskuteres følgende grensetilfeller:

- ◆ Holdingselskaper
- ◆ Pensjonsfond
- ◆ Kvasiforetak
- ◆ Enheter opprettet for å styre omorganisering av (off.) virks. ("restructuring agencies")
- ◆ SPE
- ◆ Felleskontrollerte foretak (*Joint ventures*)
- ◆ Overnasjonale autoriteter

2.2. Definisjon av undersektorene i offentlig forvaltning

Statlig forvaltning (Central government, S. 1311)

ESA 2010-definisjon, §2.85: *The sub-sector central government includes all administrative departments of the State and other central agencies whose competence extends normally over the whole economic territory, except for the administration of social security funds.*

Det spesifiseres at ideelle organisasjoner som kontrolleres av statlig forvaltning og med relasjon til hele det økonomiske territoriet skal være med. Videre spesifiseres det at markedsreguleringsorganisasjoner som primært distribuerer subsidier skal inkluderes, med unntak av de som er knyttet til kjøp, lagring og salg av landsbruks- eller matprodukter som skal klassifiseres i sektoren for ikke-finansielle foretak.

Delstatsforvaltning (State government, S. 1312)

ESA 2010-definisjon, §2.86: *The State government sub-sector consists of state governments which are separate institutional units exercising some of the functions of governments at a level below that of central government and above that of the governmental institutional units existing at local level, except for the administration of social security funds.*

Kommunal forvaltning (Local government, S.1313)

ESA 2010-definisjon, §2.87: *The sub-sector local government includes those types of public administration whose competence extends to only a local part of the economic territory, apart from local agencies of social security funds.*

Det spesifiseres at ideelle organisasjoner som kontrolleres av lokale myndigheter og med relasjon til kun det økonomiske territoriet som styres av de lokale myndighetene skal være med.

Trygdeforvaltning (Social security funds, S. 1314)

ESA 2010-definisjon, §2.88: *The sub-sector social security funds includes all central, state and local institutional units whose principal activity is to provide social benefits and which fulfil each of the following two criteria:*

- a) By law or by regulation certain groups of the population are obliged to participate in the scheme or to pay contributions;*
- b) General government is responsible for the management of the institution in respect of the settlement or approval of the contributions and benefits independently from its role as supervisory body or employer (see paragraph 4.89).*

There is usually no direct link between the amount of the contribution paid by an individual and the risk to which that individual is exposed.

2.3. Norsk tilnærming til inndeling av undersektorer innen offentlig forvaltning

Undersektorer i offentlig forvaltning som benyttes i dagens sektorstandard

Sektor 110 Stats- og trygdeforvaltningen

Trygdeforvaltningen er tatt med som en del av statsforvaltningen, med den begrunnelse av det er regnskapsmessig vanskelig å skille den fra Statsforvaltningen.

Sektor 510 Fylkeskommuner

Sektor 550 Kommuner

2.4. Behov for revisjon av dagens sektorinndeling av offentlig forvaltning?

Fylkeskommunene befinner seg administrativt på et nivå mellom kommuner og statsforvaltningen, men siden kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver, kan fylkeskommunene likevel ikke hevdes å være et myndighetsnivå mellom kommuner og statsforvaltningen.

Det har tidligere blitt diskutert (Rønning mfl., 2009) om Norge har en delstatsforvaltning, siden det finnes eksempler på offentlig enheter som driver forvaltningsoppgaver på et nivå mellom kommuner og staten. Mattilsynet nevnes som et slikt eksempel. Vi mener at enheter som Mattilsynet heller ikke er overensstemmende med det som menes med et delstatsnivå i ESA.

- *Anbefaling:* Sektoren 1312 Delstatsforvaltning er ikke en aktuell undersektor for Norge.

Den norske offentlige trygdeforvaltningen, samt fondene som utbetalingene kan hentes fra nå og i fremtiden (i dag representert ved Statens Pensjonsfond innland og Statens Pensjonsfond utland, tidligere Folketrygdfondet), oppfyller kriteriene a) og b) for om en enhet skal regnes som en del av sektoren (se avsnittet ovenfor).

En av grunnpilarene i sektorfordelingen i ESA er imidlertid at *institusjonelle sektorer skal bygge på institusjonelle enheter*. For at en enhet skal kunne regnes som en egen institusjonell enhet må den kunne sies å ha beslutningsmyndighet og kunne sette opp et fullstendig regnskap. Kriteriene for institusjonelle enheter er nevnt innledningsvis i kapittel 2 om sektorer i ESA. Slik trygdeforvaltningen i Norge er bygget opp, kan man vanskelig hevde at trygdeforvaltningen i Norge, har egen beslutningsmyndighet. Det kan heller ikke stilles opp et fullstendig regnskap. Trygdeytelsene som folketrygden administrerer er en integrert del av statsforvaltningens finanser. Statens Pensjonsfond Innland og Utland kan stille opp egne regnskaper, men opererer allikevel innenfor rammer som Stortinget bestemmer og har slik sett ikke beslutningsautonomi. Det er ingen direkte knytninger mellom fondene og folketrygden.

Med mindre man skal gjøre unntak fra de generelle retningslinjene for definisjon av institusjonelle enheter, for eksempel basert på sektoromfanget av S.1314 pensjonsfond, må man anta at disse retningslinjene skal gjelde også for denne sektoren.

Inkludering av trygdeforvaltningen i statsforvaltningen bryter med ESA (både den reviderte og den tidligere versjonen). Men i den grad man legger vekt på de prinsipielle retningslinjene i ESA om at sektorene skal bygge på institusjonelle enheter - og videre på kriteriene for hvilke enheter som skal kunne regnes som institusjonelle enheter - kan man ikke trekke ut trygdeforvaltningen som en egen sektor hvis man ikke samtidig kan hevde at de enhetene den bygger på er egne institusjonelle enheter.

- *Anbefaling:* Sektoren 1314 Pensjonsfond er ikke en aktuell undersektor for Norge.

Oppdelingen av kommuneforvaltningen i fylkeskommuner og kommuner som to undersektorer er ikke et rapporteringskrav i ESA og er heller ikke nødvendig sett i forhold til arbeidet med nasjonalregnskapet. Skillet er imidlertid viktig i forhold til flere andre av SSBs statistikker, slik at skillet må være kvalitetssikret og lett tilgjengelig i SSBs interne register.

- *Anbefaling:* Sektoren 1313 Kommuneforvaltning kan deles opp med kjennetegn i BoF på undersektornivå for å skille mellom kommuner og fylkeskommuner i statistikken.

ESA spesifiserer at ideelle organisasjoner som kontrolleres av offentlige myndigheter skal inngå i offentlig forvaltning. Per i dag er ideelle organisasjoner i begrenset grad inkludert i offentlig forvaltning³. Hvorvidt en ideell enhet skal regnes som offentlig forvaltning eller ikke, avhenger av om den kan regnes som kontrollert av offentlig forvaltning.

- *Anbefaling*: Sektorene 131x kan inneholde ideelle organisasjoner dersom disse er kontrollert offentlig forvaltning.

3. Prinsipielle kriterier for avgrensning mellom sektorer

3.1. Innledning

I dette notatet tar vi utgangspunkt i prinsipielle kriterier for avgrensning mellom sektorer, slik de er formulert i utkast til revidert ESA95 (ESA 2010)⁴, og ser nærmere på hvordan vi kan bruke disse kriteriene for å plassere enheter hjemmehørende i norsk økonomi i riktig sektor. Det finnes en del gråsoner, spesielt i avgrensningen mellom offentlig sektor og finansielle eller ikke-finansielle foretak, og i forhold til avgrensningen av ideelle organisasjoner. Kan vi finne tilgjengelige kjennetegn ved enhetene som oppfyller de prinsipielle kriteriene og som kan benyttes i en pragmatisk prosess med sektortildeling? Vi har sett spesielt på private enheter innen spesialisthelsetjenester, fordi sektorplassering av disse enhetene både berører gråsonen mellom ikke-finansielle foretak og ideelle organisasjoner og gråsonen mellom ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning.

I hovedsak er de prinsipielle kriteriene hentet fra kapittel 2 i ESA, som er viet definisjon, oppdeling, og avgrensning av institusjonelle sektorer, mens supplerende utdypninger er hentet fra kapittel 3 som omhandler transaksjoner (i denne sammenheng om avgrensning av markedsrettet virksomhet) og fra kapittel 20 som er et supplerende kapittel om offentlig sektor. ESA 2010 baserer seg på revidert SNA93, SNA2008. I den grad denne siste utgaven av SNA gir utdypninger som ikke er tatt opp i revidert ESA, blir det også referert til denne.

3.2. Oversikt over generelle kriterier

Før man kan ta stilling til hvilken sektor en enhet hører hjemme i, må det vurderes hvorvidt enheten er en egen institusjonell enhet eller ikke. For at en enhet skal kunne regnes som en egen institusjonell enhet, er det noen krav som må oppfylles. Vi kommer tilbake til dette i avsnittet om institusjonelle enheter. Dersom en enhet kan defineres som en egen institusjonell enhet, må man finne riktig sektor.

Figur 1 er en oversatt versjon av Diagram 2.1 *Allocation of units to sectors* i ESA 2010, § 2.18. Figuren viser at for å finne riktig sektorplassering for en gitt enhet, må man finne svaret på enkelte spørsmål. For det første må man kjenne til om enheten er hjemmehørende i norsk økonomi. Hvis ikke, skal den være en del av sektoren utlandet. For det andre må man ta stilling til om enheten er en husholdning.

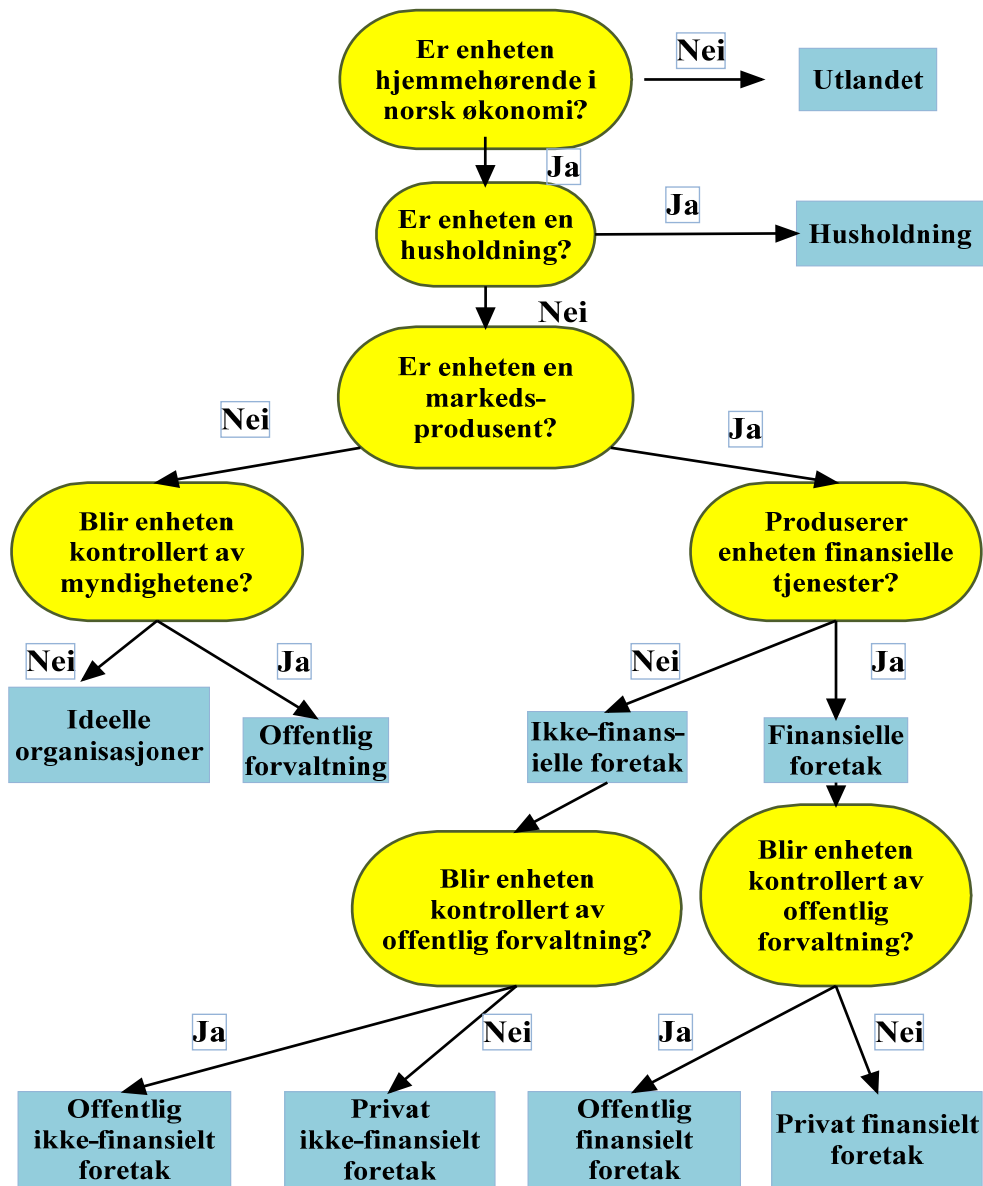
For en enhet som er hjemmehørende i norsk økonomi, og som ikke er en husholdning, vil svar på følgende spørsmål avgjøre videre sektorplassering:

³ Det inngår en rekke fond/stiftelser i det såkalte delsektoren for "andre stats- og trygderegnskap", og dette er enheter som kan betraktes som non-profit i ESA/SNA-sammenheng. Videre inngår "de kirkelige fellestrådene" (KIRK) i kommuneforvaltningen – og det er også enheter som i SNA-sammenheng vil være å betrakte som ikke-markedsprodusenter, men som er kontrollert av det offentlige. Disse utgjør en relativt liten andel av hhv. Stat og kommune.

⁴ Notatet er basert på det hittil siste utkastet til ESA 2010, oktober 2010.

- Er enheten en markedsprodusent?
- Blir enheten kontrollert av offentlig forvaltning?

Fordeling av enheter på sektorer



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

Hvis enheten *er* en markedsprodusent, skal den plasseres i sektoren finansielle foretak, eller i sektoren ikke-finansielle foretak, avhengig av om enheten driver finansiell virksomhet eller ikke. Foretakssektoren splittes videre opp etter i hvilken grad enheten blir kontrollert av offentlige forvaltning. Enheter innen foretakssektoren (finansiell eller ikke-finansiell) som kontrolleres av offentlig forvaltning, vil sammen med offentlig forvaltning utgjøre *offentlig sektor*.

Hovedkriteriene for avgrensning mellom offentlig og privat sektor er også stilt opp i figur 2, som er en oversettelse av *Diagram 2.2 Criteria for allocation to sectors* i ESA 2010.

Figur 2. Kriterier for avgrensning mellom offentlig og privat sektor

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

Kriteriene i figur 1 og 2 kan også stilles opp i form av et såkalt **beslutningstre** for avgrensning av offentlig forvaltning og/eller offentlig sektor:

1. Er enheten en egen institusjonell enhet?
2. Er enheten en markedsrettet virksomhet?
3. Blir enheten kontrollert av offentlige myndigheter?

Jamfør figur 2, er det ikke avgjørende i hvilken rekkefølge spørsmålene 2 og 3 blir stilt.

Boks 2: Revisjon i forhold til tidligere utgaver av ESA

Denne reviderte utgaven av ESA gir ingen ny struktur for sektorer i økonomien i forhold til den forrige versjonen (ESA95). Men den reviderte utgaven gir en tydeligere presentasjon av hovedkriteriene for avgrensning mellom hovedsektorene enn tidligere, blant annet ved å inkludere figurene 2.2.1 og 2.2.2 som er tatt med også i dette notatet (i oversatt form). Problemstillinger knyttet holdingselskaper, hjelpeforetak, etc blir i denne utgaven tatt opp spesielt, og det gis retningslinjer for plassering av slike enheter.

Vurderingen av kriteriene for om en enhet er markedsrettet eller ikke, og da spesielt den såkalte markedstesten (tidligere også referert til som “the Ratio of sales to cost criterion”, eller 50-prosent-kriteriet) er blant de sakene som har vært mest debattert i prosessen med revisjon av ESA, se avsnitt 2.4 når det gjelder vurdering i ny ESA.

3.3. Institusjonell enhet

For at enhet skal kunne klassifiseres som en egen institusjonell enhet må den ha beslutningsmyndighet.

I begrepet *beslutningsmyndighet* ligger følgende:

- a) Eie av varer og fordringer på eget grunnlag, mulighet til å skifte eierskap til varer og fordringer gjennom transaksjoner med andre institusjonelle enheter.
- b) Mulighet til å ta økonomiske beslutninger og inngå i økonomiske aktiviteter for selv å bli holdt ansvarlig ved lov.
- c) Mulighet til å inngå fordringer på eget grunnlag, ta på seg forpliktelser og inngå kontrakter.
- d) Mulighet for å sette opp et fullstendig regnskap.

3.4. Markedsrettet virksomhet

Definisjon av markedsrettet virksomhet

ESA 2010-definisjon, §3.17: *Market output consists of output that is disposed of on the market or intended to be disposed on the market.*

Markedproduksjon inkluderer (3.18):

- a) produkter som selges til økonomisk signifikante priser (ØSP);
- b) byttehandel;
- c) produkter som brukes til betaling i naturalier (*payments in kind*);
- d) internleveranser (mellom bedrifter i et foretak);
- e) produkter som legges til lagerbeholdinger av ferdigvarer og produkter under arbeid

Økonomisk signifikante priser (ØSP)

ESA 2010-definisjon, §3.17: *Economically significant prices are prices that have a substantial effect on the amounts of products that producers are willing to supply and on the amounts that purchasers wish to acquire. These prices result when both of the following conditions apply:*

- a) *The producer has an incentive to adjust supply either with the goal of making a profit in the long run or, at a minimum, covering capital and other costs; and*
- b) *Consumers have the freedom to purchase or not purchase and make the choice on the basis of the prices charged.*

Kriterier for å skille mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet produksjon

Kvalitative kriterier:

- Vurdering av ØSP: Selges hele, eller mesteparten av produksjon til ØSP? Se definisjonen av ØSP i avsnittet over. Dette omtales (i siste utkast) som det viktigste av kriteriene ved vurdering av hvorvidt en enhet driver markedsrettet eller ikke.
- **Kriterier basert på hvem som er kjøpere av tjenestene som produseres**
Ved salg hovedsakelig til foretak og husholdninger:
Vi har normalt ØSP dersom følgende to betingelser er oppfylt:
 - 1) Produsenten har insentiv til å justere produksjonen enten med mål om å oppnå profitt sett over tid, eller i det minste å dekke kapital- og andre produksjonskostnader, inkludert kapital slit, ved salg, og
 - 2) forbrukerne er frie til å velge, på basis av de prisene som fastsettes.

Hvis myndighetene er eneste kjøper:

- Produksjonen skal regnes som *ikke-markedsproduksjon* hvis det *ikke* er konkurranse med private produsenter på et kommersielt grunnlag (for eksempel ved anbudskonkurranse, eller der det er flere tilbydere som produserer samme tjeneste til ØSP).

- Det må også vurderes om aktiviteten enheten driver er hjelpevirksomhet. Hvis en enhet utelukkende driver hjelpevirksomhet rettet mot mor-foretaket eller til andre enheter i samme gruppe med enheter (i dette tilfellet offentlig forvaltning), skal den klassifiseres sammen med eieren.

Ved salg til myndigheter og andre:

- En produsent er en markedsprodusent hvis salg til andre enn myndigheter utgjør mer enn halvparten, eller hvis den produserer i konkurranse med andre tilbydere ved å inngå kontrakter med myndighetene

Vurdering av om produksjonen selges til ØSP, samt vurdering av sektorplassering basert på hvem som kjøper produktene som produseres, omtales som kvalitative kriterier. For vurdering av vanskelige grensetilfeller, kan et kvantitativt kriterie, eller en ”**markedstest**” brukes som et supplement:

Kvantitativt kriterie: Produkter som selges til ØSP skal i det minste dekke majoriteten av kostnadene ved salget og en markedsprodusent skal i det minste dekke majoriteten av produksjonskostnadene ved salgsinntekter

Denne markedstesten har tidligere også blitt referert til som “*the Ratio of sales to cost criterion*”, eller 50-prosent-kriteriet (da det i tidligere utgaver av ESA var spesifisert at minst 50 prosent av kostnadene skulle dekkes). Dette kriteriet, hvor stor andel av kostnadene som skulle dekkes ved salgsinntekter, og bruken av det, er blant de sakene som har vært mest debattert i prosessen med revisjon av ESA.

I forhold til ”markedstesten”, hva skal inngå i begrepet salgsinntekter?

Fra ESA 3.33 har vi at salg skal ekskludere skatter på produkter, men inkludere alle betalinger fra offentlig forvaltning eller EUs institusjoner og som er knyttet til alle produsenter innen en gitt aktivitet. Dvs at betalinger knyttet til volum eller verdi av produksjonen er inkludert, mens betalinger som er ment å dekke underskudd eller sletting av gjeld er ekskludert.

Definisjonen av salg skal stemme overens med produksjon til basispriser med følgende unntak:

- Produksjon til basispriser er kun aktuelt dersom man har vurdert produksjonen som markedsrettet. Salg kan kun være knyttet til markedsproduksjon, mens for ikke- markedsproduksjon kun kan ha kostnader.
- Betalingene fra offentlig forvaltning, som er ment å dekke et generelt underskudd i offentlige foretak eller kvasiforetak, er en del av andre subsidier på produkter. Som en konsekvens, vil markedsproduksjon til basispris inkludere betalingene fra offentlig forvaltning for å dekke et generelt underskudd.

Inntekter fra salg skal skilles fra andre kilder til inntekter, som inntekter fra aksjer eller andre formuesinntekter, ulike finansinntekter og kjøp av egenkapital.

ESA 3.34 gjengir som et eksempel spesifikt hvilke typer inntekter som bør inngå i definisjonen av salgsinntekter over, ved vurdering av sektorplassering av enheter som produserer **helsetjenester**:

“..in case of the health care services provided by a hospital sales may correspond to:

- purchases by employees to be recorded as income in kind paid to their employees and final consumption expenditure by these employees;
- purchases by private insurance companies;
- purchases by social security funds and general government to be classified as social benefits in kind;

- d) purchases by households without reimbursement (final consumption expenditure)

Only other subsidies on production and gifts (e.g. from charities) received are not treated as sales.”

På den andre siden spesifiserer ESA spesifiserer også hva som skal inngå som produksjonskostnader. Produksjonskostnader skal settes lik summen av produktinnsats, lønnskostnader, kapitalslit, andre skatter produksjonen pluss kapitalkostnader. Ved bruk av dette kriteriet skal subsidier på produksjonen ikke trekkes fra. I tillegg skal alle kostnader knyttet til egne investeringsaktiviteter holdes utenfor. For enkelthets skyld kan kapitalkostnadene fastsettes som netto renteutgifter (med unntak for enheter innen finansielle tjenester, da må det også korrigeres for FISIM).

Det uttrykkes at markedstesten kun er ment å bli benyttet ved å se på flere år under ett. Mindre endringer i størrelsen på salget i forhold til størrelsen på produksjonskostnadene fra ett år til et annet, skal ikke kreve en reklassifisering av enheten til en annen sektor.

3.5. Kontroll

ESA 2010 stiller opp 8 kriterier som som utgangspunkt for å avgjøre om man skal kunne betrakte en enhet som kontrollert av offentlig forvaltning eller ikke. Disse 8 kriteriene gjelder i forhold kontroll av foretak. For institusjoner som er ikke-markedsprodusenter er det stilt opp 5 kriterier.

Kriterier for offentlig kontroll

Kriterier for offentlig kontroll av foretak	Kriterier for kontroll av ikke-markedsprodusenter
<ul style="list-style-type: none"> Eierskap til majoriteten av stemmeberettigede andeler 	<ul style="list-style-type: none"> Ansettelse av ledere
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll over styret 	<ul style="list-style-type: none"> Utstedelse av fullmakter
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll over ansettelse eller oppsigelse av nøkkelpersonell 	<ul style="list-style-type: none"> Kontraktsbestemmelser
<ul style="list-style-type: none"> Kontroll over sentrale utvalg i virksomheten 	<ul style="list-style-type: none"> Grad av finansiering
<ul style="list-style-type: none"> Statlig eierskap av gyldne aksjer 	<ul style="list-style-type: none"> Grad av risikoeksponering for staten
<ul style="list-style-type: none"> Regulering 	
<ul style="list-style-type: none"> Staten som viktigste kunde 	
<ul style="list-style-type: none"> Statlige lån 	

Når det gjelder skillet mellom sektoren ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning, er det altså settet med kriterier for kontroll av ideelle enheter som er relevant. Disse kriteriene er ikke utdypet i ESA, men i SNA2008, §4.92:

Generelt spesifiseres det i SNA at kontroll av en ideell enhet (*NPI-Non-Profit Institution*) defineres som muligheten til å bestemme generell virksomhet eller program i virksomheten.

Når det gjelder graden av finansiering, spesifiseres det at en ideell enhet som i hovedsak finansieres av offentlig forvaltning også kan kontrolleres av offentlig forvaltning. ***Men hvis den ideelle enheten beholder kontrollen over virksomheten i henhold til kriteriene over, skal den ikke anses som kontrollert av offentlig forvaltning selv om den i hovedsak finansieres av offentlig forvaltning.***

Det spesifiseres også følgende om registrering av NPIs i statistikkssystemer: *"All NPIs allocated to the general government sector should retain their identity as NPIs in statistical records, to facilitate analysis of the complete set of NPIs."*

Om det første kriteriet om ansettelse av ledere utdypes det at dette skal være ledere for styring av virksomheten (ikke nødvendigvis ansatte).

Det andre kriteriet, i SNA2008 betegnet som *"other provisions of enabling instruments"* utdypes som muligheter (annet enn gjennom å ledere) til å styre aspekter ved virksomheten. Her nevnes som eksempel mulighet til å fjerne nøkkelpersonell, vetorett i forhold til forslag til avtaler, godkjenning av budsjett eller krav om spesielle finansielle aktiviteter fremsatt av offentlig forvaltning.

Punktet om kontraktsbestemmelser er knyttet til hvorvidt det eksisterer kontrakter mellom offentlig forvaltning og den ideelle virksomheten som gir offentlig forvaltning mulighet til å styre viktige aspekter ved den ideelle virksomheten. Videre legges det til:

"As long as the NPI is ultimately able to determine its policy or programme to a significant extent, such as by being able to renege on the contractual agreement and accept the consequences, by being able to change its constitution or dissolve itself without requiring government approval other than that required under the general regulations, then it would not be considered controlled by government."

Av og til kan det være tilstrekkelig å oppfylle et av kriteriene for å etablere kontroll av en virksomhet, i andre tilfeller er det svaret på flere av spørsmålene som samlet kan indikere kontroll. Beslutningen om kontroll må derfor baseres på en vurdering av de fem kriteriene sett under ett.

Er det mulig å finne kjennetegn som kan benyttes som kriterier i en pragmatisk prosess med sektorplassering? I avsnitt 2.6 har vi sett nærmere på privat eide enheter innen spesialisthelsetjenesten for å finne kjennetegn for vurdering både av om de er markedsrettede eller ikke, og - hvis de ikke er markedsrettede - om de kontrolleres av offentlig forvaltning.

4. Pragmatiske kriterier for å skille mellom sektorer

4.1. Juridiske enheter

ESA § 2.02 slår fast at definisjonen av institusjonelle enheter må ta utgangspunkt i den formen for økonomisk analyse man skal benytte (nasjonalregnskap), og at enheter som ligger til grunn for statistiske undersøkelser og gjerne er basert på en juridisk, administrativ eller regnskapsmessig inndeling, ikke nødvendigvis oppfyller disse kravene. Vi må som et pragmatisk utgangspunkt likevel gå ut fra at de fleste juridiske enheter også er egne institusjonelle enheter.

Boks 1. ESA 2010, Paragraf 2.02

“The units and groupings of units used in national accounts *must be defined with reference to the kind of economic analysis for which they are intended, and not in terms of the types of units usually employed in statistical inquiries*. These latter units (enterprises, holding companies, kind-of-activity units, local units, government departments, non-profit institutions, households, etc.) may not always be satisfactory for the purposes of national accounts, since they are generally based on traditional criteria of a legal, administrative or accounting nature.”

I lovverket skilles det mellom fysiske personer og juridiske personer. Juridisk person brukes om ulike organisasjonsformer som har juridiske rettigheter og forpliktelser, men som ikke kan knyttes til bestemte mennesker (fysiske personer). Men også fysiske personer har juridiske rettigheter og plikter og er dermed egne rettsobjekter.

I Hansson (2009) defineres *juridiske enheter* som *juridiske personer som er anerkjent i henhold til nasjonal lovgivning, uavhengig av de personer eller institusjoner som eier eller er medlemmer av dem, eller fysiske personer som utøver økonomisk næringsvirksomhet som personlig næringsdrivende*.

En juridisk enhet utgjør registreringsenheten i Enhetsregisteret, og er således grunnlaget for statistiske enheter i BoF. *Den statistiske enheten foretak* utgjør den minste kombinasjonen av juridiske enheter som produserer varer eller tjenester, og som til en viss grad er selvstendig beslutningsmyndighet.

I praksis har vi ikke noe annet valg – enn å ta utgangspunkt i juridiske/fysiske personer for klassifikasjonen – men i visse tilfeller er dette ikke tilstrekkelig i forhold til ESA/SNA-kravene. Blant annet kan det være opprettet ”uselvstendige” juridiske enheter – som i statistisk sammenheng burde vært konsolidert med det beslutende organet. For eventuelt å få fram slike forhold er vi stort sett avhengige av konserninformasjon/opplysninger om knytninger mellom enhetene, mv.

4.2. Organisasjonsformer som det er aktuelt å vurdere i forhold til avgrensning av offentlig forvaltning⁵

Organisasjonsform		Informasjon
ANS	Ansvarlig selskap	Deltakerne har <i>ubegrenset og udelte personlig ansvar</i> for selskapets samlede forpliktelser. Deltakerne har normalt Rollen DTSO men kan ha rollen DTPR (såkalte DANS).
AS/ASA	Aksjeselskap <i>Tidligere benevnelse ”privat aksjeselskap”</i>	Et aksjeselskap er et selskap hvor eierne har betalt inn en aksjekapital fordelt på antall aksjer i selskapet. Selskapets øverste organ er generalforsamlingen. Et aksjeselskap ledes av et styre som velges av generalforsamlingen. Aksjeselskap kan ha daglig leder. Aksjeselskap skal registreres i Foretaksregisteret.

⁵ En fullstendig liste over organisasjonsformer er gitt i Hansson (2009).

BA	Selskap med begrenset ansvar	<p>BA kan ha økonomisk formål i aksjelovens forstand selv om virksomheten skal fremme et videre ideelt formål eller drives uten fortjeneste. Selskapet må drive en virksomhet som har egenverdi, dvs. ikke primært være et middel til å gi økonomiske fordeler.</p> <p>Selskap med begrenset ansvar har medlemmer. Disse har ikke personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Deltakernes ansvar for selskapets gjeld er begrenset til andelsinnskuddet.</p> <p>BA som vil falle inn under samvirkeloven vil ha plikt til omdanning til SA og registrering i Foretaksregisteret innen 01.01.2013. Dette vil imidlertid ikke omfatte alle BA. Derfor vil BA som organisasjonsform også bestå etter 2013.</p>
DA	Selskap med delt Ansvar	Deltakerne har <i>ubegrenset ansvar</i> for selskapets forpliktelser for <i>bestemte deler</i> som til sammen utgjør selskapets samlede forpliktelser. Deltagerne er registrerte med rollen DTPR.
STI	Stiftelse	<p>En stiftelse er en juridisk person som disponerer en formuesverdi som er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, eller annen art. Stiftelser eier seg selv. Stiftelser ledes av et styre, og styres av vedtekter som utarbeides av oppretteren. Stiftelser er underlagt kontroll av stiftelsestilsynet.</p> <p>Stiftelser som driver næringsvirksomhet eller har til formål å drive slik virksomhet skal registreres i Foretaksregisteret.</p>
SF	Statsforetak	<p>Et statsforetak er et foretak som Kongen i statsråd treffer vedtak om å opprette. Kongen i statsråd fastsetter hvilket departement som skal representere staten som eier av foretaket.</p> <p>Et statsforetak øverste organ er Foretaksmøtet.</p> <p>Alle statsforetak skal registreres i Foretaksregisteret.</p>
SÆR	Annet foretak ifølge særskilt lov	<p>Som SÆR registreres foretak som vil være regulert av særskilt lov. SÆR kjennetegnes ved at den enkelte lov inneholder regler for stiftelse, organisering, ansvarsforhold og opphør. NB: At virksomheten er nevnt i en særlov medfører ikke automatisk at det blir en SÆR.</p> <p>Eksempler på typer foretak som i dag er registrert som SÆR, er studentsamskipnader og helseforetak.</p>
STAT	Stat	Med STAT menes Staten ved det enkelte fagdepartement og andre enheter som f.eks. Høyesterett, Stortinget og Norges bank.

FYLK	Fylkeskommune	Den enkelte fylkeskommune i Norge.
KOMM	Kommune	Den enkelte kommune i Norge.
KIRK	Kirkelig fellestråd	Kirkeloven som ble innført i 1996 innebærer en rettslig selvstendigjøring av soknene. Soknene/fellestrådene får ansvar for adm. av bevilgninger fra stat/kommune og de skal ha arbeidsgiveransvar for organist, kirketjenere osv.
ORGL	Organisasjonsledd	Enheter i offentlig sektor som ikke er egne registreringsenheter, men deler av slike enheter. ORGL må være knyttet til STAT, KOMM, FYLK eller ORGL.
IKS	Interkommunalt selskap	Et interkommunalt selskap er et selskap der samtlige deltakere må være kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Alle interkommunale selskap skal registreres i Foretaksregisteret. Enkelte organisasjonsformer, bl.a. ORGL, kan omdannes til IKS. Er egen juridisk enhet og skal ikke ha knytning oppover til f.eks. ORGL eller KOMM
KF	Kommunalt foretak	Et kommunalt foretak er en del av kommunen som kommunestyret har bestemt skal organiseres som kommunalt foretak. Foretaket eies av kommunen og er ikke eget rettssubjekt. Kommunestyre er selskapets øverste organ. Eierkommune skal registreres. Alle kommunale foretak skal registreres i Foretaksregisteret. Enkelte organisasjonsformer, bl.a. ORGL, kan omdannes til KF. Samme "status" som ORGL og skal ha knytning til KOMM
FKF	Fylkeskommunalt foretak	Et fylkeskommunalt foretak er en del av fylkeskommunen som fylkestinget har bestemt skal organiseres som fylkeskommunalt foretak. Foretaket eies av fylkeskommunen og er ikke eget rettssubjekt. Fylkestinget er selskapets øverste organ. Eierkommune skal registreres. Alle fylkeskommunale foretak skal registreres i Foretaksregisteret. Enkelte organisasjonsformer, bl.a. ORGL, kan omdannes til FKF. Samme "status" som ORGL og skal ha knytning til FYLK

For samtlige juridiske organisasjonsformer finnes det lover/juridiske retningslinjer som kan gi noen svar på *kriteriene om de kan anses som egne institusjonelle enheter*:

Av de juridiske organisasjonsformene nevnt i oversikten over, må det for AS, BA, IKS, SF og STI opprettes et styre som tar overordnede beslutninger om virksomheten og ansetter sentrale ledere. Fra dette følger det at disse organisasjonsformene vanligvis har myndighet til å fatte egne beslutninger om driften av enhetene⁶.

Organisasjonsformene KF og FKF er ikke egne rettssubjekt, men skal ha eget styre som skal ha ansvar for den daglige driften. Kommunestyre og fylkesting utnevner imidlertid selv styrets leder og nestleder, og det kan i vedtektene være fastsatt at enkelte avgjørelser skal fattes av kommunestyre og fylkesting selv. Ut fra dette kan man ikke uten videre fastslå at disse enhetene har myndighet til å fatte egne beslutninger.

ANS og DA kan ha eget styre, men har ikke plikt til det. Selskapsmøtet er selskapenes øverste organ. Ettersom det kun er eierne i selskapet som har stemmerett i selskapsmøtet (dvs. kommunene og fylkeskommunene i kommunalt eide ANS og DA), kan man ikke uten videre fastsette at slike selskaper har myndighet til å fatte egne beslutninger.

For organisasjonsformene AS, BA, KF, FKF, IKS, SF, SÆR og STI eksisterer det et lovfestet krav om at de må stille opp et fullstendig regnskap, en sammenstilling av det fullstendig regnskapet må også overleveres til myndighetene. Det samme gjelder ANS og DA som er eid av stat, kommune eller fylkeskommune.

- *Anbefaling: Som et pragmatisk utgangspunkt kan vi legge til grunn at organisasjonsformene AS, BA, IKS, SF, SÆR og STI, er egne institusjonelle enheter. Når det gjelder organisasjonsformene ANS, DA, KF, FKF, , kan disse defineres som egne institusjonelle enheter dersom de er gitt tilstrekkelig beslutningsmyndighet av kommunen eller fylkeskommunen.*

Informasjon om organisasjonsformene kan også gi svar på spørsmålene om markedsrettet virksomhet og offentlig kontroll som må besvares for å avgjøre sektortilknytning:

- Organisasjonsformene STAT, FYLK, KOMM og KIRK og i hovedsak ORGL⁷, er utelukkende knyttet til offentlig forvaltning. De kontrolleres av offentlig forvaltning, og man kan gå ut fra at de driver ikke-markedsrettet virksomhet.
- Organisasjonsformene FK, FKF og IKS kontrolleres av offentlig forvaltning. Men disse kan drive både markedsrettet og ikke-markedsrettet virksomhet.

4.3. Avgrensning av offentlig forvaltning i BoF i dag

Følgende organisasjonsformer på foretaksnivå forekommer i sektoren offentlig forvaltning i BoF i dag:

STAT, Staten
FYLK, Fylkeskommuner
KOMM, Kommuner
KIRK, Kirkelig fellesråd/Sokn
ORGL, Organisasjonsledd
IKS, Interkommunalt selskap

⁶ Styret kan i noen tilfeller være instruert av eier, og da kan det likevel stilles spørsmålsteget ved beslutningsdyktigheten. ESA, §2.14 nevner noen typer enheter som ikke kan regnes egne institusjonelle enheter på bakgrunn av at de ikke kan anses for å ha full beslutningsdyktighet, som hjelpeforetak av typen "artificial subsidiaries" og *Special Purpose Entities* (SPE) innen offentlig forvaltning.

⁷ Som unntak kan det være noen ORGL (som er en del av staten/kommunene som juridisk person) som kan fylle kravene til kvasiforetak og som dermed vil være en del av foretakssektoren.

KF, Kommunalt foretak
FKF, Fylkeskommunalt foretak
SÆR, Annet foretak ifølge særskilt lov

Organisasjonsformene STAT, FYLK, KOMM og KIRK er utelukkende tilknyttet offentlig forvaltning, mens organisasjonsformene ORGL, SÆR, IKS, KF og FKF *enten* kan være offentlig forvaltning (hvis de ikke regnes som institusjonelle enheter og/eller ikke er markedsrettede) *eller* offentlig forretningsdrift (og ergo i den institusjonelle sektoren finansielle eller ikke-finansielle foretak).

Organisasjonsledd (ORGL) er en etablert enhet i BoF som representerer et bindeledd mellom de juridiske enhetene og bedriftene innen offentlig forvaltning. Bakgrunnen for dette organisasjonsleddet er at for foretak registreres enheter i to nivåer - institusjonelt/juridisk nivå (foretak) og funksjonelt nivå (bedrift). En slik inndeling ville imidlertid ikke vise organisasjonsstrukturen i offentlig forvaltning. I juridisk forstand er statsforvaltningen bare én enhet. En inndeling etter samme prinsipp som foretakene ville da innebære at departementer, statsetater osv. ville forsvinne fra registeret, og de har da fått organisasjonsformen ORGL i BoF. Organisasjonsledd kan regnes som juridisk enheter.

Offentlig eide enheter, som AS, ANS, BA, DA, SF og STI registreres etter reglene for privat (ikke-offentlig) sektor. Den institusjonelle sektorkoden viser at disse enhetene eies av offentlig forvaltning. Alle AS blir i henhold til rutine regnet som markedsrettede og holdes utenfor offentlig forvaltning.

En fullstendig liste over hvilke(n) sektorkode(r) de ulike organisasjonsformene får tildelt i BoF i dag er gitt i Hansson (2009), side 38-47.

4.4. Avgrensning av offentlig forvaltning i NR i dag

Nasjonalregnskapet følger den avgrensning som ligger til grunn i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (se Notater 2009/52, kapittel 3). Enheter/virksomheter som ligger til grunn for regnskapsstatistikk for **Statsforvaltningen** er enheter som enten inngår i regnskapet for statskassen medregnet folketrygden (statsregnskapet), eller i andre stats- og trygderegnskaper.

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

Statsregnskapet omfatter blant annet:

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

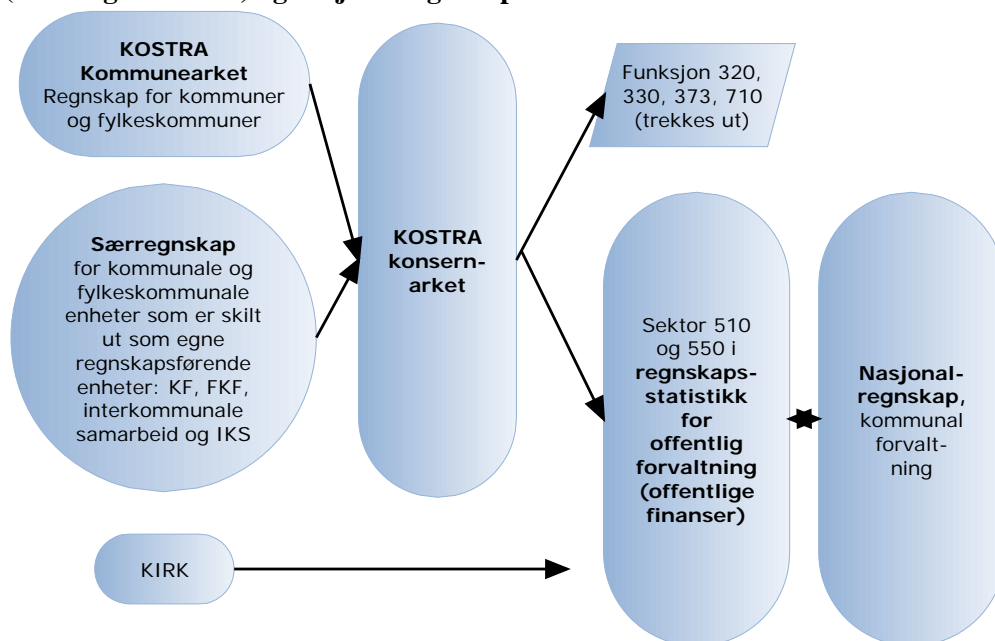
Andre stats- og trygderegnskap omfatter alle **nettobudsjetterende virksomheter** og diverse statlige fond. Nettobudsjettering innebærer at statlige forvaltningsinstitusjoner som krever høy grad av faglig eller verdimessig uavhengighet, gis særskilte fullmakter med hensyn til både ressursforvaltning og intern organisering. Blant de viktigste finner vi:

- Helseforetak. Statens overtagelse av spesialisthelsetjenesten medførte etablering av (den gang) fem heleide regionale helseforetak. De regionale helseforetakene er igjen eiere av de offentlige sykehusene i sin region.
- Universiteter og statlige høgskoler
- Statlige forskningsinstitusjoner
- Norges forskningsråd
- Statens Pensjonsfond Utland (tidligere Petroleumsfondet)

- Statens Pensjonsfond Norge (tidligere Folketrygdfondet)
- Statlige pensjonskasser (SPK, Pensjonstrygden for sjømenn, mv)

Regnskapsstatistikk for kommuneforvaltningen er basert på KOSTRA. Figuren nedenfor (Figur 3.3.1 i Notater 2009/52) illustrerer sammenhengen mellom KOSTRA-tall og omfanget av offentlig forvaltning i NR.

Sammenheng mellom KOSTRA, regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning (offentlige finanser) og nasjonalregnskap⁸



Notat 2009/52 peker på en del problemstillinger knyttet til omfanget av offentlig forvaltning i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning og nasjonalregnskapet i forhold til avgrensningen av offentlig forvaltning i BoF:

- De enkelte enheter i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning er ikke så lett identifiserbare, noe som gjør sammenligninger vanskelig.
- For enheter som er sammenlignbare ble det avdekket at en del enheter som var med i regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning/NR, hadde en annen sektorkode enn offentlig forvaltning i BoF.
- Avgrensning av omfang basert på funksjon i KOSTRA er problematisk, da det er vanskelig å knytte disse størrelsene direkte til regnskapene for de enkelte enheter (hvor mye av inntektene og utgiftene som er med fra hvilke enheter).

Denne arbeidsgruppen legger til at det er viktig at sektorumfanget for offentlig forvaltning er entydig (hvilke konkrete enheter som er omfattet av regnskapsstatistikk for offentlig forvaltning), og konsistent i forhold til sektoravgrensningen i BoF. Ellers kan man også i fremtiden risikere enten dobbelttelling av, eller utelatelse av, enheter i nasjonalregnskapet.

4.5. Gråsoner

Det finnes en del enheter som prinsipielt kan sies å befinne seg i gråsonen mellom offentlig forvaltning og offentlige foretak og/eller i gråsonen mellom offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner. Tidligere arbeidsgrupper i Statistisk sentralbyrå (Notater 2005/42 og Notater 2009/52) har pekt på enheter innen

⁸ Funksjon 320 – kommunal næringsvirksomhet, 330 – samferdselsbedrifter/transporttiltak, 373 – kino, 710 – fylkeskommunal næringsvirksomhet

spesielle tjenesteområder som i denne sammenheng peker seg ut som spesielt prinsipielt vanskelige. Dette gjelder:

- Privat spesialisthelsetjeneste
- Private barnehager og utdanningsinstitusjoner
- Private barnevernsinstitusjoner
- Offentlig eiendomsforvaltning
- Vannverk, avløp og renovasjon (VAR)
- Offentlig enheter relatert til havnevesen eller annen samferdsel

De kommunale enhetene innen tjenesteområdet eiendomsforvaltning, VAR og samferdsel som har blitt oppfattet som problematiske i forhold til å kunne besvare spørsmålet om de er markedsrettede eller ikke, er organisert som KF, FKF, eller IKS. Men spørsmålet om markedsrettet virksomhet har også vært stilt og diskutert for statlig eiendomsforvaltning. Etter diskusjon mellom ulike seksjoner i SSB ble det i 2009 avgjort at Statsbygg skulle inkluderes i offentlig forvaltning.

For enheter innen tjenesteområdene spesialisthelsetjeneste, barnehager og utdanningsinstitusjoner og barnevernsinstitusjoner er det ikke bare svaret på spørsmålet om virksomheten driver markedsrettet som er vanskelig å avgjøre, men til en viss grad også spørsmålet om offentlig kontroll. Diskusjonene har først og fremst vært knyttet til aksjeselskaper og stiftelser. Offentlig eide enheter innen disse tjenesteområdene kan også være vanskelig å sektorplassere. For disse enhetene er det altså en sektordimensjon til som kommer inn i bildet, nemlig ideelle organisasjoner og avgrensningene som diskuteres er: Foretakssektoren kontra ideelle organisasjoner, samt ideelle organisasjoner kontra offentlig forvaltning.

I etterkant av arbeidet med arbeidsgruppen i 2009, ble det også fokus på at følgende enheter befinner seg i en gråson mellom offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og sektoren for ikke-finansielle foretak:

- Offentlige kulturinstitusjoner organisert som offentlige eide AS

I en gjennomgang og evaluering (ROSC) som IMF foretok av norsk statistikk for offentlige finanser i 2008 (se IMF, 2008), ble det pekt på uklarheter i forhold til sektorplasseringen av enkelte enheter (rapportens del II avsnitt 4):

”There is some lack of clarity about the nature of some/a few entities classified as public corporations which are in essence non-market institutions, but are considered to be outside the government sector by Statistics Norway.”

Navn på enhetene inngår ikke i rapporten, men dette gjelder blant annet NRK, ENOVA og enkelte kulturinstitusjoner (opera, teater), dette gjelder altså i stor grad offentlige eide kulturinstitusjoner organisert som AS, som pekt på over.

Mange av disse offentlige (statlige) eide enhetene det her pekes på har i løpet av de senere årene blitt omorganisert og fått den juridiske organisasjonsformen AS. I Notat 2009/52 ble det også pekt på et eksempel der kommunalt eide foretak som ikke kan vurderes som markedsrettet har fått organisasjonsformen AS (relatert til kommunal eiendomsforvaltning). Jamfør avsnitt 3.2 er ***praksis i dag at alle AS i BoF blir tildelt en sektorkode innen foretakssektoren. Men det er ikke (lenger) opplagt at alle offentlige eide AS driver markedsrettet.***

5. Institusjonell sektor i spesialisthelsetjenesten

5.1. Bakgrunn

Sektorplassing av institusjonelle enheter i gråsonen mellom privat og offentlig, særlig i spesialisthelsetjenesten, har vært et diskusjonstema i SSB i lang tid.

Prosjektet Sektor 2014 løfter problemstillinger om denne gråsonen på nytt, da prosjektet har til hensikt å implementere oppdaterte internasjonale retningslinjer for institusjonell sektoravgrensning i norsk offisiell statistikk.

Jamfør foregående kapittel har man som hovedregel brukt juridisk form (organisasjonsform) til å skille mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet virksomhet, og til å skille mellom offentlig og ikke-offentlig kontroll. Dette innebærer at aksjeselskap plasseres i den institusjonelle sektoren ikke-finansielle foretak, mens stiftelser plasseres enten i institusjonell sektor for ikke-finansielle foretak eller ideelle organisasjoner avhengig av om de er registrert i Foretaksregisteret (næringsdrivende) eller ikke (ikke næringsdrivende). Retningslinjene fra Eurostat (ESA), omtalt i kapittel 3, sier at ikke-finansielle foretak, ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning skal skilles fra hverandre ved hjelp av svaret på to spørsmål (om enheten kan vurderes som markedsrettet virksomhet eller ikke og om den kan regnes som offentlig kontrollert eller ikke), gitt at enheten regnes som en institusjonell enhet.

Er det riktig å karakterisere alle aksjeselskap som markedsprodusenter i SSBs statistikk? Institusjonelle enheter i spesialisthelsetjenesten, blant annet diakonale sykehus (Lovisenberg, Diakonhjemmet og Haraldsplass) er ofte trukket frem som eksempler på aksjeselskap som ikke kan karakteriseres som markedsprodusenter. Det er flere grunner til at disse blir trukket fram. I Lovisenbergs årsrapport står det for eksempel at *"Sykehuset er lokalsykehus for flere bydeler i Oslo med ansvar for indremedisin og psykiatri inkludert øyeblikkelig hjelp, og har også noen særskilte funksjoner som planlagt kirurgi, hospice og det nasjonale oralmedisinske kompetansesenteret TAKO"*. De diakonale sykehusene har med andre ord samme oppgaver som helseforetakene, som på sin side tilhører den institusjonelle sektoren statsforvaltningen.

I SSBs offisielle statistikk, herunder nasjonalregnskapet, er driftsavtale med statsforvaltningen ved de regionale helseforetakene (RHF) og helseforetakene (HF) benyttet for å skille mellom markedsrettet og ikke-markedsrettet virksomhet. At en institusjonell enhet har en driftsavtale med et RHF eller HF innebærer langsiktige, forpliktende rammeavtaler som kan sies å være av en slik karakter at virksomheten inngår i regionens regulære helsevesen. Videre antar man at sykehus og institusjoner med driftsavtaler i hovedsak er virksomheter som drives av ideelle stiftelser.

Publisering av privat sektor skiller i dag på institusjoner med og uten driftsavtale. Institusjoner med driftsavtaler inngår i regionens ordinære helsevesen. Private institusjoner uten driftsavtale, disse har gjerne kjøpsavtale med RHF/HF, er et supplement til det regulære offentlige helsevesenet. Det publiseres detaljerte data på regionsnivå for institusjoner og privatpraktiserende spesialister med driftsavtale som for offentlige sykehus og institusjoner, mens enheter med kjøpsavtale aggregeres til nasjonalt nivå. Skillet mellom institusjoner med og uten driftsavtale byr på utfordringer med hensyn til å gi et representativt bilde av det offentlige helse-Norges tjeneste- og ressursbruk i statistikken.

5.2. Kartlegging av markedsproduksjon og offentlig kontroll i spesialisthelsetjenesten i samband med Sektorprosjektet

Gjennomførte aktiviteter

Arbeidet i Sektor 2014 (også inkludert fellesmøte med Sektorforum) med gjennomgang av ESAs retningslinjer har vist at det er behov kartlegging av markedsproduksjon og offentlig kontroll i gråsonene mellom offentlig forvaltning og offentlige foretak og/eller i gråsonen mellom offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner. Det ble besluttet å la spesialisthelsetjenesten være det første

området for kartlegging. Dette skyldtes blant annet at området kan vise til stadig tilbakevendende eksempler i denne diskusjonen, som for eksempel Lovisenberg Diakonale Sykehus AS.

Arbeidet med kartlegging av institusjonell sektorgruppering kan oppsummeres i følgende aktiviteter:

- Gjennomgang av regnskapsopplysninger i skjema for resultatregnskap for private institusjoner i spesialisthelsetjenesten, skjema 39
- Drøfting med arbeidsgruppen for spesialisthelsetjenesten 4. juni 2010
- Innhente foreløpige tilbakemeldinger fra styringsgruppen for Sektor 2014
- Spørreskjema om regionale helseforetakene om markedsproduksjon og offentlig kontroll
- Møte med regionalt helseforetak
- Drøfting med arbeidsgruppen for spesialisthelsetjenesten 15. oktober 2010
- Sjekk av hvilke vurderinger som gjøres av Skattedirektoratet (SKD) for å gi en enhet skattemessig status som ideell enhet
- Praksis i andre land
- Konklusjon

Gjennomgang av regnskapsopplysninger i skjema for resultatregnskap for private institusjoner i spesialisthelsetjenesten, skjema 39

Regnskapsopplysninger for private enheter i spesialisthelsetjenesten samles inn via et eget skjema for resultatregnskap fra private i spesialisthelsetjenesten, skjema 39 (<http://www.ssb.no/03/02/helseforetak/skjema2009/>). Her kan man finne mulige kriterier for å skille markedsproduksjon og ikke-markedsproduksjon i spesialisthelsetjenesten. Skjemaet skiller mellom ulike typer salgsinntekter, for eksempel DRG-inntekter (aktivitetsbasert finansiering), egenandelsinntekter, selvbetalende pasienter og rammetilskudd.

Blant aksjeselskap i populasjonen i statistikk for spesialisthelsetjenesten er mesteparten av inntektene rapportert som DRG-inntekter, egenandel, og rammetilskudd. I 41 av 69 foretak er over 90 % av inntektene fra disse inntektsgruppene. Kun 5 av 69 foretak har under 50 % av inntektene fra DRG-inntekter, egenandel, og rammetilskudd.

Sektorprosjekt har også vurdert regnskap fra NO-basen. Disse regnskapsopplysningene er i enda mindre grad spesifiserte og ergo også mindre egnet til å benytte for å vurdere hvorvidt virksomheten innen privat eide institusjoner innen spesialisthelsetjenesten kan regnes som markedsrettede eller ikke, herav å stille opp en markedstest.

Sektorprosjekt konkluderte med at innsamlede regnskapsopplysninger ikke gir tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere spørsmål om markedsproduksjon og offentlig kontroll.

Drøfting med arbeidsgruppen for spesialisthelsetjenesten 4. juni 2010⁹

Arbeidsgruppen for spesialisthelsetjenesten ledes av SSB, består av representanter fra blant andre de regionale helseforetakene, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Arbeidsgruppen legger premissene for datafangst og arbeid med spesialisthelsetjenesten som statistikkområde. Sektorprosjektet ønsket å drøfte med arbeidsgruppen for spesialisthelsetjenesten hvordan spørsmålene markedsproduksjon og offentlig kontroll skal besvares for private institusjoner i spesialisthelsetjenesten. Kan man finne kjennetegn ved institusjonene som kan benyttes for å avgjøre hvorvidt de driver markedsrettet eller ikke, eller om de kontrolleres av offentlige myndigheter?

⁹ Sak 3. Behandling av private institusjoner i statistikk for spesialisthelsetjenesten

Kan inndelingen i dagens statistikk av helsetjenestene etter driftsavtale og ikke-driftsavtale benyttes som et slikt kjennetegn for hvorvidt institusjonen driver markedsrettet eller ikke? Definisjonen av driftsavtale på SSBs nettsider sier at dette *i hovedsak er virksomheter som drives av ideelle stiftelser*. Tilsvarende står det om virksomheter uten driftsavtale at dette *er privat virksomhet som drives etter kommersielle prinsipper*. Det kom frem av diskusjonen på møtet at skillet mellom driftsavtale og ikke driftsavtale sannsynligvis *ikke* er et godt kjennetegn. Det ble anbefalt at SSB tok kontakt med de regionale helseforetakene for å kartlegge hva slags avtaler de har med ulike typer institusjoner.

Konklusjon fra møte i arbeidsgruppen:

SSB vil sende ut spørsmålsstillinger til de regionale helseforetakene, eventuelt private institusjoner innen neste arbeidsgruppemøte. Det ble også foreslått å møte i regionale fora for å kartlegge regionenes forhold til virksomheter i privat sektor.

Foreløpige tilbakemeldinger fra styringsgruppen for Sektor 2014

Utkast til rapport ble sendt til styringsgruppen for Sektor 2014. Styringsgruppen ville for det første advare mot å gi inntrykk av at sektorplassering av foretak kan overlates til eksterne arbeidsgrupper. Derneft ble det gitt tilbakemelding om at ESA ønsker at man primært bruker kvalitative kriterier for å vurdere spørsmålet om markedsproduksjon, og at bruk av kvantitative kriterier i tilfelle kan brukes som tilleggskriterium. Styringsgruppen for Sektor 2014 ønsket at prosjektet undersøkte praksis for sektorplassering i andre land. Det ble også gitt tilbakemelding om at Sektor 2014 må ta hensyn til mulighetene for ajourhold av sektorplassering i registrene.

Spørreundersøkelse og møte med Helse Vest RHF

Statistisk sentralbyrå sendte spørreskjema om markedsproduksjon og offentlig kontroll til de regionale helseforetakene 13. august. Spørreskjemaet var utarbeidet på bakgrunn av et skjema Eurostat tidligere har sendt til medlemslandene vedrørende klassifisering av sykehus. Spørreskjemaet inneholdt spørsmål om virksomhetens finansieringskilde etter rammetilskudd, stykkprisfinansiering, egenandeler osv. Videre ble det stilt spørsmål om hvordan tjenestene ble betalt, enten ved markedspris, innsattsstyrt finansiering og rammetilskudd. Vedrørende spørsmål om offentlig kontroll inneholdt spørreskjemaet spørsmål om hvorvidt de regionale helseforetakene var involvert i styre eller utnevning av ledelse ved sykehuset.

Spørreskjemaet om markedsproduksjon og offentlig kontroll ble sendt til de regionale helseforetakene. For hvert regionale helseforetak valgte SSB ut 4-6 private foretak som det regionale helseforetaket skulle fylle ut opplysninger for. Vi prøvde å velge ut private foretak som varierte i grad av antatt markedsproduksjon og offentlig kontroll. Svarene fra spørreundersøkelsen viste at det var vanskelig å skille mellom markedsproduksjon og ikke-markedsproduksjon. Er prisene økonomisk signifikante fordi man bruker stykkprisfinansiering istedenfor rammetilskudd? De private enhetene kan ha høy grad av stykkprisfinansiering fordi de faller innenfor ordningen med innsattsstyrt finansiering (ISF) eller de har vært med i en anbudskonkurranse om salg av et gitt antall døgnplasser for et år. Dersom det regionale helseforetaket benytter takstene i ISF-ordningen som utgangspunkt for kjøp av spesialisthelsetjenester fra aksjeselskap og stiftelser må man kunne sies å være stykkprisfinansiering uten at det nødvendigvis er konkurranse. En anbudskonkurranse vil også kunne kalles stykkprisfinansiering, men med konkurranse.

Når det gjelder spørsmål om offentlig kontroll viste svarene fra spørreundersøkelsen av de regionale helseforetakene var utenfor kontroll med ansettelse av ledelse, representasjon i styret osv. Vedlegg 4 viser noen av resultatene fra spørreundersøkelsen som ble foretatt.

SSB fulgte opp spørsmålene i spørreskjemaet ved å møte Helse Vest RHF i Stavanger 23. september 2010. I dette møtet ble det lagt vekt på å undersøke mulige skillelinjer mellom prisfastsetter av spesialisthelsetjenestene. Hovedkonklusjonene fra møte med Helse Vest RHF var at anbudskonkurranse blir aktuelt innen flere deler av spesialisthelsetjenesten, blant annet i rehabilitering/opptrening og rusbehandling. For syv foretak som har driftsavtale med Helse Vest vil det på det nåværende tidspunkt ikke være aktuelt med anbudskonkurranser. For disse syv foretakene arrangeres årlige drøftingsmøter for å justering av økonomiske rammer. Det regionale helseforetaket er ikke representert i styret i noen AS eller stiftelser. For stiftelser er heller ikke RHF-et innblandet i utforming av formål eller nedsettelse av grunnkapital

Helse Vest RHF sendte omfattende dokumentasjon av gjeldende avtaleverk til SSB i etterkant møtet.

Drøfting med arbeidsgruppen for spesialisthelsetjenesten 15. oktober 2010¹⁰

Foreløpige konklusjoner basert på resultatene fra spørreundersøkelsen med de regionale helseforetakene og oppfølgingsmøtet med Helse Vest RHF ble presentert for arbeidsgruppen. Driftsavtale og anbudskonkurranse framsto som aktuelle kriterier for vurdering av markedsproduksjon. Dette innebærer at private institusjoner med driftsavtale og som ikke har vært med i en anbudskonkurranse om spesialisthelsetjenesteproduksjonen kan karakteriseres som ikke-markedsprodusenter. Anbudskriteriet kan brukes kvantitativt, det vil si at virksomheten i hovedsak må være unntatt anbudskonkurranse for å bli vurdert som ikke-markedsprodusent. Som kriterium for vurdering av spørsmålet om offentlig kontroll ble styrerepresentasjon og medvirkning til innskudd av grunnkapital i stiftelser presentert som aktuelle kriterier.

Det kom tilbakemelding om at private institusjoner kan ha flere forskjellige avtaler med et RHF/HF. For eksempel kan en privat institusjon både ha driftsavtale og ha vært inne i en anbudskonkurranse for deler av virksomheten. Videre kom det forslag om å benytte skatte- og avgiftsfritak som et kriterium for plassering av private som hhv. markedsprodusenter og ikke-markedsprodusenter.

Vurdering av skattefrie institusjoner i Skattedirektoratet¹¹

Skattefritak for institusjoner vurderes i henhold til skattelovens § 2-32. De som mener seg fritatt for skatt innberetter ikke. Skattefrihet er ikke nødvendigvis begrenset til hele virksomheten, og eventuell skattepliktig inntekt eller formue skal innberettes.

Institusjoner mv., herunder selskaper, innretninger og stiftelser, er i utgangspunktet skattefrie dersom de:

- er eget skattesubjekt, og
- ikke har erverv til formål.

Skattefriheten kan omfatte alle typer institusjoner og organisasjoner med begrenset gjeldsansvar som f.eks. aksjeselskap, andelslag, idrettslag, klubber, foreninger, milde stiftelser, legater mv.

Betingelsen «ikke erverv til formål»

Begrepet «ikke erverv til formål» avgjøres etter en totalvurdering av en rekke momenter. Sentralt i vurderingen er om organisasjonen har som formål å oppnå økonomiske fordeler for seg selv eller medlemmene i motsetning til allmennyttige formål. Bestemmelsen i institusjonens vedtekter om formålet er bare veiledende.

¹⁰ Sak 3. Behandling av private institusjoner i statistikk for spesialisthelsetjenesten

¹¹ Opplysningene er hentet fra Skatteetatens Lignings-ABC for 2010

Avgjørende må være den faktiske aktiviteten som utøves. Har organisasjonen mv. flere formål, skal en legge vekt på hovedformålet.

Ideelt formål

Selv om det i hvert tilfelle må foretas en konkret vurdering av om formålet er ikkeervervsmessig, omfatter bestemmelsen om skattefrihet først og fremst institusjoner med ideelt formål. Det er ikke alltid tilstrekkelig for å oppnå skattefrihet at det foreligger et ideelt hovedformål. Således vil f.eks. ikke det forhold at institusjonens overskudd går til ideelle formål nødvendigvis føre til skattefrihet. Ved varig endring eller utvidelse av aktiviteten vil spørsmål om skattefrihet måtte vurderes på nytt. Ideelt formål kan være å tilgodese f.eks.:

- allmennyttige interesser
- fritidsinteresser, f.eks. sport, idrett og friluftsliv
- humanitære interesser
- kulturelle interesser
- politiske interesser
- religiøse interesser
- sosiale interesser
- vitenskapelige interesser
- yrkesgruppers generelle økonomiske og faglige interesser.

Et ideelt formål kan foreligge selv om formålet kan oppfattes som kontroversielt.

Finansiering mv.

Baseres institusjonens aktivitet på private gaver, innsamlinger mv. og/eller frivillig arbeidsinnsats, trekker dette i retning av at den ikke har erverv til formål. Institusjonen kan imidlertid ha erverv til formål selv om den drives med ulønnet arbeidskraft. Finansieres aktiviteten med betaling for ytede tjenester, kan dette trekke i retning av at institusjonen har erverv til formål. Er imidlertid den økonomiske virksomheten et direkte ledd i å realisere det ikke ervervsmessige formålet, medfører ikke den økonomiske virksomheten i seg selv skatteplikt, se pkt. 4.8.

Finansiering ved offentlig tilskudd kan trekke i begge retninger. En må i disse tilfellene vurdere formålet med tilskuddet konkret.

Aksjeselskap

Hvorvidt et aksjeselskap kan behandles som en skattefri institusjon, må vurderes etter selskapets vedtekter og faktisk aktivitet. Aksjeselskap sikter vanligvis mot overskudd og utbytte. For at selskapet skal bli ansett skattefritt, må vedtektene i det minste ha bestemmelser om anvendelse av overskudd og formue ved oppløsning. Et aksjeselskap blir ikke skattefri fordi alle aksjene eies av offentlig myndighet eller skattefri institusjon.

Sektoravgrensning av sykehus i andre Europeiske land

Eurostat gjennomførte i 2009 en undersøkelse blant medlemsland i EU, samt EØS, om klassifiseringen av sykehus i landenes nasjonalregnskap. Målet var å samle informasjon om hvilke kriterier medlemslandene la til grunn for sektoravgrensning av sykehusene.

Spørreskjemaet som ble sendt ut var inndelt i 4 deler, der de tre første delene var knyttet til ulike aspekter som bør vurderes ved klassifisering av en enhet: generell bakgrunn, kontroll og finansiering.

I den fjerde delen av spørreundersøkelsen var det meningen å få frem hvilke kriterier som det faktisk ble lagt mest vekt på og den faktisk klassifisering av de ulike sykehusene.

Resultatene av undersøkelsene er dokumentert i Eurostat (2010). 25 medlemsland, samt Island og Sveits besvarte undersøkelsen (svar fra Norge inngår ikke i besvarelsen).

Resultater:

1. Generell bakgrunn

I de aller fleste medlemsland er det både offentlig og privat eide sykehus. Hellas rapporterer om eksistensen av kun offentlige sykehus, mens Nederland rapporterer om eksistensen av kun privat eide sykehus. 9 av landene, der både privat og offentlig eide sykehus eksisterer, rapporterer ikke om ideelle sykehus. I ti av medlemslandene har de ansatte på de offentlige eide sykehusene status som offentlig ansatte (*civil servants*). For de fleste medlemsland, ser det ut til at det er tilgjengelig fullt regnskap for de fleste typer sykehus.

2. Kontroll

Med unntak av Danmark, ser det ut til at ledelsen i de offentlig eide sykehusene blir oppnevnt direkte eller indirekte av offentlige myndigheter. I de private sykehusene blir ledelsen utpekt av eieren.

Lønningene i de offentlige eide sykehusene blir bestemt av myndighetene i de landene de ansatte blir betraktet som offentlig ansatte, noe som ikke er tilfelle for ansatte i privat eide sykehus. I noen tilfeller er lønningene i de offentlig eide sykehusene et resultat av lønnsforhandlinger mellom myndighetene og fagforeninger.

Prisene i de offentlige sykehusene ser ut til å bli bestemt av myndighetene i de fleste medlemslandene

3. Finansiering

De offentlig eide sykehusene finansieres på mange ulike måter. Direkte finansiering av offentlige myndigheter (sentrale og/eller lokale) utgjør en finansieringskilde i samtlige medlemsland. For en stor andel av medlemslandene skjer hovedfinansieringen via trygdesystemet (*social security funds*).

I de landene som har privat eide ideelle sykehus, rapporteres det om ulike kilder for finansiering; offentlige overføringer, bidrag fra trygdesystemet, utbetalinger fra forsikringsselskap og pasienters egenbetalinger. Viktigste inntektskilde varierer mellom landene.

For de privat eide kommersielle sykehusene, er trygdesystem, annen forsikring og pasienters egenbetalinger de viktigste finansieringskildene.

Nesten alle medlemslandene rapporterer om like vilkår for å motta offentlig finansiering. Offentlig finansiering av de offentlige sykehusene er basert på kostnadsdekning i svært mange land, mens aktivitet (antall medisinske behandlinger, antall senger og/eller antall pasienter) er grunnlaget i andre land. Aktivitet ser ut til å være grunnlaget for finansiering av privat eide sykehus i de fleste land.

Offentlige eide sykehus må ha myndighetenes godkjenning til å ta opp lån, i de aller fleste landene, og i mange land er det også en lånegrense. I tillegg stiller/kreves myndighetenes garanti for lånene. I Nederland må myndighetene også stille garanti for lån som tas opp av de private kommersielle sykehusene. I mange land er det en grense for hvor mye de offentlige sykehusene kan investere.

4. Klassifisering

Hvilket kriterium det legges mest vekt på ved sektorklassifisering av sykehusene ser ut til å variere svært mellom medlemslandene. Det blir omfattende å gjengi alle kombinasjoner her. Men det er interessant å merke seg at Sverige kun rapporterer å legge vekt på legal status, mens Danmark ikke legger vekt på legal status i det hele

tatt, men rapporterer å legge vekt på en kombinasjon av finansieringskilde, kontroll og vurdering av om enheten er markedsrettet.

Det ser ut til at de aller fleste medlemsland har klassifisert alle de offentlige eide sykehusene i sektoren offentlig forvaltning (fordelt på ulike undersektorer). Enkelte medlemsland klassifiserer alle eller noen av de offentlig eide sykehusene i foretakssektoren. Litt over halvparten av medlemslandene vurderer sektorklassifisering for hver enkelt enhet, mens resten foretar vurderingen for grupper av sykehus. Det er også stor variasjon i hvor hyppig en ny evaluering av sektorplassering av sykehusene blir foretatt.

Tabeller som gir en oppsummering av de ulike landenes klassifisering av sykehus og hvilke kriterier de har lagt mest vekt på ved klassifisering av sykehusene, er gjengitt i vedlegg 2 til dette notatet.

Konklusjon - sektoravgrensning av enheter innen privat spesialisthelsetjeneste

Fra avsnittene over har vi at størstedelen av virksomheten innen privat spesialisthelsetjeneste er finansiert av offentlig forvaltning. Men de regionale helseforetakene legger en stadig større del av tjenestene de skal finansierer gjennom sitt ”sørge for ansvar” ut på anbud.

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

Det foreligger en mulighet til å bruke opplysninger om skattefrie institusjoner til å vurdere spørsmålet om markedsproduksjon. Denne muligheten er imidlertid begrenset i forhold til at virksomheter kan være bare delvis skattefrie og at virksomheter vil fremstå som mest mulig ideelle for å oppnå skattefordeler. I kombinasjon med frivillighetsregisteret kan imidlertid kilden være nyttig for å avdekke om enkelte sykehus er blitt feilklassifisert som markedsrettede.

For vurdering av offentlig kontroll mener sektorprosjekt at det regionale helseforetaket eller andre deler av offentlig forvaltning må ha skutt inn grunnkapitalen i en stiftelse eller være representert i styret i et aksjeselskap. M.a.o. legger vi mest vekt på de prinsipielle kriteriene om ansettelse av ledere og utstedelse av fullmakter, mens vi ser bort fra kriteriet om grad av finansiering.

I tillegg kan for spesielt særskilte institusjoner som Lovisenberg og Haraldsplass vurderes om kontraktsbestemmelsene er så omfattende at de i praksis fungerer som helseforetak og kan plasseres i offentlig forvaltning. Vi har ikke kommet til noen endelig konklusjon her.

6. Konklusjoner og gjenstående arbeid

6.1. Bruk av praktiske kriterier for å skille mellom sektorer på andre tjenesteområder enn spesialisthelsetjeneste

I kapittel 4 har vi forsøkt å komme frem til noen operasjonelle avgrensningskriterier som kan benyttes for sektorplassering av privat eide enheter innen spesialisthelsetjenesten. I hvilken grad kan de generelle kriteriene vi har kommet frem til innen spesialisthelsetjeneste også benyttes for enheter innen andre tjenesteområder?

Vi ser at selv om myndighetene innehar et sørge-for-ansvar på en rekke tjenesteområder, kan disse tjenestene godt produseres av enheter utenfor offentlig forvaltning, og i konkurranse med andre aktører. Sørge-for-ansvar kan altså ikke benyttes som grunnlag for besvare spørsmålene om markedsproduksjon og offentlig kontroll.

I eksemplet med privat spesialisthelsetjeneste har vi også sett eksempler på enheter med den juridiske organisasjonsformen AS som må vurderes som ikke-markedsrettet. Dette bekrefter hypotesen om at man skal være forsiktig med å plassere alle AS i foretakssektoren.

Men er driftsavtale, kombinert med eksistensen av anbudskonkurranse, aktuelt som vurderingskriterier innen andre problematiske gråsoner?

Vi har tatt kontakt med Seksjon for levekårsstatistikk for å vurdere sektorplassering av enda en gråsoner – nemlig *private barnevernsinstitusjoner*. Seksjon for levekårsstatistikk har i sin tur hatt kontakt med Barne- og familiedirektoratet (Bufdir) for å få svar på noen spørsmål knyttet til organiseringen. Et notat utarbeidet av Harald Tønseth er i sin helhet inkludert i Vedlegg 3 til dette notatet.

For å oppsummere kort finnes det to ulike typer overordnede avtaler som kan inngås med myndighetene, avtaler om faste plasser og rammeavtaler, og det eksisterer konkurranse om å inngå disse avtalene. Plassering av barn skjer i henhold til disse overordnede avtalene og i henhold til de kriteriene for tildeling av oppdrag som er nedfelt i avtalene. Det er altså de overordnede avtalene som er gjenstand for konkurranse, ikke plassering av det enkelte barn. Også enheter som i statistikken har blitt vurdert som ideelle til nå er med i denne konkurransen. (Bufdir) legger følgende definisjon av ideelle organisasjoner til grunn:

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

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

Basert på denne informasjonen har vi to valg:

- 1) Vurdere konkurranse om begge typer avtaler som kriterium for å avgjøre spørsmålet om enhetene driver markedsrettet virksomhet.
- 2) Vurdere kun konkurransen om rammeavtaler som et kriterium for avgjøre spørsmålet om markedsrettet virksomhet, eventuelt i tillegg korrigerer de enhetene som Bufdir vurderer som ideelle organisasjoner.

Konsekvensen av 1) er at alle de private barnvernsinstitusjonene plasseres i foretakssektoren.

I alternativ 2 blir plasseringen av ideelle enheter i praksis som i dag, men det må (som i dag) være kommunikasjon med Bufdir om enheter der man ikke er enige om sektorplasseringen. Foreløpige vurderinger tyder på at alternativ 2 bør velges.

Spørsmålet om offentlig kontroll vil kun være aktuelt hvis vi benytter alternativ 2. Private barnevernsinstitusjoner må godkjennes før avtaler kan inngås. Godkjenningsordningen har fokus på faglige vurderinger av målgruppe, målsetning og metodikk og på forsvarlig drift når det gjelder bemanning, kompetanse, økonomi og materielle forhold. Men det er ingen offentlig godkjenning av styrene i institusjonene (med unntak av det som ev. skjer i regi av stiftelsestilsynet). Ut fra dette konkluderer vi at selv om institusjonene er gjenstand for en form for kontroll gjennom en relativt omfattende godkjenningsordning og avtaleverk, er ikke dette tilstrekkelig til at vi vil vurdere institusjonene som offentlig kontrollerte.

Gjennomgangen av barnevernsinstitusjonene viser at selv om det finnes likhetstrekk i forhold til organisering og pragmatiske kriterier som kan nyttes på de ulike tjenesteområdene, er det også ulikeheter i lovverk og organisering som gjør at kriteriene kanskje må tilpasses noe mellom de ulike tjenesteområder.

6.2. Konklusjon – avgrensning av offentlig forvaltning

Automatiske og manuelle rutiner

I det store og hele skulle det ikke være behov for *store* endringer i dagens praksis knyttet til sektorplassering av enheter av BoF basert på hvilken organisasjonsform enheten har. I tabellen nedenfor har oppsummert klassifiseringen av de ulike organisasjonsformene:

Organisasjonsform	Offentlig forvaltning	Offentlig forvaltning eller offentlig forretningsdrift	Offentlig forretningsdrift, men kan være offentlig forvaltning	Foretak, men ideelle organisasjoner og offentlig forvaltning er mulig	Ideelle organisasjoner, men foretak og offentlig forvaltning er mulig
STAT	X				
FYLK	X				
KOMM	X				
KIRK	X				
ORGL		X			
IKS			X		
KF			X		
FKF			X		
ANS				X	
AS				X	
BA					
DA				X	
SF				X	
SÆR					X
STI					X

Hovedforskjellen i forhold til dagens klassifisering er at vi mener det bør åpnes for at organisasjonsformene ANS, AS, BA, DA, SF og SÆR i særskilte tilfeller kan klassifiseres til offentlig forvaltning (dette gjelder blant annet helseforetakene som er organisert som SÆR), samt at AS og DA kan klassifiseres som ideelle organisasjoner.

Selv om vi i dette notatet har omtalt en rekke eksempler der det ikke virker meningsfylt å plassere gitte enheter organisert som AS i foretakssektoren, er antallet AS så stort at vi neppe har noe annet valg ved *førstegangskoding* av disse enhetene. Innenfor spesielle problemområder bør det likevel være anledning til å plassere aksjeselskaper i sektoren ideelle organisasjoner eller offentlig forvaltning basert på kriterier for markedsproduksjon og offentlig kontroll. Det samme gjelder enheter organisert som ANS, BA, DA, SF og STI. Frivillighetsregisteret bør tas i bruk i den automatiske sektoriseringsrutinen for å klassifisere ikke-markedsprodusenter med slike organisasjonsformer til ideelle organisasjoner. Det bør også tilrettelegges for, for eksempel ved bruk av et eget kjennemerke, manuell korreksjon av ikke-markedsprodusenter med slike organisasjonsformer. Det vil

være mulig å stille opp noen merkelapper ved enkelte kombinasjoner av organisasjonsform og næringskode der man må være ekstra varsom, for deretter å koble inn ansvarlig fagseksjonen for å foreta en vurdering? Dette gjelder spesielt ved næringskode lik et av de tjenesteområdene som har blitt avdekket som problematiske gråsoner.

Per i dag har Seksjon for finansmarkedsstatistikk det overordnede ansvaret for sektorgrupperingen. Seksjon for offentlige finanser har ansvaret for sektorkoding av enheter innen offentlig forvaltning, mens Seksjon for finansielle foretak og Seksjon for finansmarkedsstatistikk har ansvaret for hver sine virksomheter under finansielle foretak. Kunne det være en ide å la flere seksjoner få ansvaret for sektorkodingen innen "sine" tematiske områder? Ansvaret krever samordning mellom seksjonene; mot Seksjon for offentlige finanser der avgrensningen mot offentlig forvaltning er vanskelig og mot Seksjon for finansielle foretak ved en eventuell vanskelig avgrensning mot finansielle foretak. Gjennomgangen av privat spesialisthelsetjeneste og barnevernsinstitusjoner viser at seksjoner med ansvar for disse tjenesteområdene i avdeling 300 innehar kunnskap som er viktig ved vurdering av sektorplassering av enheter innen "sine" tjenesteområder.

Kriterier som driftsavtaler og anbudsvirksomhet kan i stor grad identifiseres ved maskinelle koblinger mot register eller rapportering til ansvarlig fagseksjon. Det samme gjelder kriterier som eksistensen av et eget styre. Vurderinger utover dette for særskilte enheter må gjøres manuelt i ettertid.

Gjenstående arbeid knyttet til avgrensning av offentlig forvaltning

- Tjenesteområdet barnehager og utdanning har sannsynligvis mange av de samme problemstillingene som privat spesialisthelsetjeneste, men bør vurderes nærmere.
- Tilsvarende bør enheter innen eiendom, VAR, havnevesen og annen samferdsel vurderes. Dette er omtalt i Notater 2009/52, men er ikke tilstrekkelig til å gi en konklusjon. Dette gjelder kanskje spesielt for enheter som vannverk som har problemstillinger knyttet til eierskap av kapital som et tilleggsmoment.
- Frivillighetsregisteret bør undersøkes nærmere, slik at vi kan nyttiggjøre oss dette i den automatiske sektoriseringsrutinen.
- Bruk av lister over enheter som ikke finnes i skattemanntallet (se avsnitt 5.2.7), bør også vurderes for eventuell automatisk kontroll av sektoriseringen.

Referanser

Acquah, Francis Kwamena, Fosse, Roger, Rønning, Torbjørn og Sollien, Sindre (2009): Oppdatering av institusjonell sektorgruppering, Interne dokumenter 2009/12, Statistisk sentralbyrå

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

Eurostat (2010): *Classification of hospitals*. Item 3.c. on the Agenda of the Financial Accounts Working Group, Luxembourg, 8-10 June 2009 (Update as of 19 January 2010).

ESA 2010 Manual. Draft October 2010

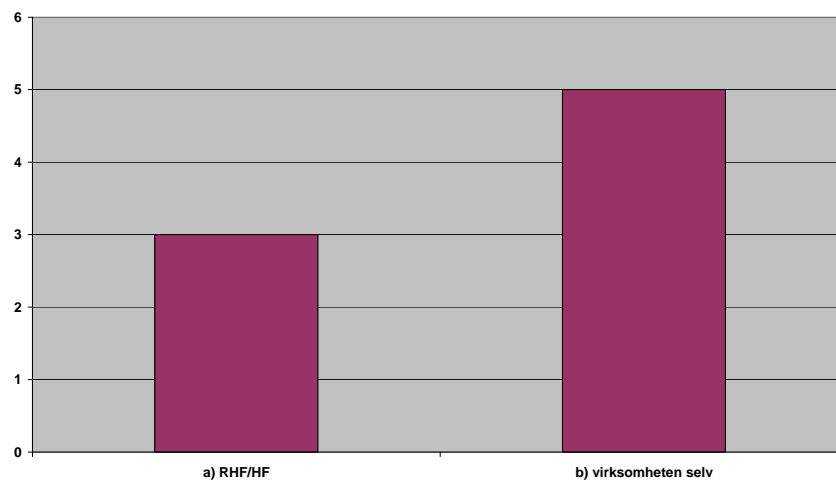
Haglund, Anders, Hedum, Andreas, Scherven, Thea og Sørensen, Knut Ø. (2005): *Offentlig sektor og BoF*, Notater 2005/42, Statistisk sentralbyrå

Hansson, Ann-Kristin (2009): *Bedrifts- og foretaksregisteret. Regler og rutiner for ajourhold av BoF*, Notater 2009/20, Statistisk sentralbyrå.

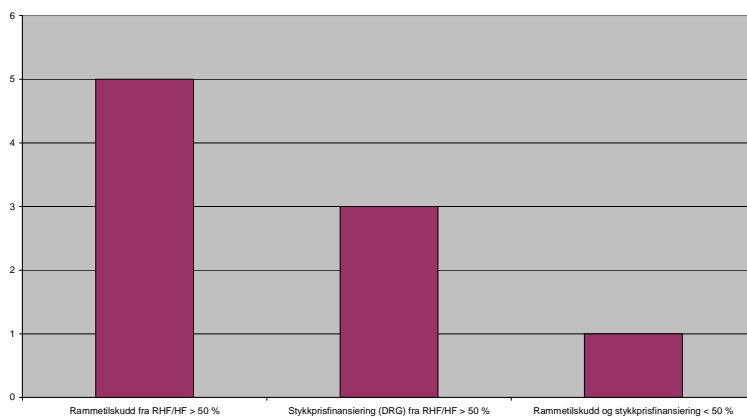
IMF (2008): *Draft Report on The Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module*. Norway, Prepared by the Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Vedlegg 1: Svar fra spørreundersøkelse om markedsproduksjon og offentlig kontroll

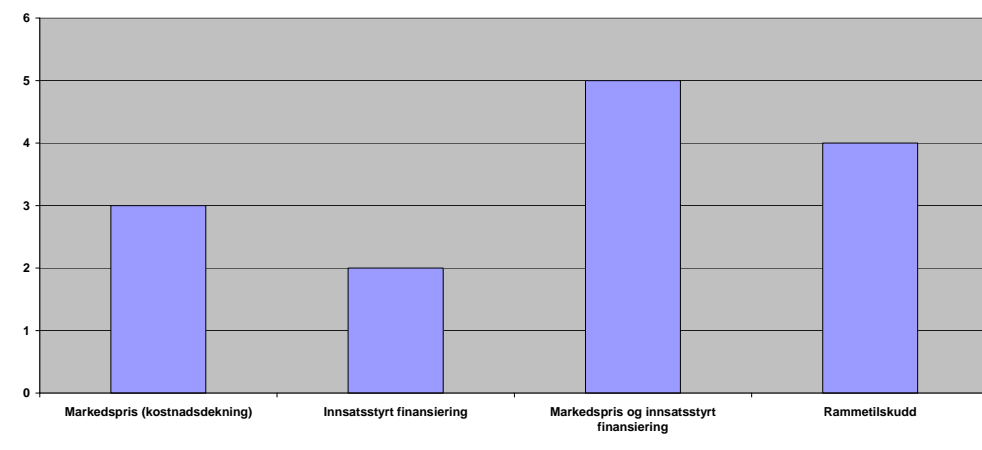
Vedleggstabell 1: Hvem bestemmer virksomhetens prisfastsettelse?



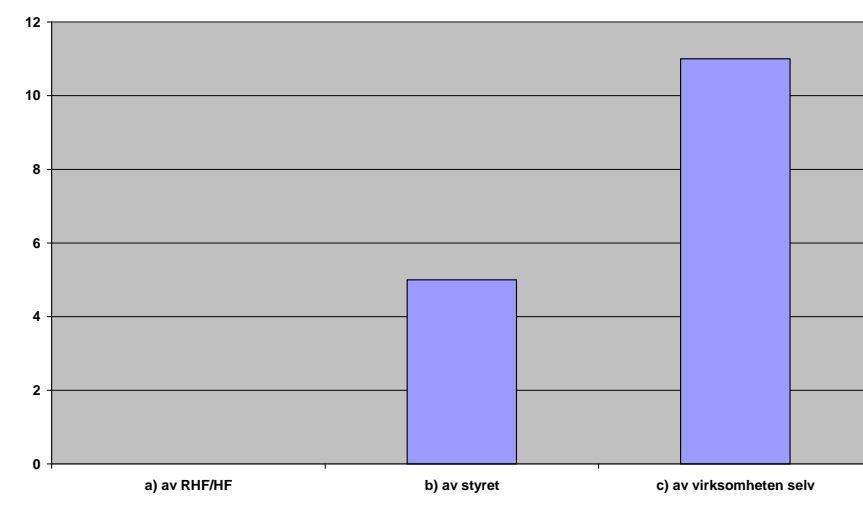
Vedleggstabell 2: Vennligst indiker virksomhetens finansieringskilde i prosent



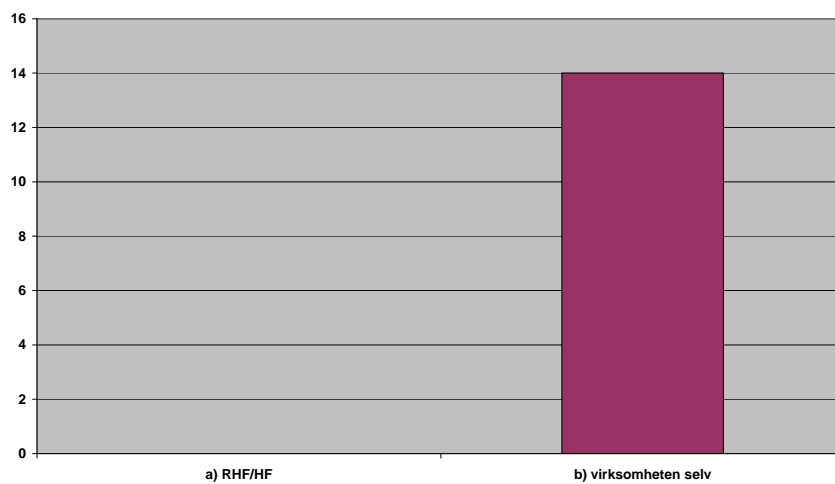
Vedleggstabell 3: Hvordan betales virksomheten for levering av tjenester?



Vedleggstabell 4: Hvordan utnevnes ledelsen ved virksomheten?



Vedleggstabell 4: Hvem bestemmer lønninger ved virksomheten?



Vedlegg 2: Skatteetatens eksempler på skattefrie institusjoner

Eksempler på vurdering av skattefrie/ikke-skattefrie institusjoner	
– Aldershjem	– Drift av aldershjem kan anses som et ideelt formål
– Arbeidsterapi	– Anses som et ideelt formål
– Attføringsbedrifter	– Bedrifter for yrkesvalghemmede og som er godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved NAV, anses normalt ikke å ha erverv til formål
– Avløserlag	– Avløserlag er ansett skattepliktige
– Barnehager	– Foreldredrevne barnehager organisert som selskap eller innretning med begrenset ansvar, vil normalt anses skattefrie når barnehageaktiviteten er av ideell karakter. I de tilfellene hvor barnehageplassene prises til tilnærmet selvkost, og det ikke tas sikte på vedvarende overskudd, vil aktivitetens ideelle element være dominerende.
– Bedriftshelsetjenesten	– - En bedriftshelsetjeneste som etter vedtektene er en juridisk selvstendig institusjon, er på visse vilkår ansett ikke å ha erverv til formål
– Boligselskap o.l.	– Boligselskaper, som skattlegges som eget skattesubjekt, har til formål å skaffe og forvalte bolig for eierne. Fordelene for beboerne er av økonomisk art, og boligselskapene er skattepliktige. Flyktningeboligselskap og studentsamskipnads drift av boliger er ansett å ha ideelt formål. Utleie til andre i sommerferier o.l. faller utenfor det ideelle formålet
– Bygdeservicelag	Bygdeservicelag som har til formål å legge forholdene til rette for en best mulig utnyttelse av de ressurser som ligger i medlemmenes virksomhet, vil ikke være en skattefri institusjon.
– Datasentral	– Interkommunal datasentral er ansett skattepliktig.
– Enøkssenter	– Enøkssenter som er eget skattesubjekt er ansett skattepliktig. Dette gjelder selv om energiverk gjennom konsesjonsvilkår er pålagt å opprette et slikt enøkssenter.
– Forskningsinstitusjoner	– Inntekt fra forskningsarbeid er ikke uten videre skattefri inntekt. Om forskningsstiftelse/forskningsinstitusjon som ble ansett å drive skattepliktig virksomhet
– Forsøksringer i jordbruket	
– Idrettsarrangementer	
– Industrireisningsselskap	– Landbrukets forsøksringer anses å være skattefrie institusjoner.

<ul style="list-style-type: none"> – <i>Informasjonskontor for synshjelp</i> – <i>Klassifikasjonsselskap</i> – <i>Pensjonsordning</i> – <i>Regnskapslag</i> – <i>Reinbeitedistrikter</i> – – <i>Selskapsforening</i> 	<ul style="list-style-type: none"> – Vedtektsbestemt formål om å fremme interessen for idrett, gjennom blant annet å forestå breddeidrettsarrangementer kan anses å være ikke-ervervsmessig. Dette gjelder selv om virksomheten er organisert som aksjeselskap og går med overskudd. Deler selskapet ut utbytte, kan virksomheten også bli ansett skattefri når aksjene eies av skattefri institusjon og utbyttet benyttes til å realisere aksjonærens ideelle formål. – Om vurdering av skattefrihet for industrireisningsselskap, se SKD i Utv. 1983/802. – Informasjonskontor for synshjelp er ansett ikke å ha erverv til formål. – Selskap med hovedformål å virke for sikkerheten til sjøs er ansett skattefri. Hvis slike selskaper i tillegg til klassifikasjon og besiktigelse av skip, også driver betydelig konsulentvirksomhet med sikte på å oppnå overskudd, vil hele selskapets overskudd kunne anses skattepliktig. – Om skatteplikt for kommunale pensjonskasser, se FIN i Utv. 1991/1106. Se også LRD av 1. desember 2008 (Borgarting) i Utv. 2008/1812 (Sykehjelps- og pensjonsordningen for leger. Stiftelse med hovedformål å sikre leger og deres etterlatte økonomiske ytelser ved inntektsbortfall, ble ansett som skattepliktig). – Regnskapslag er ansett for å ha erverv til formål. Det legges særlig vekt på at regnskapslagene direkte bistår den enkelte næringsdrivende med virksomhetens regnskap, og at regnskapslagenes tjenester er konkurrerende tilbud til tilsvarende tjenester fra andre private regnskapsførere. – Reinbeitedistriktene er ansett ikke å ha erverv til formål. – Forening som vesentlig arrangerte danseaftener ble ansett å ikke ha erverv til formål.
---	--

Vedlegg 3: Eurostats kartlegging av sektorplassering av sykehus

Kriterier for institusjonell sektoravgrensning av sykehus i europeiske land

CLASSIFICATION				
20) What are the criteria for sectorisation decisions?				
Publicly owned hospitals *				
COUNTRY	a) legal form	b) Financing	c) control	d) result of 50 % test (non-market character)
BE		x		x
BG		x		x
CZ	x		x	x
DK		x	x	
DE			x	x
EE				
IE		x	x	
EL	x	x	x	x
ES		x	x	x
FR		x		x
IT			x	x
CY				
LV	x	x	x	x
LT	x	x	x	
LU				
HU	x			x
MT		x	x	x
NL				
AT				x
PL	x	x	x	x
PT	x	x	x	x
RO		x	x	
SI				
SK		x	x	x
FI	x	x	x	x
SE	x			
UK			x	x
IS			x	x
CH		x	x	x
Total EU27:	9	15	16	17

Antall sykehus i europeiske land fordelt på institusjonell sektor

CLASSIFICATION																								
COUNTRY	Publicly owned hospitals *							2) To which sector is each hospital classified (please indicate number of units in appropriate cells)?																
	a) S.11	b) S.13	S.1311	S.1312	S.1313	S.1314	c) S.15	a) S.11	b) S.13	S.1311	S.1312	S.1313	S.1314	c) S.15	a) S.11	b) S.13	S.1311	S.1312	S.1313	S.1314	c) S.15			
BE	56	1	1												147									
BG	230		160		70										82									
CZ	105													2	47									
DK		40			40										280									
DE	677							730							620									
EE		36	7		29	0									26									
IE		0	Y							1														
EL						134																		
ES		475	6	431	16	22		116						8	320									
FR		0			X									X										
IT		566			566										633									
CY																								
LV	1	70	18		52										29									
LT		378	50		328										626									
LU																								
HU	10	111	21		90		7	4						21	26									
MT		5													3									
NL															100									
AT	156	1						43							64									
PL		0	X		X																			
PT	44	29	29												55								1	
RO		428	X		X			30																
SI		27	27												3									
SK	88	4	1		3									31	31									
FI	X		2		X									20	X									
SE		71			71			3							6									
UK		0	All units											X										
IS		18	18																					
CH	101													110										
Total EU27:	1138	2472	327	431	1265	156	7	966						140	3098									1

Vedlegg 4: Kjennetegn for sektorinndeling av barnevernsinstitusjoner

hat 16/11-10

På møtet 13. oktober om sektorinndeling for barnevernsinstitusjoner ble seksjon 350 bedt om å lage et kort notat til Sektorprosjektet, der det gis en beskrivelse av de prinsippene som i dag legges til grunn for inndeling etter sektor i Bufdir. I referatet fra møtet står:

Seksjon 350 skal forhøre seg med BUF-etat om hvordan prisfastsettelse foregår innen barnevern, herav om det foreligger anbudskonkurranser, og hvilke kriterier BUF-etat benytter for å vurdere skillet mellom offentlige, ideelle og kommersielle enheter i dag. De skriver et notat om sektorinndelingen for enheter innen barnevern som sendes til representantene for Sektorprosjektet innen 15. november.

Vi har tatt spørsmålene opp med Bufdir, og deres svar er innarbeidet nedenfor.

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

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

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

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

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

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

2. Hvilke kriterier benytter Bufdir i dag for å fastsette skillet mellom ideelle og ikke-ideelle -- er skillet utelukkende at de ideelle er eiet av en organisasjon som utelukkende har et ideelt formål, og at et evt. utbytte/overskudd føres tilbake til organisasjonens formål, slik vi skriver ved publiseringen av SSBs institusjonsstatistikk?

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

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

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

3. Er det noen statlig godkjenning av styrene i de private organisasjonene?

Det er ikke noen statlig godkjenning av styrene (med unntak av det som ev. skjer i regi av stiftelsestilsynet), men alle private (og kommunale) barneverninstitusjoner er gjenstand for godkjenning i henhold til forskrifter om kvalitet og godkjenning av barneverninstitusjoner. Godkjenningsordningen har fokus på faglige vurderinger av målgruppe, målsetning og metodikk og på forsvarlig drift når det gjelder bemanning, kompetanse, økonomi og materielle forhold.