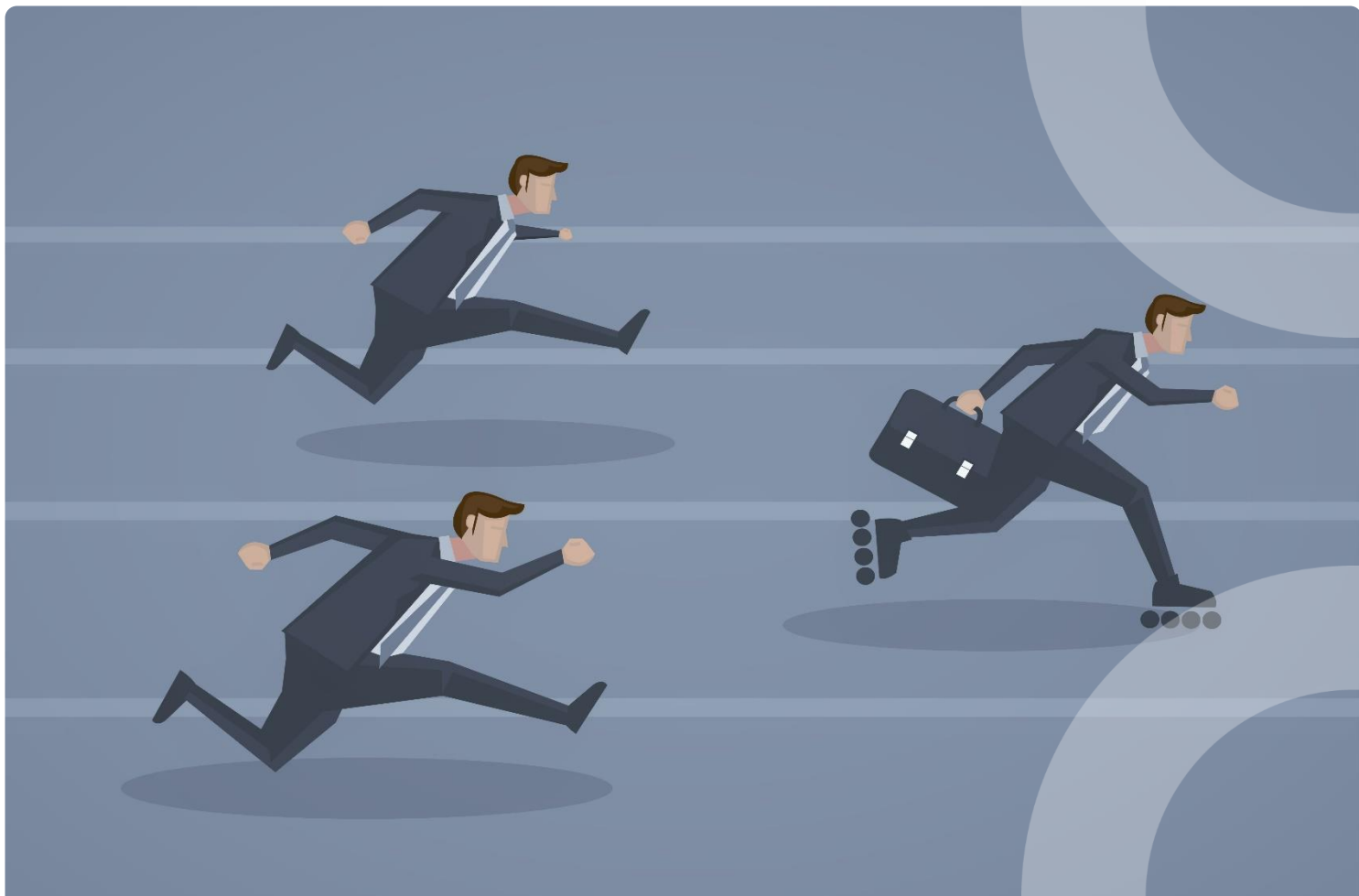




Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet

Hovedrapport: Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak

Utarbeidet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet

Om Oslo Economics

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

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

Samfunnsøkonomisk utredning

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

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

Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – Hovedrapport / OE-rapport 2020-2

© Oslo Economics, 5. januar 2020

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Senior Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold:

Sammendrag og overordnede anbefalinger	5
Sammendrag:	5
Overordnede konklusjoner:	6
1. Bakgrunn og mandat	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Nærmere om økonomisk aktivitet og avgrensninger	9
1.4 Metode	9
1.5 Leseveiledning	11
2. Konkurrans- og samfunnsøkonomiske virkninger av ulike rammebetingelser	12
2.1 Økonomisk aktivitet i offentlig sektor	12
2.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av offentlig økonomisk aktivitet og ulike rammevilkår	13
2.3 Konkurrans- og samfunnsøkonomisk effektivitet	15
3. Beskrivelser og generelle konsekvenser av Hjelmeng-utvalgets tiltak	18
3.1 Rammebetingelser for offentlige aktører	18
3.2 Når er konkurransevidning sannsynlig?	20
3.3 Beskrivelse av foreslåtte tiltak	21
4. Kjennetegn ved offentlige økonomiske aktiviteter	26
4.1 Overordnet om delrapport 1	26
4.2 Funn fra undersøkelse rettet mot kommuner	26
4.3 Funn fra undersøkelse rettet mot fylkeskommuner	28
4.4 Funn fra undersøkelse rettet mot statlige virksomheter	29
5. Analyse av enkeltaktiviteter	30
5.1 Begrunnelse for utvalget av økonomiske aktiviteter	30
5.2 Sporadisk utleie av kommunal eiendom	31
5.3 Innsamling av næringsavfall	32
5.4 Kinovirksomhet	33
5.5 Bredbånds- og/eller tv-tjenester	34
5.6 Treningsstudio	35
5.7 Parkeringstjenester og drift av parkeringshus/-plasser	38
5.8 Offentlig bad	39
5.9 Salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng (fylke)	40
5.10 Kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning (fylke/stat)	41
5.11 Ekstern konsulentvirksomhet (stat)	42

5.12 Salg av statistikk (stat)	44
5.13 Oppsummering	45
6. Samfunnsøkonomisk analyse av Hjelmeng-utvalgets tiltak	46
6.1 Virkninger	47
6.2 Tiltak: plikt til å føre adskilte regnskap	48
6.3 Tiltak: Plikt til å følge markedsaktørprinsippet	50
6.4 Tiltak: Skatteplikt	53
6.5 Tiltak: Selskapsmessig utskilling	56
7. Anbefalinger	58
7.1 Ingen tiltak for aktiviteter med begrenset økonomisk omfang	58
7.2 Høy terskel for inngripende tiltak	58
7.3 Egen terskel for regnskapsmessig utskilling	59
7.4 Anbefalte tiltak for aktivitet med høy omsetning	60
7.5 Tiltak for spesifikke sektorer/markeder	61
7.6 Justering av terskelverdier	61

Sammendrag og overordnede anbefalinger

Sammendrag:

Offentlige aktører står i utgangspunktet fritt til å etablere virksomhet som kan være i faktisk eller potensiell konkurranse med private aktører. Til forskjell fra private aktører betaler som hovedregel ikke offentlige aktører skatt på eventuelt overskudd og kan heller ikke gå konkurs. I tillegg er det en risiko for såkalt krysssubsidiering mellom aktivitetene til den offentlige aktøren – dvs. at midler tiltenkt loupålagte oppgaver anvendes til aktiviteter i konkurranse med private. Dagens situasjon gir dermed risiko for ineffektiv konkurransevidning gjennom ulike rammevilkår. Ulike rammevilkår kan også i seg selv innebære støtte i strid med EØS-regelverket.

Regjeringen satte i 2016 sammen en arbeidsgruppe («Hjelmeng-utvalget») som skulle foreslå tiltak for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private og etterlevelse av EØS-regelverket. Utvalgets rapport fra 2018 drøftet fire tiltak: Adskilte regnskap, skatteplikt på økonomisk aktivitet, anvendelse av markedsaktørprinsippet (opptre som en rasjonell investor), og selskapsmessig utskilling av økonomisk aktivitet. Flertallet gikk inn for de tre første tiltakene. Et mindretall ønsket krav om selskapsmessig skille (legge økonomisk aktivitet i selskaper adskilt fra enheter som utøver ikke-økonomisk aktivitet), noe som i praksis gjør adskilte regnskap og skatteplikt overflødige som egne tiltak. I denne rapporten gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene.

Overordnet vurderer vi at en universell innføring av tiltakene ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette fordi tiltakene da vil treffe en rekke aktiviteter som skjer i så liten skala at de verken er eget til å vri konkurransen eller påvirke samhandelen mellom EØS-stater, og dermed påføre disse aktivitetene unødvendige administrative kostnader. Det eksisterer imidlertid noen økonomiske aktiviteter som det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil være positivt å innføre tiltak for – typisk aktiviteter som skjer i stor skala. Dersom tiltak skal innføres, anbefaler vi derfor å benytte terskelverdier for å unngå at aktiviteter som skjer i liten skala treffes av tiltakene.

For å sikre konkurranse på like vilkår vurderer vi at utskilling i egne juridisk enheter er en mer robust løsning enn kombinasjonen av de øvrige tre tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget. Som en hovedregel anbefaler vi derfor krav om at aktiviteter som har et betydelig økonomisk omfang skilles ut. Med en tilstrekkelig høy terskelverdi for momspiktig omsetning vil tiltaket sjelden treffe aktiviteter med nær tilknytning til ikke-økonomisk aktivitet – eksempelvis aktiviteter som baseres på restkapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet. Utskilling bør dermed i de fleste tilfeller være mulig å gjennomføre uten vesentlige negative konsekvenser.

Noen typer aktiviteter kan være kompliserte å skille ut, for eksempel hvis de er nært knyttet til ikke-økonomisk aktivitet. I slike tilfeller anbefaler vi at det gjennom forskrifter innføres hensiktsmessige tiltak på aktivitetsnivå. Dette kan omfatte adskilte regnskap – eventuelt ført etter kommunelovens prinsipper – skatteplikt, samt plikt til å etterleve markedsaktør-prinsippet.

For aktiviteter med moderat økonomisk omfang anbefaler vi krav om adskilte regnskap, mens vi for aktiviteter med lavt økonomisk omfang ikke anbefaler noen tiltak.

Overordnede konklusjoner:

Ingen tiltak bør ikke for aktiviteter som skjer i liten skala

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen vurderer vi utvalgets foreslåtte tiltak som lite hensiktsmessig for aktiviteter som skjer i liten skala. Dette er fordi egenskapene ved disse tilsier liten risiko for konkurransevridding og det forventes heller ikke at de kan påvirke samhandelen mellom EØS-statene. Endelig genererer de sjelden store overskudd og er i liten grad forbundet med vesentlige investeringer. Skattefritak og konkursimmunitet er dermed i svært liten grad egnet til å gi ineffektiv konkurransevridding. Samlet innebærer dette at nyttesiden av tiltakene er begrenset for aktiviteter som skjer i liten skala.

Tiltakene vil imidlertid ha en kostnadsside. Særlig vil de administrative kostnadene kunne bli høye sammenliknet med den relevante omsetningen til aktivitetene. Aktiviteter som skjer i liten skala er også ofte motivert av å utnytte restkapasitet eller å gi innbyggerne et tjenestetilbud de ellers ikke ville fått – eksempelvis fordi det ikke er kommersielt lønnsomt å levere tjenestene. Etterlevelse av et markedsaktørprinsipp vil da kunne hindre effektiv utnyttelse av restkapasitet ved at det må settes en internpris på ressurser som uansett ikke ville blitt utnyttet, som i sin tur må hensyntas i prisen til brukerne.

Ettersom aktiviteter som skjer i liten skala sjelden genererer merkbare overskudd er det også en risiko for at det ikke er rasjonelt å videreføre dem i en situasjon med høyere administrative kostnader på aktivitetsnivå. I den grad det skal innføres tiltak for aktiviteter som skjer i liten skala bør dette begrenses til en plikt om å føre et regnskap som kan synliggjøre eventuell kryssubsidiering.

Tiltak for aktiviteter som skjer i stor skala

Aktiviteter som skjer i stor skala – altså har en vesentlig omsetning knyttet til seg – vil kunne ha en natur som muliggjør at samhandelen mellom EØS-statene påvirkes. Videre må aktiviteter vanligvis ha et visst omfang for at private aktører skal kunne påvirkes merkbart og dermed potensielt medføre ineffektiv konkurransevridding. Merkbare investeringer vil også typisk kun være relevant for aktiviteter som skjer i en viss skala, og det er må også en viss skala til for at aktiviteter skal kunne generere et merkbart overskudd. Dermed er det for disse aktivitetene konkursimmunitet og manglende skatteplikt kan ha betydning for i praksis. For aktiviteter som skjer i stor skala vil derfor den potensielle nytteverdien av tiltak være høyere enn for aktiviteter som skjer i liten skala.

Kostnadssiden for aktiviteter som skjer i stor skala vil på den annen side vanligvis være relativt lavere enn for aktiviteter som skjer i liten skala. For det første har aktiviteter som skjer i stor skala sjeldnere en naturlig tilknytning til ikke-økonomisk aktivitet, samtidig som de oftere har en kommersiell natur. Det vil derfor ofte være uproblematisk å skille den økonomiske aktiviteten fra den ikke-økonomiske aktiviteten. Videre er det grunn til å tro at det uansett er, eller burde vært, etablert systemer for økonomistyring for aktiviteter som skjer i stor skala. Dette bidrar til at de inkrementelle administrative kostnadene ved adskilte regnskap blir lave. For det andre er det tvilsomt om aktiviteter som skjer i stor skala kan basere seg på restkapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet.

Som andel av total omsetning vil dermed de administrative kostnadene forbundet med tiltakene være vesentlig lavere for aktiviteter som skjer i stor skala enn som skjer i liten skala. Ettersom disse aktivitetene oftere har et kommersielt preg, og dermed oftere går med overskudd, er også sannsynligheten for at tiltakene fører til avvikling av aktivitetene lavere. For aktiviteter som skjer i stor skala kan derfor tiltak som sikrer like konkurransevilkår og etterlevelse av EØS-regelverket være hensiktsmessig.

Anbefalte tiltak

Vi anbefaler i utgangspunktet ingen tiltak for aktiviteter som har en årlig MVA-pliktig omsetning på under fem millioner kroner. For aktiviteter med en faktisk eller forventet omsetning på mer enn fem millioner kroner anbefaler vi et krav om adskilte regnskap som gir et godt bilde på kostnader og inntekter knyttet til aktivitetene. Dette for å kunne identifisere om kryssubsidiering forekommer.

For aktiviteter med høy omsetning anbefaler vi som hovedregel et krav om at aktiviteten skilles ut i et selvstendig rettssubjekt (AS). Basert på den minste omsetningen en aktivitet forventes å måtte ha for å få ikke-bagatellmessig skattefordel etter regelverket om offentlig støtte, anbefaler vi at grensen for utskilling settes ved en faktisk eller forventet årlig omsetning på 12 millioner kroner. Ved endringer i terskelen for bagatellmessig støtte eller store endringer i valutakurs, anbefaler vi at terskelverdien justeres slik at den holdes i overensstemmelse med grensene for bagatellmessig støtte. Kartleggingen av økonomisk aktivitet indikerer at forholdsvis få økonomiske aktiviteter vil

treffes med den foreslåtte terskelverdien, samt at aktiviteter som er motivert av å utnytte restkapasitet ikke vil treffes.

Utskilling av økonomisk aktivitet vil sikre at aktiviteten skjer på like vilkår som private på en mer robust måte enn å pålegge offentlige aktører å føre adskilte regnskap, å anvende markedsaktør-prinsippet og å betale skatt på overskudd. Dette blant annet fordi utskilling vil medføre at det må etableres eget ansvarlig styre for virksomheten og forholdet mellom selskapet og den offentlige aktøren må baseres på reelle avtaler. Ved overføring av verdier fra offentlig aktør til utskilte selskaper, samt andre transaksjoner dem imellom, anbefaler vi et krav om at markedsaktørprinsippet anvendes.

Noen typer aktiviteter kan være utfordrende å skille ut på en fornuftig måte. Det er også mulig at noen typer aktiviteter kan gi merkbar risiko for konkurransevridding eller påvirke samhandelen mellom EØS-stater med vesentlig lavere omsetning enn 12 millioner kroner. For aktiviteter som inngår i en av de to overnevnte kategoriene anbefaler vi å pålegge særskilte tiltak på aktivitetsnivå gjennom forskrift – slik som allerede er gjort for håndtering av næringsavfall. I slike tilfeller bør tiltakene gjelde uavhengig av omsetning, så lenge den offentlige aktøren ikke har skilt ut virksomheten i eget aksjeselskap. Egnede tiltak kan variere mellom aktiviteter, men kan være adskilte regnskap, skatteplikt og etterlevelse av markedsaktørprinsippet. Vi anbefaler at behovet for tiltak utredes grundig før det pålegges tiltak i form av forskrifter.

1. Bakgrunn og mandat

Offentlige aktører står i utgangspunktet fritt til å drive den virksomhet de ønsker, inkludert virksomhet i konkurranse med private. I dag har imidlertid offentlige aktører andre rammebetingelser enn private.

Produktivitetskommisjonen påpekte at dette gir risiko for ineffektivitet i økonomien, mens ESA har vært bekymret for at rammebetingelsene skaper ulovlig statsstøtte.

Det regjeringsoppnevnte Hjelmeng-utvalget foreslo et sett med tiltak for å sikre like konkurransevilkår og dermed avhjelpe de mulige bekymringene. I denne rapporten gjøres en samfunnsøkonomisk analyse av utvalgets foreslåtte tiltak.

1.1 Bakgrunn

Offentlige og private aktørers rammebetingelser er på noen områder ulike. Dette ved at offentlige aktører ikke kan gå konkurs og heller ikke betaler skatt av overskudd. I noen tilfeller driver offentlige aktører i konkurranse med private aktører – og dermed kan rammebetingelsene påvirke konkurransen.

I henhold til EØS-regelverket er aktivitet i faktisk eller potensiell konkurranse med private aktører såkalt økonomisk aktivitet. For økonomiske aktivitet setter regelverket begrensninger på enkeltaktørers mulighet til å motta offentlig støtte. Formen på støtten er uten betydning, og egne rammebetingelser kan være en form for støtte.¹

Hjelmeng-utvalget ble i 2016 nedsatt for å vurdere om det var behov for å endre rammebetingelsene for offentlige aktører.² Dette for å styrke konkurransen mellom offentlige og private aktører og sikre etterlevelse av EØS-reglene om offentlig støtte.

Utvalgets flertall foreslo følgende tiltak:

- Adskilte regnskap for økonomisk- og ikke-økonomisk aktivitet
- Skatteplikt på økonomisk aktivitet

¹ Se for eksempel EU-kommisjonen for mer informasjon om reglene for offentlig støtte:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

- Etterlevelse av markedsaktørprinsipp ved økonomisk aktivitet og eget organ for å føre tilsyn ved etterlevelsen

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

I sitt mandat hadde Hjelmeng-utvalget at det skulle kartlegge omfanget av økonomisk aktivitet, samt gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene. Utvalget lyktes imidlertid ikke fullt ut å kartlegge den offentlige økonomiske aktiviteten. Utvalget gjorde heller ikke en konvensjonell samfunnsøkonomisk analyse, basert på DFØs veileder³ og Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Flere høringsinstanser påpekte derfor at tiltakene ikke var godt nok utredet og kunne medføre ikke-tilsiktete virkninger for de offentlige aktørene.

1.2 Mandat

I april 2019 ga Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) Oslo Economics og professor Erlend Kvaal (BI) i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av Hjelmeng-utvalgets foreslåtte tiltak.

Oppdraget omfatter å kartlegge omfanget av offentlig økonomisk aktivitet i dagens situasjon, inkludert eventuelle konkurransevidende effekter av de ulike rammebetingelsene. Videre omfatter oppdraget å særlig vurdere tiltakenes effekt på offentlige aktørers muligheter til å utnytte restkapasitet og konsekvenser for effektiv organisering av offentlig virksomhet. Endelig omfatter oppdraget å vurdere hvorvidt det eksisterer mer lønnsomme tiltak enn de som ble foreslått av utvalget.

Oppdraget ble delt i to – en kartleggingsdel og en analysedel. Resultatene fra kartleggingen var første delrapport fra prosjektet, og ble oversendt NFD den 16. september 2019. Inneværende rapport omfatter analysedelen. I denne rapporten vurderes behovet for tiltak, samt konsekvenser av de foreslåtte tiltakene. Basert på analysene følger også anbefalinger i denne rapporten.

² Hjelmeng-utvalget, 2018. *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s.l.: Nærings- og fiskeridepartementet.

³ Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2018, Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

1.3 Nærmere om økonomisk aktivitet og avgrensninger

1.3.1 EØS-rettslig økonomisk aktivitet

Offentlige aktører er vanligvis pålagt noen ansvarsområder eller oppgaver – eksempelvis utøvelse av myndighet eller produksjon av nærmere bestemte tjenester. Så lenge de pålagte pliktene ivaretas, står imidlertid offentlige aktører vanligvis fritt til å drive annen virksomhet. Unntaket er dersom de gjennom lov eller forskrift ikke tillates å drive nærmere bestemt virksomhet. Virksomhet som omfatter å tilby varer og tjenester i et marked, og som normalt det tas vederlag for, defineres i EØS-retten som økonomisk aktivitet.⁴ Denne rapporten omhandler tiltak knyttet til offentlige aktørers økonomiske aktivitet.

Det er ikke et krav om at aktiviteten skal være kommersiell for at aktiviteten skal betegnes som økonomisk. Tilsvarende kan det eksistere et faktisk og/eller potensielt marked for en vare/eller tjeneste, uten at det offentlige aktivitet regnes som økonomisk. Dette som følge av at måten de offentlige aktivitetene er organisert, finansiert og tilrettelagt for brukerne på er avgjørende for hvorvidt aktivitetene vurderes som økonomiske. Dette medfører at det som er økonomisk aktivitet i ett land, ikke nødvendigvis er økonomisk aktivitet i et annet. Aktiviteter som basert på deres form ikke er EØS-rettslig økonomisk aktivitet i Norge er eksempelvis barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, SFO og kulturskoler.

Et sentralt bakteppe for nedsettelsen av Hjelmeng-utvalget var at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) hadde åpnet sak mot Norge som følge av at ESA vurderte manglende skatteplikt og konkursimmunitet for offentlige aktører som ulovlig statsstøtte.⁵ Saken omhandler imidlertid ikke all økonomisk aktivitet. Dette ettersom regelverket kun gjelder for aktivitet som er egnet til å påvirke både samhandel i det indre markedet og også å vri konkurransen.

1.3.2 Avgrensninger

Ettersom definisjonen på økonomisk aktivitet er forholdsvis vid, vil det ofte kreves en konkret vurdering for å konkludere med om en aktivitet er økonomisk. Videre innebærer regelverket at ikke all økonomisk aktivitet nødvendigvis er omfattet av det – og også for å avklare om en aktivitet omfattes er det nødvendig med en konkret vurdering.

Slik vi forstår Hjelmeng-utvalget, var imidlertid de foreslåtte tiltakene ment på all økonomisk aktivitet –

uavhengig av om den omfattes av EØS-regelverket. Vi har derfor valgt å inkludere all aktivitet som offentlige aktører har, og som det er naturlig å ta vederlag for. Basert på aktivitetenes egenskaper gjør vi så en vurdering av hvordan tiltakene vil virke på dem.

I den samfunnsøkonomiske analysen gjør vi ingen vurdering av om aktivitetene i seg selv er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vårt utgangspunkt er at aktiviteten drives fordi den bidrar positivt for innbyggerne. Vi vurderer derfor de samfunnsøkonomiske effektene av hvordan tiltakene kan påvirke aktivitetsnivå, kostnader knyttet til aktivitetene etc. Lavere aktivitetsnivå vil da eksempelvis regnes som en reduksjon i det samfunnsøkonomiske overskuddet.

Tilsvarende vurderer vi tiltakenes innvirkning på grad av etterlevelse av EØS-regelverket – og bedre etterlevelse regnes som positivt for det samfunnsøkonomiske overskuddet. Vi vurderer også effekten tiltakene ventes å ha for konkurransen i det aktuelle markedet – der mer effektiv konkurranse regnes som positivt. I tillegg vurderes effekten på å utnytte restkapasitet, Vi har også tatt hensyn til størrelsen på forventede administrative kostnader ved som er forbundet med tiltakene, samt administrative kostnader som i dag er relevante men som kan bortfalle som følge av tiltak. Dette inkluderer kostnader for de offentlige aktørene som utøver økonomisk aktivitet og overordnede kostnader forbundet med å føre tilsyn.

Lovendringer vil trolig være nødvendig for å innføre tiltakene. Vi har imidlertid ikke tatt hensyn til eventuelle kostnader forbundet ved å endre relevante lover. Dette som følge av at slike kostnader vil oppstå så lenge en eller flere tiltak skal innføres og fordi det er svært vanskelig å vurdere størrelsen på slike kostnader.

Offentlige aktører har ofte et valg mellom å produsere tjenester i egen regi eller å kjøpe inn tjenesteproduksjonen fra andre aktører i markedet. Hvorvidt tjenestene bør produseres i egen regi eller kjøpes fra markedsaktører er imidlertid ikke et relevant vurderingstema i denne analysen.

1.4 Metode

1.4.1 Overordnet om metode

Denne samfunnsøkonomiske analysen bygger på vår kartlegging av omfanget av, og egenskapene ved, de økonomiske aktivitetene i offentlig sektor. Det vil si

and of the public sector guarantees (E), brev til Nærings- og fiskeridepartementet, saksnr. 73703, 15.12.2015

⁴ Se kapittel 2.1 i denne rapporten for nærmere redegjørelse av EØS-rettslig økonomisk aktivitet.

⁵ EFTA Surveillance Authority (ESA), Review of general tax exemptions under Article 2-30(1) of the Norwegian tax act

resultatene av delrapport 1.⁶ Ved å kombinere innsikten fra kartleggingen med økonomisk teori, vurderer vi så betydningen av ulike rammebetingelser. Basert på dette identifiseres behovet for tiltak.

I ovennevnte vurdering ser vi særlig hen til hvorvidt rammebetingelsene til offentlige aktører gir en merkbar risiko for konkurransevridning. Dette er den mest hensiktsmessige tilnærmingen, ettersom det å vurdere hvorvidt konkurransevridning i praksis skjer krever detaljerte analyser av de aktuelle aktivitetene og markedene.

Basert på relevant økonomisk teori gjør vi så overordnede vurderinger av hvordan tiltakene vil slå ut, gitt egenskaper ved aktiviteten og markedene. Deretter drøfter vi mulige effekter for utvalgte aktiviteter. Dette gir i sin tur grunnlaget for den overordnede samfunnsøkonomiske analysen vi foretar – for de respektive tiltakene. For den samfunnsøkonomiske analysen anvender vi etablerte metoder for å vurdere ikke-prissatte virkninger.

1.4.2 Data og informasjonsgrunnlag

Data og informasjonsgrunnlag for analysene beskrives kortfattet i det følgende.

Spørreundersøkelse

I sammenheng med Delrapport 1 gjennomførte vi en undersøkelse til kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter der formålet var å kartlegge omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor. Undersøkelsen ble besvart av 145 kommuner, 14 fylkeskommuner og 28 statlige virksomheter.

Undersøkelsen har vært svært sentral i å vurdere omfanget av aktiviteter som berøres av eventuelle tiltak. Dette gir i sin tur et grunnlag til å vurdere virkningene av de foreslåtte tiltakene.

Vi viser til kapittel 4 og Delrapport én for nærmere beskrivelse av undersøkelsene.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med en rekke ulike aktører i flere faser i prosjektet. De fleste intervjuer har vært med kommuner, men vi har også intervjuet representanter fra myndigheter, interesseorganisasjoner og bedrifter som er i reell eller potensiell konkurranse med offentlige aktører.

Noen av intervjuene hadde kartlegging av økonomisk aktivitet som hovedformål. Andre intervjuer hadde som hovedformål å drøfte virkninger av Hjelmeng-utvalgets foreslåtte tiltak. Enkelte intervjuer har også

hatt som hovedformål å få innsikt i praksis for hvordan enkeltaktiviteter organiseres og rapporteres i dag.

Intervjuobjekter i dette prosjektet fremkommer i Tabell 1-1.

Tabell 1-1: Intervjuobjekter

Aktør	Rolle*	Aktør	Rolle
Oslo	K	Sarpsborg	K
Stavanger	K	ESA	M
Hemsedal	K	Skatteetaten	M
Trondheim	K	KS	INT
Askim	K	LO	INT
Bærum	K	NHO	INT
Gjøvik	K	Virke	INT
Kristiansund	K	Spekter	INT
Lørenskog	K	APCOA Parking	BED
Malvik	K	Norsk Gjenvinning	BED
Sandefjord	K	Treningskjede**	BED
Vestre Toten	K		

* Forkortelser: K – kommune; M – myndighet; INT – interesseorganisasjon; BED – bedrift

** Treningskjede ønsket å være anonym.

Litteraturgjennomgang

Tidligere utredninger, rapporter, høringssvar og saksdokumenter har dannet et viktig informasjonsgrunnlag for vår analyse. Sentral litteratur inkluderer:

- Rapport fra arbeidsgruppe («Hjelmeng-utvalget») (2018), *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*
- Høringssvar til Hjelmeng-utvalgets rapport
- BDO (2018), «Konkurranse på like vilkår» - Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommunesektoren?, utarbeidet på oppdrag for KS
- EFTA Surveillance Authority (ESA), *Guidelines on the notion of State aid as referred to in Article 61(1) of the EEA Agreement*
- EFTA Surveillance Authority (ESA), *Review of generax tax exemptions under Article 2-30(1) of the Norwegian tax act and of the public sector guarantees (E)*, brev til Nærings- og fiskeridepartementet, saksnr. 73703, 15.12.2015
- BDO (2016), *Konkurranse på like vilkår*, utarbeidet på vegne av NHO
- ALT advokatfirma (2013), *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler*, utarbeidet

⁶ Oslo Economics, 2019. *Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – Delrapport 1:*

Kartlegging av omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor, OE-rapport 2019-27.

på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- NOU 2015:1, *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd — Produktivitetskomisjonens første rapport*
- Oslo Economics (2019), *Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – Delrapport 1: Kartlegging av omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor, OE-rapport 2019-27.*

I tillegg til ovennevnte har vi gjennomgått en rekke øvrig dokumentasjon. Dette inkluderer saksdokumenter knyttet til saker behandlet i ESA og rapporter og presentasjoner mottatt i sammenheng med intervjuer av interessenter. Disse danner også grunnlag for analyser og vurderinger som er gjort i denne rapporten.

1.5 Leseveiledning

I neste kapittel redegjør vi for hvordan offentlig økonomisk aktivitet i seg selv kan påvirke effektiviteten i økonomien. I kapittel 3 redegjør vi for vår forståelse av de foreslåtte tiltakene, og egenskaper ved tiltakene som er av betydning for analysen. Deretter, i kapittel 4, oppsummeres de viktigste funnene fra kartleggingen av offentlig økonomisk aktivitet (Delrapport én). I kapittel 5 analyseres utvalgte enkeltaktiviteter, inkludert hvordan tiltakene kan ventes å påvirke disse og markedene de skjer i. I kapittel 6 foretas den samfunnsøkonomiske analysen av de ulike tiltakene. Kapittel 7 gir anbefalinger basert på analysen og den tidligere kartleggingen.

2. Konkurransen- og samfunnsøkonomiske virkninger av ulike rammebetingelser

Velfungerende konkurranse er ønskelig fordi det gir samfunnsøkonomiske gevinster, gjennom effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Ulike rammevilkår for konkurrerende aktører kan potensielt forstyrre konkurransen og dermed redusere effektiviteten i økonomien.

Det offentlige har skattefritak og konkursimmunitet, noe som kan virke som en implisitt subsidie og dermed gi et kunstig konkurransefortrinn. Under gitte betingelser kan dette vri produksjonen i ineffektiv retning.

Offentlig økonomisk aktivitet kan også ha åpenbare positive virkninger på samfunnsøkonomisk effektivitet, eksempelvis ved at innbyggerne får et bedre tjenestetilbud, markedssvikt korrigeres eller at offentlige ressurser utnyttes mer effektivt.

2.1 Økonomisk aktivitet i offentlig sektor

Når offentlige aktører utfører aktiviteter som ikke er pålagt, og som innebærer å tilby varer og tjenester i det som i EØS-rettslig forstand anses som et marked, er det økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand.⁷ I henhold til Hjelmeng-utvalgets rapport er ikke myndighetsutøvelse økonomisk aktivitet. Heller ikke «tjenester som er finansiert av offentlige budsjetter, basert på solidaritet og som ikke forutsetter mer enn marginal egenbetaling» anses å være EØS-rettslig økonomisk aktivitet.⁸ Slike tjenester inkluderer, ifølge Hjelmeng-utvalget, blant annet utdanning, spesialisthelsetjenester, kommunale helse- og omsorgstjenester, barnehager og barnevern.

Ifølge ESAs retningslinjer avhenger skillet mellom hva som er økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet av hvordan tjenesten er organisert i det enkelte EØS-land.⁹ Dette innebærer at en tjeneste som ikke

defineres som økonomisk aktivitet i Norge, kan regnes som økonomisk aktivitet i et annet EØS-land (og vice versa). ESAs retningslinjer peker videre på at hva som kan regnes som økonomisk aktivitet kan endres over tid.

Tjenester som offentlige aktører har valgt å konkurranseutsette trenger ikke å være økonomisk aktivitet. Hjelmeng-utvalget skriver at så lenge de private vare- og tjenesteleverandørene er en del av det offentlige systemet, med gratis og allmenn tilgang, og er underlagt offentlig kontroll, vil de bedømmes på samme måte som offentlige tilbydere av tilsvarende tjenester.¹⁰ Dette innebærer blant annet at private helse- og omsorgstilbud som inngår som en del av kommunenes lovpålagte tjenestetilbud ikke defineres som økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand.

For enkelte aktiviteter er det også mer usikkerhet knyttet til hvorvidt aktiviteten defineres som økonomisk aktivitet. For eksempel drifter og eier mange kommuner svømmehaller som er åpne for offentligheten. Det eksisterer ikke regelverk som pålegger kommuner til å ha svømmeanlegg. Mange ser likevel på slike anlegg som en naturlig del av en kommunes tjenestetilbud. Kommunene har dessuten et ansvar for å sørge for at elever i grunnskolen får et tilbud om svømmeopplæring.

Det er likevel flere eksempler på aktiviteter som er å regne som økonomiske. Blant annet trekker rapporten til ALT advokatfirma frem aktiviteter som salg og utleie av anlegg og maskineri, salg og utleie av fast eiendom, catering-, hotell- og restaurantvirksomhet, produksjon, salg og utleie av kontorutstyr og tjenester, samt rådgivnings- og konsulenttjenester.¹¹ Også Oslo Economics' delrapport én viser til en rekke faktiske eksempler på økonomisk aktivitet.

Denne utredningen dreier seg om offentlig økonomisk aktivitet og Hjelmeng-utvalgets foreslåtte tiltak for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private. I del én av utredningen kartla vi derfor omfanget av økonomisk aktivitet i henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og staten. I det følgende vil vi benytte samfunnsøkonomisk teori til å drøfte

⁷ Når vi bruker uttrykket «økonomisk aktivitet» henviser vi til den EØS-rettslige forståelsen av uttrykket, som er smalere definert enn den samfunnsøkonomiske forståelsen av uttrykket.

⁸ Hjelmeng-utvalget, s.18

⁹ ESA, Guidelines on the notion of State aid as referred to in Article 61(1) of the EEA Agreement, avsnitt 13,

<http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/EFTA-Surveillance-Authority-Guidelines-on-the-notion-of-State-aid--812818-.pdf>

¹⁰ Hjelmeng-utvalget, s.116

¹¹ ALT advokatfirma, 2013. *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøttere*

hvilken samfunnsøkonomisk påvirkning offentlig økonomisk aktivitet kan ha.

2.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av offentlig økonomisk aktivitet og ulike rammevilkår

Det kan være samfunnsøkonomisk gunstig at det offentlige utfører økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. Vi drøfter i det følgende noen spesifikke betingelser som kan medføre at økonomisk aktivitet i det offentlige har positiv samfunnsøkonomisk effekt:

1. Den offentlige virksomheten har naturlige konkurransefortrinn
2. Den offentlige virksomheten bidrar til å korrigere markedssvikt
3. Den offentlige aktøren tar hensyn til totalvelferd og kan dermed tilby ønskede tjenester når det ikke eksisterer kommersielt grunnlag for tjenestene

Disse forholdene diskuteres i det følgende.

2.2.1 Den offentlige virksomheten har naturlige konkurransefortrinn

Det er samfunnsøkonomisk effektivt om ressurser allokteres til de mest effektive aktørene, og det er i utgangspunktet ikke relevant hvem som eier virksomheten. Hvis en offentlig aktør, alt annet likt, kan tilby en tjeneste med mindre bruk av ressurser enn private aktører, er det dermed samfunnsøkonomisk effektivt at den offentlige aktøren tilbyr tjenesten. Å hindre slik offentlig økonomisk aktivitet vil altså kunne føre til et samfunnsøkonomisk tap.

Offentlige virksomheter kan i noen tilfeller ha et naturlig konkurransefortrinn – i mening av at tjenester produseres med mindre ressursbruk enn hos private. Dette kan eksempelvis skyldes restkapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet eller samdriftsfordeler mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet.

Et eksempel på utnyttelse av restkapasitet er sporadisk utleie av kommunal eiendom som til vanlig benyttes i utøvelsen av myndighetspålagte oppgaver. Ettersom slik eiendom, eksempelvis skoler, naturlig vil stå ubrukt deler av døgnet er alternativkostnaden ved å drive utleievirksomhet lav. Den relevante kostnaden for skoleeierne av å leie ut lokalene utenom skolens åpningstid er dermed lav. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det derfor gunstig at lokalene tilbys i markedet, så lenge verdien til brukerne er høyere enn den inkrementelle kostnaden ved slik utleievirksomhet.

Et annet eksempel på at ikke-økonomisk aktivitet kan gi offentlige virksomheter et reelt kostnadsfortrinn, er salg av brøytebiltjenester. Biler som brøyter

kommunale veier vil ha lave inkrementelle kostnader knyttet til å brøyte tilgrensende private veier og områder. Private aktører vil derimot kunne ha kostnader ved å ta seg til de aktuelle områdene som ikke vil være relevante for offentlige aktører. Det kan derfor være samfunnsøkonomisk effektivt at tjenestene tilbys av offentlige aktører – gjennom en form for stordriftsfordel med ikke-økonomisk aktivitet.

Det kan også være naturlige samdriftsfordeler mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet – som innebærer lavere kostnader når sistnevnte kombineres med førstnevnte. Et eksempel er avfallshåndtering. Innsamling og håndtering av husholdningsavfall er kommunenes oppgave. Dersom de selv forstår denne produksjonen, vil de kunne ha systemer og infrastruktur som gjør at de til en lav kostnad kan tilby innsamling og håndtering av næringsavfall (som er en økonomisk aktivitet).

I de tilfellene ikke-økonomisk aktivitet reelt sett bidrar til lavere kostnader for en økonomisk aktivitet, vil det vanligvis være positivt for samfunnsøkonomisk effektivitet at den offentlige aktøren tilbyr den økonomiske aktiviteten. Et mulig unntak er dersom den økonomiske aktiviteten har negative eksternaliteter i markedet, eksempelvis gjennom at private aktører fortrenses fra tilgrensende markeder.

At mindre effektive aktører eventuelt fortrenses fra å tilby den spesifikke tjenesten er imidlertid ikke en relevant ineffektivitet dersom de fortrenses av offentlige aktører som reelt sett er mer effektive. Unntaket er dersom den offentlige aktøren, når de private er fortrenget, responderer med å øke prisene eller senke kvaliteten. Dette er en mulighet kun dersom etableringsbarrierene er forholdsvis høye.

2.2.2 Den offentlige virksomheten bidrar til korrigerende av markedssvikt

Det kan være samfunnsøkonomisk gunstig at det offentlige driver økonomisk aktivitet hvis det bidrar til å korrigere markedssvikt.

Fra samfunnsøkonomisk teori følger det at markedssvikt kan oppstå som blant annet følge av:

- Imperfekt konkurranse (utøvelse av markedsrett)
- Eksternaliteter og kollektive goder

Imperfekt konkurranse

Markedssvikt kan oppstå som følge av lite konkurranse. Hvis en aktør i et marked utnytter markedsrett til å sette høye priser og levere varer og tjenester av lav kvalitet, vil typisk konsumentoverskuddet reduseres mer enn produsentoverskuddet øker. Dette er fordi noen konsumenter med betalingsvilje – og dermed nytte – som overstiger de

relevante marginalkostnadene, ikke vil kjøpe ved høye priser eller kjøpe mindre enn de ellers ville gjort.

I markeder der det eksisterer høye etableringshindringer vil det kunne eksistere likevekter der etablerte aktører kan utøve markedsrett uten å utløse etablering fra andre private aktører. I noen slike tilfeller kan imidlertid etableringshindringene være lavere for offentlige aktører, eksempelvis grunnet samdrift- og stordriftsfordeler med ikke-økonomisk aktivitet. Det vil også kunne være rasjonelt for offentlige aktører å etablere aktivitet i noen tilfeller der private aktører ikke finner det kommersielt lønnsomt – eksempelvis grunnet høye avkastningskrav eller utfordringer med å sikre finansiering. Det kan dermed hende at private aktører ikke vil velge å tilby produkter og tjenester, selv om det er samfunnsøkonomisk effektivt at disse tilbys. I sin tur åpner dette for at offentlige aktører i noen tilfeller kan avhjelpe markedssvikt gjennom økonomisk aktivitet.

Eksternaliteter og kollektive goder

Det er vanlig å anta at private aktører opptrer profittmaksimerende. Dette innebærer at dersom det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt for private aktører å tilby en vare eller tjeneste, vil den i fravær av offentlig markedsinngripen vanligvis ikke bli tilbudt. Det kan imidlertid eksistere en rekke varer og tjenester som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme å produsere, eller produsere i ønsket omfang, men som det likevel er samfunnsøkonomisk lønnsomt at frembringes. Dette skyldes at private aktører fatter sin beslutning basert på sitt produsentoverskudd, og ikke det samlede overskuddet for produsent og konsumenter.

Offentlige virksomheter drives ikke nødvendigvis med hensyn til profitt. Kommunale, fylkeskommunale eller statlige aktiviteter kan eksempelvis være motivert av å sørge for et godt tjenestetilbud eller å sikre sysselsetting blant utsatte grupper i befolkningen. Aktiviteter som private aktører ikke finner det lønnsomt å tilby, kan det dermed være rasjonelt for offentlige aktører å tilby – dersom det er gunstig for samfunnet som helhet at det produseres.

Hvis det er eksternaliteter i et marked, vil disse typisk ikke internaliseres av en profittmaksimerende privat aktør. Imidlertid kan det være samfunnsøkonomisk gunstig at tjenester med positive eksternaliteter tilbys. Svømmehaller eller andre varer/tjenester som selges som en del av et arbeidstreningstiltak vil eksempelvis kunne ha positive eksternaliteter som gjør det samfunnsøkonomisk effektivt at de tilbys. Videre kan det offentlige, for eksempel ved å subsidiere

parkering for elbiler, sørge for at miljømessige eksternaliteter internaliseres.

I de fleste tilfeller vil manglende eller et for lavt tjenestetilbud kunne korrigeres ved å subsidiere private aktører for å sikre ønsket omfang. Hvorvidt det er mest effektivt at det offentlige selv står for produksjonen eller betaler andre for å besørge produksjonen vil avhenge av en rekke forhold, eksempelvis transaksjonskostnader. Dette er imidlertid, som nevnt under punkt 1.3.2 ikke et relevant vurderingstema i dette prosjektet.

2.2.3 Den offentlige aktøren tar hensyn til totalvelferd

Offentlige aktører har i mange tilfeller anledning til å ha et bredere perspektiv enn private aktører. Der private produsenter (i henhold til klassisk økonomisk teori) kun tar hensyn til sitt produsentoverskudd, kan det for offentlige aktører være rasjonelt å ta hensyn til totalvelferd. Med totalvelferd menes summen av den velferden som konsumentene oppnår når de konsumerer tjenesten/varen og den produsenten får ved å selge tjenesten/varen i markedet.

I noen tilfeller kan det være slik at totalvelferden kan være positiv, selv om produsentoverskuddet er negativt. I disse tilfellene vil ikke en profittmaksimerende privat aktør være villig til å tilby tjenesten/produktet i markedet. Da vil det likevel kunne være positivt for samfunnet at det offentlige tilbyr aktiviteten.¹² Eksempelvis kan nytten av en lokal kino være så høy at det er samfunnsøkonomisk ønskelig at den etableres, selv om det for private aktører ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby tjenesten.

Et annet eksempel er hvis det kun er rom for én aktør i et marked – gjerne omtalt som naturlig monopol. I slike tilfeller kan det være mest hensiktsmessig at en offentlig aktør, som tar hensyn til totalvelferd, tilbyr tjenestene. Dette fordi en privat aktør vil opptre profittmaksimerende, og dermed typisk sette høye priser eller tilby lav kvalitet for å sikre god margin på salget.

På samme måte som for tjenester med eksternaliteter, vil dette kunne avhjelpes ved bruk av subsidier til private aktører.

¹² Alternativt kan det offentlige subsidiere en privat aktør for å tilby tjenesten/varen.

2.3 Konkurransen og samfunnsøkonomisk effektivitet

2.3.1 Konkurransen bidrar til samfunnsøkonomisk effektivitet

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er konkurranse ønskelig fordi det bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I et marked som er preget av konkurranse mellom flere aktører, vil kundene velge aktørene med de mest attraktive tilbudene. Dette skaper en dynamikk der bedriftene må strekke seg lenger for å tiltrekke seg salg.

Årsaken til at konkurranse kan bidra til effektiv ressursbruk er at jo mer effektiv en aktør er, jo mer attraktivt tilbud vil den kunne tilby og samtidig få lønnsomhet på salget. Dette gjør det mulig og rasjonelt for effektive aktører å kapre kunder fra ineffektive aktører, gjennom å tilby kundene mer attraktive betingelser enn de ineffektive kan.

Konkurransedynamikken fører dermed til at aktører som er lite effektive må bli mer effektive for å hevde seg i konkurransen. Både priser og kostnader konkurreres dermed nedover. De som ikke lykkes med å bli effektive vil over tid konkurreres ut av markedet, slik at kun de effektive tilbyderne står igjen. Normalt sett vil derfor virksom konkurranse i et marked bidra til et størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd.

Ettersom konkurransen utspiller seg ved å tilby gode betingelser til kundene, vil kundene i siste instans sitte igjen med hele eller deler av gevinsten fra at ressursene benyttes effektivt. Jo hardere konkurranse, jo mindre av gevinsten vil bli værende igjen hos bedriftene og jo mer vil tilfalle kundene. Konkurranse kan i utgangspunktet gi lavere priser, bedre kvalitet, høyere servicenivå etc. Kundernes preferanser, produktenes egenskaper og andre forhold vil være avgjørende for hvilke gevinster som oppnås, og i hvilken form gevinstene kommer.

2.3.2 Effekter av ulike konkurransevilkår

Et naturlig utgangspunkt når en skal gi en teoretisk innføring til de samfunnsøkonomiske virkningene av ulike konkurransevilkår, er å redegjøre for hvorfor *ulike vilkår* kan gi grunnlag for samfunnsøkonomisk ineffektivitet. Som påpekt i Hjelmeng-utvalgets rapport, kan «ulike vilkår» imidlertid være et noe upresist begrep.¹³

Bedrifter har naturlig ulike muligheter til å hente ut eksempelvis stordrifts- eller samdriftsfordeler i produksjon, eller de kan ha tilgang til ulik kompetanse eller teknologi. Dette samt andre egenskaper ved bedriftene gir opphav til ulikheter i forutsetningene til

å konkurrere i et marked. Konkurransen vil således sjelden eller aldri foregå på helt like vilkår.

Det er dermed mer presist å snakke om naturlige og *kunstige* (regulatoriske) konkurransefortrinn. Altså like spilleregler for alle aktører. I våre analyser vil derfor en viktig distinksjon være om offentlige aktørers konkurransefortrinn (eller -ulempen) gir opphav til kunstige konkurransefortrinn – som er egnet til å påvirke konkurransen negativt.

Naturlige konkurransefortrinn knytter seg til at enkelte bedrifter har egenskaper som gjør at de er mer effektive i produksjonen av en vare eller tjeneste enn andre bedrifter. Bedrifters søken etter å opparbeide seg naturlige konkurransevilkår er en viktig driver for å skape virksom konkurranse i et marked. I det videre redegjør vi derfor for konsekvensene av kunstige konkurransefortrinn eller -ulempen. Kunstige konkurransefortrinn eller -ulempen handler om at enkelte aktører kan ha en *myndighetsbestemt eller regulatorisk* fordel eller ulempe. Slike kunstige konkurransefortrinn kan, men må ikke, lede til ineffektivitet i økonomien.

Produksjonsbeslutninger

For å vise at kunstige/regulatoriske konkurransefortrinn kan gi opphav til ineffektiv ressursutnyttelse anvender vi en standard økonomisk modell, den såkalte «badekarsmodellen». I badekarsmodellen er det to bedrifter som produserer og selger produkter som er homogene (Figur 2-1). Det samlede produksjonsvolumet i markedet, V , er konstant. Videre eksisterer det ikke markedssvikt. Markedstilpasningen bestemmes av bedriftenes marginalkostnader, MK_1 og MK_2 . Begge bedrifter har økende marginalkostnader og insentiv til å produsere frem til marginalkostnaden er lik markedsprisen (marginalinntekt).

I vår stiliserte modell er bedrift 2 totalt sett mer effektiv i produksjonen enn bedrift 1, så til en gitt markedspris, P , velger bedrift 2 å produsere et høyere volum enn bedrift 1. I markedstilpasningen produserer bedrift 1 volum V_1 og bedrift 2 produserer volum V_2 , hvor $V_2 > V_1$.

Videre studerer vi hvordan markedstilpasningen endres dersom bedrift 1 mottar en myndighetsbestemt fordel ved at bedriften får en unik stykksubsidie, s. Subsidien gjør at bedrift 1 oppnår en lavere netto marginalkostnad og dermed blir mer konkurransedyktig. I Figur 2-1 illustreres dette ved at bedrift 1 sin marginalkostnadskurve skiftes nedover. Det dannes en ny markedstilpasning der bedrift 1 og bedrift 2 sine marginalkostnadskurver krysses. I den

¹³ Se Hjelmeng-utvalget, s.44.

nye markedstilpasningen er markedsprisen blitt noe redusert og bedrift 1 har tatt noe salg fra bedrift 2.

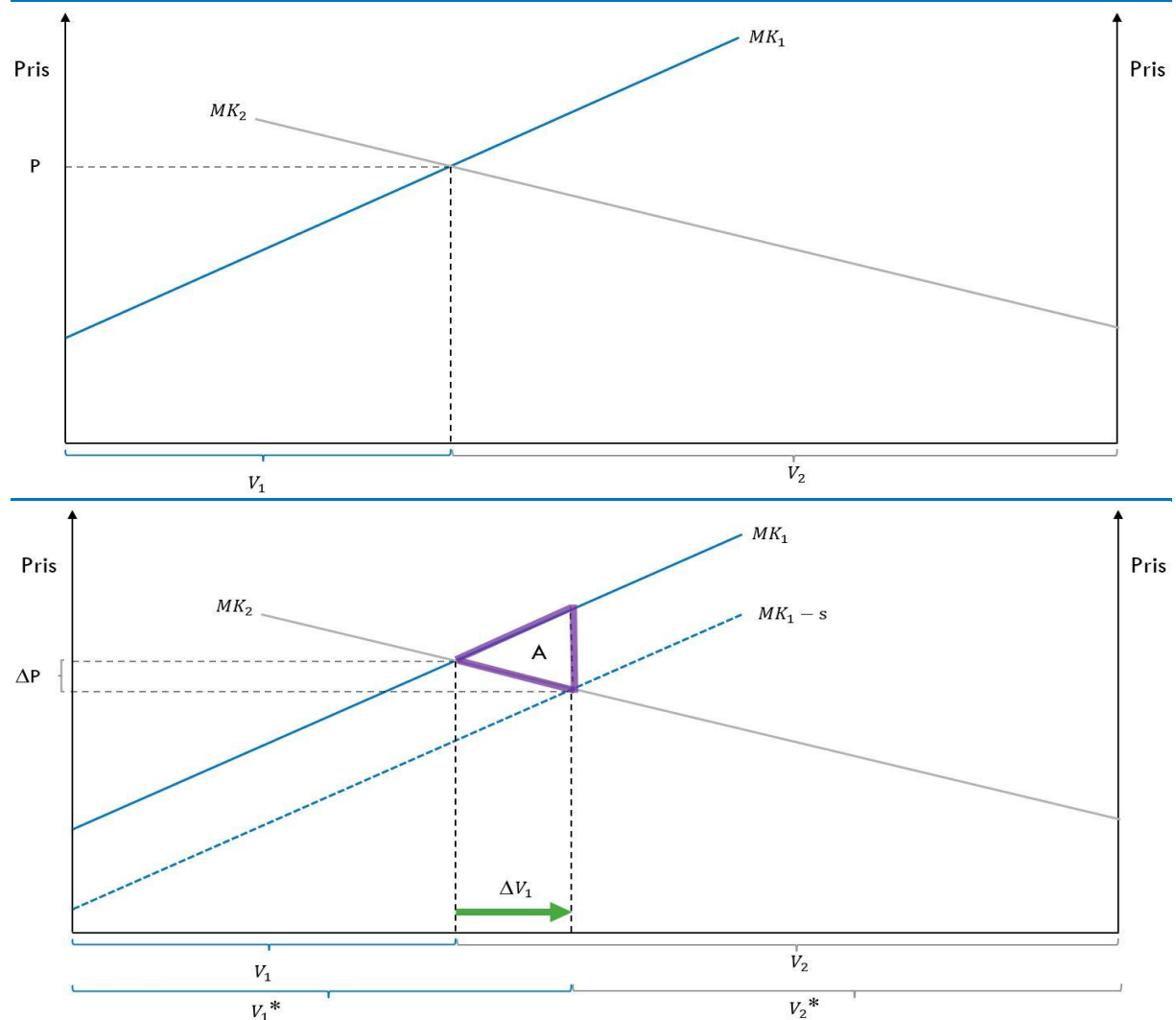
Subsidien som er gitt til bedrift 1 har skapt et effektivitetstap (område A) fordi det benyttes mer ressurser enn nødvendig for å produsere det gitte volumet. Med andre ord har den myndighetsbestemte fordelingen bidratt til at en andel av produksjonen er skjøvet i ineffektiv retning. Dette er illustrert i Figur 2-1. Bedriftenes *faktiske* marginalkostnader er fortsatt gitt ved deres marginalkostnadskurver, MK_1 og MK_2 . Imidlertid vil bedrift 1 med en subsidie være villig til å produsere varer frem til $MK_1 - s$ er lik prisen i markedet.

For hver vare som bedrift 1 vinner fra bedrift 2 (område ΔV_1), er bedrift 2 reelt sett mer

kostnadseffektiv enn bedrift 1. Dette er illustrert ved at bedrift 2 sin marginalkostnadskurve ligger under bedrift 1 sin marginalkostnadskurve i intervallet ΔV_1 . Differansen mellom disse to kurvene forteller oss hvor mye samfunnet taper på marginen ved at den mindre effektive bedriften tar produksjon fra den reelt sett mer effektive bedriften (summen av dette tapet utgjør område A i figuren).

I Figur 2-1 er det illustrert hvordan en subsidie til én bedrift i et marked med konkurranse kan påvirke samfunnsøkonomisk effektivitet. Et kunstig konkurransefortrinn kan betegnes som en implisitt subsidie.¹⁴ Under visse forutsetninger kan dermed et kunstig konkurransefortrinn vri produksjonen i ineffektiv retning.

Figur 2-1: Prinsippmodell – kunstig konkurransefordel som opphav til samfunnsøkonomisk ineffektivitet



Illustrasjon: Oslo Economics

¹⁴ Subsidien er implisitt ettersom myndighetene gir støtte til en spesifikk gruppe uten at det foregår en direkte overføring av offentlige midler.

Investeringsbeslutninger

Ulike rammevilkår kan også skape ulik investeringsaktivitet for offentlige og private virksomheter. Investeringsbeslutningene som tas under usikkerhet vil eksempelvis kunne påvirkes av skattefritak. Å være unntatt selskapsskatt innebærer at man ikke betaler skatt på overskudd. Hele oppsiden ved en investering vil dermed tilfalle eieren. Dette kan gi incentiver til å foreta flere og større investeringer, hvis ikke manglende skattefradrag på nedsiden og finansieringskostnader utligner effekten. Det siste vil være tilfellet dersom skattesystemet er nøytralt i praksis.

Videre reduserer konkursimmunitet risikoen for kreditorer. Dette kan gi enklere og billigere tilgang på finansiering og innsatsfaktorer. Konkursimmunitet

gir dermed lavere finansieringskostnader. I sin tur kan dette medføre at prosjekter som ikke er lønnsomme for en privat aktør, kan være lønnsomme for en offentlig aktør. Dette kan også vri produksjonen i favør av offentlige aktører eller lede til samfunnsøkonomiske overinvesteringer.

I sum innebærer de ovennevnte rammevilkårene at offentlige aktører, under ellers like forhold, kan ha sterkere incentiver til å foreta investeringer enn private aktører. Akkurat som i Figur 2-1 vil dermed ulike rammebetingelser knyttet til investeringer kunne føre til at produksjonen vris i ineffektiv retning, som igjen gir grunnlag for et effektivitetstap.

3. Beskrivelser og generelle konsekvenser av Hjelmeng-utvalgets tiltak

Hjelmeng-utvalget drøftet fire tiltak for å sikre like vilkår mellom offentlige og private aktører: i) adskilte regnskaper, ii) skatteplikt, iii) markedsaktørprinsippet og iv) selskapsmessig skille. De tre førstnevnte ble anbefalt av utvalgets flertall, mens et mindretall også ville innføre selskapsmessig skille.

I dette kapittelet presiserer vi hvilke rammebetingelser som i dag kan gi offentlige aktører regulatoriske konkurransefortrinn. Videre beskriver vi når rammebetingelsene kan ha en konkurransevridende effekt, og deretter Hjelmeng-utvalgets tiltak.

3.1 Rammebetingelser for offentlige aktører

Offentlige og private virksomheter står overfor ulike rammebetingelser. Offentlige virksomheter er som hovedregel underlagt følgende vilkår:

- Skattefritak
- Konkursimmunitet

Dette er også disse forholdene ESA har uttrykt bekymring for i sitt varsel til Nærings- og fiskeridepartementet i 2015.

I tillegg kan kryssubsidiering i statsstøtterettslig forstand forekomme hvis offentlige aktører driver økonomisk- og ikke-økonomisk aktivitet parallelt og midler flyter fra sist- til førstnevnte. Dette er imidlertid forbudt i henhold til EØS-reglene om offentlig støtte, med mindre det er gitt særskilt unntak fra regelverket. Eksplicit kryssubsidiering kan dermed ikke betraktes som et regulatorisk konkurransefortrinn, ettersom dette i henhold til lov ikke skal forekomme.

3.1.1 Skattefritak

Staten, kommuner og fylkeskommuner har som rettssubjekter ikke skatteplikt, og dette gjør som påpekt av Hjelmeng-utvalget at underliggende avdelinger og etater også har skattefritak. Med noen få unntaket er inntekter til staten, kommuner og fylkeskommunale foretak dermed skattefrie. Skattefritaket gjelder imidlertid ikke for

aksjeselskaper, interkommunale selskaper (IKS) eller statsforetak eid av det offentlige. En åpenbar konsekvens av å skille ut økonomisk aktivitet i egne selskaper er dermed at skattefritaket opphører.

I våre samfunnsøkonomiske analyser av Hjelmeng-utvalgets forslag om skatteplikt på økonomisk effektivitet, vil vi gi en faglig vurdering av når skattefritaket kan ha påvirkning på aktørenes tilpasning i markedet. Dette avhenger av en rekke forhold, og det er ikke alltid slik at skattefritaket virker inn på hvordan aktiviteten opereres.

Hvis en aktivitet for eksempel drives etter selvkostprinsippet, slik tilfellet er for en stor del økonomisk aktivitet, vil ikke aktiviteten generere overskudd. Virksomheten kommer dermed uansett ikke i skatteposisjon. Med mindre slike «selvkost»-aktiviteter krever betydelige investeringer er det derfor lite sannsynlig at manglende skatteplikt har effekt for aktivitetene. Det samme gjelder i prinsippet også for aktiviteter som genererer overskudd, men som ikke krever betydelige investeringer. Dette ettersom selskapsskatt kun fordeler overskuddet mellom aktøren og staten og derfor ikke påvirker den profittmaksimerende prisen for en tjeneste.

Det er dermed hovedsakelig dersom skattesystemet ikke er nøytralt ved investeringsbeslutninger at man skal forvente at skattefritak kan vri konkurransen i ineffektiv retning. I NOU 2014:13 vises det til at bedriftsbeskatning virker som en kildeskatt.¹⁵ For egenkapitalfinansierte investeringer vil dermed skatten kunne føre til at investorer krever et høyere avkastningskrav i Norge enn i land der det skatten ikke virker som en kildeskatt. Motsatt kan systemet bidra til et lavere avkastningskrav for gjeldsfinansierte investeringer. Skattefritak for offentlige aktører kan dermed potensielt bidra til å vri investeringer og dermed også konkurransen.

Selv om skattefritak for offentlige aktører potensielt kan vri konkurransen, antar vi at dette sjelden vil skje. Dette er fordi det ikke er en automatikk i at skatten vrir de private aktørenes incentiver, sammenliknet med de offentlige aktørenes incentiver, og fordi eventuell vridning først og fremst vil være relevant for aktiviteter som krever forholdvis store egenkapitalfinansierte investeringer.

Skattefritak for offentlige aktører vil imidlertid under gitte forhold kunne innebære offentlig støtte selv om

¹⁵ NOU 2014:13, *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*, Finansdepartementet

det ikke virker konkurransevidende. Årsaken er at skattefritak kan betraktes som en «fast» overføring fra staten til aktører som driver økonomisk aktivitet med overskudd – altså en form for subsidie. Slike faste overføringer forventes imidlertid normalt ikke å påvirke en aktør sin markedstilpasning og adferd – og særlig ikke dersom vilkåret for å motta støtten er at virksomheten skal gå med overskudd.

3.1.2 Konkursimmunitet

Kommuneloven slår fast at kommuner ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling. Det samme gjelder for øvrige offentlige organer. Staten er dermed i økonomisk forstand ubegrenset ansvarlig for offentlige aktørers økonomiske forpliktelser.

Konkursimmuniteten kan gjøre at man potensielt får enklere tilgang på finansiering, lavere renter etc. Dette ettersom kreditorene er sikret dekning for sine krav, hvilket reduserer deres risiko ved å gi kreditt. Dette gir offentlige aktører mulighet for lavere finansieringskostnader enn private aktører, ettersom prisen på kreditt avhenger av risikoen. Dette kan, som nevnt under delkapittel 2.3.2, føre til ineffektiv vridning av investeringer og dermed også av produksjon. Årsaken er at prosjekter som ikke er lønnsomme for like effektive private aktører kan fremstå som lønnsomme for offentlige aktører.

Konkursimmunitet kan videre medføre bedre betingelser ved innkjøp, eksempelvis lengre fakturaperioder hos kreditorer. I sin tur kan dette påvirke relevante driftskostnader. Dette ettersom betalingsutsettelse kan anses som en form for rabatt. Lavere variable kostnader påvirker i sin tur de optimale prisene. Konkursimmuniteten kan dermed påvirke offentlige aktørers investeringsadferd og adferd i markedet etter at en investering er foretatt og aktiviteten er igangsatt.

Konkursimmunitet eliminerer ikke risikoen i investeringene, men flytter den fra eventuelle kreditorer til det offentlige. Anta for eksempel at en kommune låner 100 kroner til et prosjekt og banken grunnet konkursimmuniteten er sikret å få tilbake 100 kroner ved forfall. Hvis prosjektet da har en sluttverdi på mindre enn 100 kroner, må kommunen dekke differansen (altså, de tapte verdiene). Konkursimmuniteten fjerner altså ikke den underliggende risikoen i investeringen, for denne er uavhengig av hvordan prosjektet finansieres. Dette

¹⁶ Ordet «kryssubsidiering» har ulik betydning innen samfunnsøkonomisk teori og EØS-retten. Det som EØS-retten omtaler som kryssubsidiering omtales normalt kun som «subsidiering» i samfunnsøkonomisk teori. I samfunnsøkonomisk teori har man kryssubsidiering når en gruppe konsumenter eller varegrupper får lavere priser som er helt eller delvis finansiert gjennom å øke priser til en annen gruppe konsumenter eller varegrupper. For at kryssubsidiering skal være rasjonelt må det være en form

innebærer at innbyggerne, eller skattebetalerne, bærer hele nedsiderisikoen som normalt vil bæres av långiver.

Konkursimmunitet kan dermed føre til at offentlige aktører ikke står overfor samfunnsøkonomisk riktig prissignal i investeringsprosjekter knyttet til økonomisk aktivitet. Resultatet av dette kan være at offentlige aktører vrir sine investeringer mot prosjekter med høyere risiko enn de ville gjort uten konkursimmunitet. Konsekvensen er i så tilfelle at det med innbyggernes midler tas større risiko enn det som er ønskelig.

3.1.3 Kryssubsidiering fra ikke-økonomisk aktivitet

Kryssubsidiering i statsstøtterettslig forstand innebærer at EØS-rettslig økonomisk aktivitet subsidieres med offentlige midler direkte eller indirekte uten at det fattes vedtak om støtte.¹⁶ Hjelmeng-utvalget skriver følgende om kryssubsidiering:¹⁷

«Kryssubsidiering oppstår som regel som en følge av manglende internprising eller en ikke korrekt fordeling av kostnader mellom enheter som driver EØS-rettslig økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, der den ikke-økonomiske aktiviteten bærer en for stor del av felleskostnadene. Hvis for eksempel fellestjenester, administrasjon, ansatte, utstyr eller lokaler kommer både den ikke-økonomiske og den økonomiske delen av virksomheten til gode, mens kostnadene bæres av den ikke-økonomiske (offentlige) delen, gir dette en fordel for den konkurranseutsatte delen av virksomheten. I slike tilfeller dekker ikke den EØS-rettslig økonomiske aktiviteten sine egne kostnader. Andre eksempler på kryssubsidiering er hvor ledig kapasitet i skjermet virksomhet benyttes til å produsere konkurranseutsatte tjenester eller hvor det investeres i maskiner og utstyr i den offentlig finansierte delen av virksomheten som gir lavere driftskostnader i den konkurranseutsatte delen».

Når offentlige aktører driver økonomisk aktivitet i samme rettssubjekt som ikke-økonomisk aktivitet, kan dermed offentlig budsjetterte midler flyte til den økonomiske aktiviteten og dermed gi kryssubsidiering. Dette er ikke tillatt. Dersom det forekommer vil det uansett kunne gi samme effekt som et regulatorisk konkurransefortrinn, ved å vri produksjonen i ineffektiv retning. Dette fordi midlene som tilflyter den økonomiske aktiviteten vil kunne brukes til å finansiere den, eller gi fordeler i form av kunstig lave kostnader etc.

for positiv eksternalitet mellom de ulike produktene. Tre eksempler på kryssubsidiering i samfunnsøkonomisk forstand er: (i) dagligvarekjeder selger bleier til rabattert pris for å tiltrekke seg økt salg innen andre varegrupper; (ii) nattklubber gir rabatterte priser til kvinnelige gjester for å tiltrekke seg flere mannlige gjester («ladies night»); (iii) mediehus selger redaksjonelt innhold til en lav pris til lesere for å tiltrekke seg flere annonsører.

¹⁷ Hjelmeng-utvalget, s. 85.

Selv om kryssubsidiering ikke kan regnes som et regulatorisk konkurransefortrinn i seg selv, er det relevant å se hen til det i dette prosjektet. Årsaken er at tiltakene som er foreslått av Hjelmeng-utvalget potensielt kan påvirke risikoen for at statsstøtterettslig kryssubsidiering forekommer, og den er dermed relevant i den samfunnsøkonomiske vurderingen av tiltakene.

I en samfunnsøkonomisk analyse er det imidlertid viktig å skille mellom kryssubsidiering og samfunnsøkonomiske konkurransefortrinn som bunner i stor- og samdriftsfordeler med ikke-økonomisk aktivitet. Eksempelvis kan et avfallsselskap som håndterer husholdningsavfall (ikke-økonomisk aktivitet) plukke opp næringsavfall (økonomisk aktivitet) på samme rute og med samme bil. Dette fører til at avfallsselskapet kan oppnå lønnsomhet på næringsavfall til en lavere pris enn en konkurrerende privat aktør (som ikke håndterer husholdningsavfall). Så lenge de inkrementelle kostnadene knyttet til næringsavfallet dekkes av vederlaget fra kunder vil det ikke være kryssubsidiering i samfunnsøkonomisk forstand. I juridisk forstand vil det imidlertid potensielt kunne betraktes som kryssubsidiering dersom vederlaget dekker de inkrementelle kostnadene, men ikke en rimelig andel av eventuelle felleskostnader.

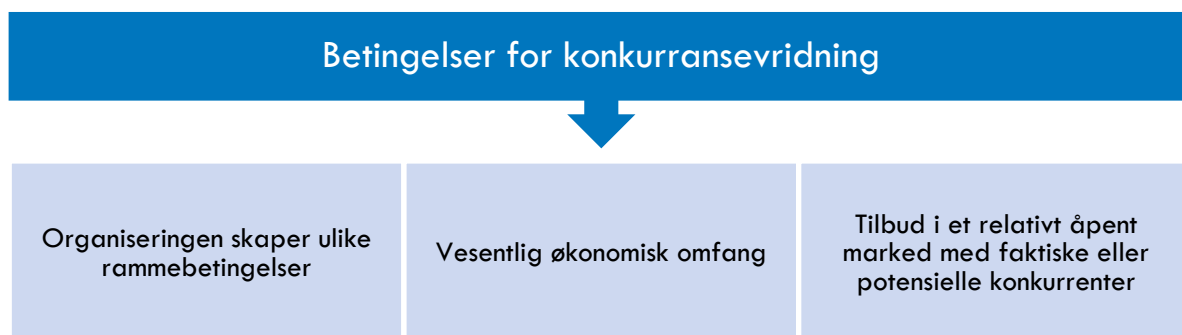
3.2 Når er konkurransevridding sannsynlig?

Hvis offentlige aktørers rammevilkår har en isolert påvirkning på deres aktivitetsnivå og adferd, kan det potensielt føre til konkurransevridding. Dette vil være tilfelle hvis den endrede adferden har en påvirkning for private aktører – eksempelvis gjennom å endre etterspørselen. Overordnet er det dermed to betingelser som må være oppfylt:

- Rammebetingelsene for offentlige aktører må føre til en annen adferd enn ellers
- Den endrede adferden for offentlige aktører må påvirke private aktører

I det følgende drøfter vi noen spesifikke forhold som er av betydning for om rammevilkårene skal kunne ha konkurransevriddende effekter. Dette omfatter at den offentlige økonomiske aktiviteten må være organisert slik at rammevilkårene kan ha innvirkning på aktørers atferd (offentlige aktører som er skilt ut som aksjeselskaper vil for eksempel ikke påvirkes av skattefritak). Videre må den offentlige økonomiske aktiviteten ha vesentlig økonomisk omfang og bli tilbudt i et relativt åpent marked – altså et marked med enten faktisk eller potensiell konkurranse. Dersom dette ikke er tilfellet vil aktiviteten ikke kunne påvirke private aktører.

Figur 3-1: Betingelser for konkurransevridding



Illustrasjon: Oslo Economics

3.2.1 Aktiviteten er organisert på en måte som gjør at rammebetingelsene har påvirkning

Et nødvendig premiss for konkurransevridding er at den offentlige økonomiske aktiviteten er organisert slik at den faktisk er eksponert for effektene av rammebetingelsene. Aksjeselskaper eller statsforetak som er eid av det offentlige vil for eksempel ikke ha skattefritak.

I fravær av særskilte rammebetingelser kan den offentlige aktøren fortsatt påvirke konkurransen, men da på samme måte som en ellers sammenlignbar

privat aktør. Dette er ikke det samme som å vri konkurransen, som i samfunnsøkonomisk forstand innebærer en ineffektiv ressursallokering (se drøftelse i kapittel 2.3).

3.2.2 Aktiviteten har en viss markedsandel og vesentlig økonomisk omfang

Hvis aktiviteten i det offentlige har veldig liten markedsandel eller omfang, kan det vanskelig argumenteres for at aktiviteten er konkurransevriddende. Dersom økonomisk aktivitet, for eksempel i form av en kafé åpen for allmennheten

eller utleie av gymsaler, skjer i liten skala relativt til totalmarkedet, er det usannsynlig at konkurransen kan vris eller faktisk vris – selv om rammebetingelsene er forskjellige.

Den økonomiske aktiviteten bør også ha en viss omsetning for at det skal innebære brudd på statsstøtteregelverket. Hvis inntektene er svært lave som følge av at aktiviteten er av begrenset omfang, er det lite trolig at produksjonen vil vris. Dette underbygges også i EØS-regelverket, der det åpnes for at offentlig støtte kan klassifiseres som bagatellmessig hvis fordelene som kommer fra det offentlige er mindre enn 200 000 euro over tre regnskapsår.¹⁸

Relatert til denne betingelsen er også EØS-regelverkets samhandelskriterium. For at det skal være brudd på det EØS-rettslige statsstøtteregelverket må aktiviteten være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene (heretter omtalt som «samhandel»). Dersom den aktuelle aktiviteten har et lite omfang lokalt, er det også lite sannsynlig at bedrifter i andre land blir påvirket av aktiviteten.¹⁹

3.2.3 Aktiviteten tilbys i et relativt åpent marked med faktisk eller potensiell konkurranse

For at offentlige rammebetingelser skal kunne være konkurransevidende, er det en betingelse at den offentlige økonomiske virksomheten drives i et marked med faktiske eller potensielle konkurrenter. Konkurrenten må operere (eller potensielt kunne ha operert) i det samme avgrensede markedet. Produktene som tilbys som del av den økonomiske aktiviteten må dermed være substituerbare med produkter som private tilbyr eller kunne tilbuds.

Det må med andre ord foreligge såkalt konkurransesærhet. Varene eller tjenestene som tilbys av det offentlige må være noenlunde like sett fra forbrukernes perspektiv, slik at de som kjøper fra offentlige aktører kunne vurdert å kjøpe fra en privat aktør. Jo større konkurransesærhet – jo mer sannsynlig er det at kundene som kjøper fra det offentlige ville kjøpt fra de private – jo mer vil aktører påvirke hverandre gjennom deres adferd.²⁰ Ved liten eller manglende konkurransesærhet vil dermed ikke offentlig økonomisk aktivitet kunne påvirke private aktører.

For mange av de økonomiske aktivitetene som drives i offentlige virksomheter er markedet naturlig begrenset. I slike tilfeller kan det hende at det ikke eksisterer noe relevant kommersielt marked som private eventuelt ville trådt inn i. Hvis aktiviteten kun retter seg mot et smalt segment, eksempelvis tilbys kun til utvalgte grupper, vil det også typisk være tegn på at aktiviteten ikke påvirker konkurranse mot private i nevneverdig grad. Dette er fordi disse tilbudene da ikke fremstår som nære substitutter til det som typisk tilbys av private aktører.

Det finnes eksempelvis kommuner som tilbyr catering-tjenester, men kun til enkelte grupper. En av kommunene som har vært intervjuet i vår kartlegging, driver et storkjøkken som gir mat til institusjonene i kommunen, men gjennom kjøkkenet tilbys det i tillegg mat til eldre og personer med psykiske eller fysiske utfordringer. Fordi dette ikke er et åpent tilbud for alle, men for grupper det er lite sannsynlig at private aktører vil innrette sitt tilbud mot, er det lite sannsynlig at øvrige catering-aktører påvirkes i merkbar grad av aktiviteten.

Videre finnes det eksempler på tjenester som tilbys for å sikre sysselsetting for spesifikke grupper med særlige behov. Offentlig økonomisk aktivitet med opphav i tilrettelagte arbeidsplasser vil i mange tilfeller tilby et differensiert tilbud fra det som typisk tilbys av private aktører. Kundene som kjøper fra den offentlige aktøren vil dermed kanskje ikke vurdere det som aktuelt å kjøpe fra den private. I slike tilfeller vil dermed sannsynligheten for konkurransevidning være begrenset. Dette er nettopp fordi produktene typisk vil anses som lite ombyttbare for flertallet av kundene i markedet.

3.3 Beskrivelse av foreslåtte tiltak

Hjelmeng-utvalgets mandat var å vurdere behovet, og foreslå eventuelle tiltak, for å avhjelpe ESA sine bekymringer, samt legge til rette for likeverdig konkurranse mellom private og offentlige aktører. Utvalget skulle altså foreslå tiltak rettet mot de ulike rammevilkårene som foreligger mellom offentlige og private aktører.

Arbeidsgruppen leverte sin rapport til Nærings- og fiskeridepartementet i januar 2018. Utvalgets flertall foreslo følgende tiltak:

¹⁸ Se f.eks. regjeringens nettsider for nærmere beskrivelse av praksis rundt bagatellmessig støtte:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/bagatellmessig-stotte/id2412660/>

¹⁹ Selv om en aktivitet skjer lokalt, kan samhandel i EØS-området i prinsippet påvirkes dersom lokale bedrifter med internasjonalt eierskap påvirkes.

²⁰ Konkurransesærhet måles gjerne ved diversjon – hvor stor andel av salget til en aktør som ville tilfalt øvrige aktører dersom førstnevnte hadde avviklet sin virksomhet. Diversjon fra en aktør til en annen kan dermed ligge mellom 0 og 100 prosent. Jo høyere diversjon, jo større konkurransesærhet.

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

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

3.3.1 Adskilte regnskap for økonomisk- og ikke-økonomisk aktivitet

Hjelmeng-utvalget anbefalte at det innføres krav om separate regnskaper i enheter som driver med både EØS-rettslig økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet.²¹ Utvalget argumenterte at det ikke vil være mulig å føre kontroll med at det ikke skjer krysssubsidiering eller at markedsaktørprinsippet (se avsnitt 3.3.3) etterleves hvis det ikke føres separate regnskaper. Tilsvarende vil heller ikke være mulig å skattlegge overskudd eller utligne mulige fordeler ved konkursimmunitet uten at det føres regnskaper for de relevante aktivitetene.

I den samfunnsøkonomiske analysen av dette tiltaket vil vi vurdere effektene som vil oppstå ved å kun stille krav til separate regnskaper, det vil si i en situasjon der det ikke er krav om selskapsmessig skille. Hvis økonomisk aktivitet hadde blitt skilt ut i egne selskaper, ville man naturligvis også ha oppnådd regnskapsmessig skille, men i vår vurdering av dette tiltaket vil vi altså betrakte effekten av å pålegge separate regnskaper isolert.

Et regnskap etter regnskapslovgivningen består av en balanseoppstilling av regnskapsenhets eiendeler og forpliktelser på et gitt tidspunkt, og et resultatregnskap som viser endringer i eiendeler og forpliktelser i løpet av en regnskapsperiode. Også skatteregnskapet, som rapporteres i en næringsoppgave til skattemyndighetene, er bygget opp på denne måten. For å kunne sette opp et lovmessig regnskap må man således være i stand til å identifisere hvilke eiendeler og forpliktelser som kan tilordnes foretaket.

Utfordringen ved å kreve regnskapsmessig utskilling av næringsvirksomhet som utøves for eksempel innad i en kommune, er at man ikke alltid kan skille mellom eiendeler og forpliktelser som tilhører henholdsvis den spesifikke virksomheten og kommunen for øvrig. Det alternativet som da foreligger, er å utarbeide et «som om»-regnskap som simulerer at virksomheten ligger i et juridisk utskilt foretak. For forståelsen av dette kan det være hensiktsmessig å beskrive to ytterpunkter:

- Full foretakssimulering, hvor man «later som» at virksomheten drives i et eget foretak

- Minimumssimulering hvor man kun prissetter bruken av innsatsfaktorer tilstrekkelig presist til at en kan beregne skattemessig overskudd.

En full foretakssimulering kan innebære at alle felleskostnader (overhead) og faste kostnader knyttes til det simulerte foretakets egne kontraktsforhold. For bruk av fellesressurser må det da simuleres kontrakter mellom «foretaket» og den offentlige aktøren. Dette vil eksempelvis omfatte leie av kontorer og driftslokaler, og utføring av administrative oppgaver i egen regi. Dette gir mulighet til å føre et regnskap som fullt ut dekker de opplysningene som kreves i næringsoppgavene til skattemyndighetene.

På den annen side vil en minimumssimulering innebære å simulere et foretak som har minst mulig substans, men som samtidig gir en riktig måling av inntekter og kostnader for skattemessige formål. Det simulerte foretaket gis da ikke «eiendeler og forpliktelser», og dermed heller ingen egenkapital. Kostnader kan da fordeles basert på fastsatte prinsipper og fordelingsnøkler.

Hjelmeng-utvalget har ikke drøftet hva slags regnskap som skal føres ved krav om regnskapsmessig skille. Regnskapsloven, skatteloven og kommuneloven stiller ulike krav til dokumentasjon og substans ved regnskap. Kravene i regnskapsloven er mest omfattende, og de er hovedsakelig innrettet for å gi et best mulig bilde av virksomhetens bedriftsøkonomiske resultat.

Den økonomiske aktiviteten vi har kartlagt i vår samfunnsøkonomiske analyse, beskrevet i kapittel 4 og 5, er hovedsakelig knyttet til tjenesteproduksjon. I veldig liten grad synes aktivitetene å være salg av varer. Dette innebærer at de offentlige aktørene normalt ikke vil ha et varelager av verdi. Dette ble ikke eksplisitt omtalt i vår delrapport 1. Det er imidlertid en viktig observasjon som kan ha betydning for spesifikasjonen av tiltaket. Årsaken er at kommunelovens regnskapsprinsipper ikke ville vært godt egnet for regnskapsmessig skille dersom de offentlige aktørene hadde drevet salg av varer, som nevnt over.

Kommuneregnskapet har mange likhetstrekk med det bedriftsøkonomiske regnskapet, men dets formål er ikke å beregne bedriftsøkonomisk lønnsomhet. For enkle tjenesteytende aktiviteter kan imidlertid resultatet etter de to regelsettene bli tilnærmet likt, mens for mer komplekse aktiviteter (f.eks. vareproduksjon og produktutvikling) vil kommuneregnskapet være uegnet. For beregning av skattepliktig inntekt vil det uavhengig av om prinsippene fra regnskaps- eller kommuneloven følges

²¹ Hjelmeng-utvalget, s.190

måtte foretas visse justeringer – på lik linje med de aksjeselskaper foretar i næringsoppgaven.

For en aktivitet utført av en kommune vil et krav om regnskap ført etter regnskapsloven være mer ressurskrevende enn en regnskapsmessig utskilling basert på kommunens regnskap. Som referert ovenfor har en allerede i dag eksempler på «som om»-regnskaper basert på kommunale regnskapsprinsipper for skattepliktig håndtering av næringsavfall i enkelte kommuner. Slik regnskapsføring er neppe helt i samsvar med lovgivningen, men er etter vårt syn likevel en praktisk og ressursbesparende løsning som gir et tilstrekkelig presist resultat.

Både nytte- og kostnadssiden av krav om separate regnskap vil avhenge av hvilken type foretakssimulering som kreves. For eksempel vil det sannsynligvis være mer kostbart for en kommune å gjennomføre full foretakssimulering for hver økonomisk aktivitet enn å foreta en minimumssimulering for de samme aktivitetene. Fordi sistnevnte løsning ikke innebærer å utarbeide balanseregnskaper, vil man imidlertid på nyttesiden få mindre informasjon for kontroll av kryssubsidiering og eventuell etterlevelse av markedsaktørprinsippet.

Det vil dermed være lettere å føre tilsyn med at markedsaktørprinsippet eventuelt overholdes hvis man fører regnskap etter regnskapsloven enn hvis det føres etter kommunelovens prinsipper. Dersom tiltaket om adskilte regnskap skal kombineres med skatteplikt på økonomisk aktivitet, må uansett et skatteregnskap settes opp – noe som vil kreve noen tilpasninger uavhengig av om regnskapet er ført etter kommuneloven eller regnskapsloven.

Hjelmeng-utvalget har ikke vært eksplisitte på hvilken form for regnskapsmessig skille de faktisk foreslår. Det kan derfor være naturlig å legge til grunn at utvalget ser for seg en minimumsvariant etter kommunelovens regler. Dette likner de former for adskilte regnskap som allerede benyttes, eksempelvis ved innsamling og håndtering av næringsavfall og i tilbud til voksne på offentlige tannhelseklinikker.

3.3.2 Skatteplikt på økonomisk aktivitet

Hjelmeng-utvalget foreslo en utvidet skatteplikt for offentlige aktiviteter.²² Denne plikten bør ifølge

utvalget utformes slik at den som et minimum bidrar til å sikre at EØS-avtalens regler om offentlig støtte overholdes.

Hvordan lovreguleringen av skatteplikt skal være, er ikke konkretisert i utredningen fra Hjelmeng-utvalget. Kommuner og fylkeskommuner er etter gjeldende rett skattepliktig for visse typer næringsinntekt (f.eks. næringsavfall). En generalisering av skatteplikten kan neppe gjennomføres ved å ramse opp alle skattepliktige kommunale aktiviteter. Vi antar at en heller ser for seg å lovfeste en generell plikt for offentlige aktører til å svare skatt på «fordel vunnet ved virksomhet», jf. skattelovens formulering – altså i prinsippet all økonomisk aktivitet.

Fordi det ikke er konkretisert hvordan en eventuell lovregulering vil kunne se ut etter Hjelmeng-utvalgets anbefaling, vil vår samfunnsøkonomiske analyse ikke kunne belyse alle konsekvenser av tiltaket. Likevel vil vi overordnet kunne peke ut hvordan tiltaket kan slå ut for de ulike aktørene, ettersom et krav om skatteplikt kun vil omfatte noen typer virksomheter – de som er organisert slik at de ikke betaler skatt i dag. Dette ved å anta at skatteplikten innføres med de samme prinsippene som allerede anvendes for næringsavfall.

3.3.3 Etterlevelse av markedsaktørprinsipp ved økonomisk aktivitet

Flertallet av Hjelmeng-utvalget foreslo å gi offentlige aktører en plikt til å etterleve markedsaktørprinsippet ved økonomisk aktivitet – altså opptre som en privat aktør ville ha gjort. I praksis kan dette sies å operere med et markedsmessig avkastningskrav.²³ Flertallet i utvalget mente at dette også er ønskelig i tilfeller med manglende samhandelspåvirkning. Dette er fordi det vil bidra til mer generell konkurranseøytralitet. Videre oppfattet flertallet at en slik plikt bør gjelde uavhengig av hvordan aktiviteten er organisert. Flertallet foreslo også at det opprettes et kontrollorgan i Konkurransetilsynet som skal sikre at markedsaktørprinsippet etterleves.²⁴

Ifølge Hjelmeng-utvalget følger det av markedsaktørprinsippet at «det offentlige skal belaste den EØS-rettslig økonomiske aktiviteten med alle kostnader, inkludert eventuelle investeringskostnader, denne aktiviteten genererer».²⁵ Arbeidsgruppen kommer også frem til at markedsaktørprinsippet

²² Hjelmeng-utvalget, s.191

²³ Vi viser til kapittel 4.2.3 i Hjelmeng-utvalget for en nærmere drøftelse og beskrivelser av markedsaktørprinsippet. EU-kommisjonen beskriver prinsippet nærmere i sine retningslinjer, *Commission communication to the Member States - Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector*, OJ C 307, 13.11.1993. I avsnitt 11 av retningslinjene beskrives «market economy investor principle» som følger: «To ensure respect for the

principle of neutrality the aid must be assessed as the difference between the terms on which the funds were made available by the State to the public enterprise, and the terms which a private investor would find acceptable in providing funds to a comparable private undertaking when the private investor is operating under normal market economy conditions (hereinafter 'market economy investor principle').»

²⁴ Hjelmeng-utvalget, kapittel 10.9.4

²⁵ Hjelmeng-utvalget, s.85

hindrer overføring av fordel ved konkursimmunitet fra ikke-økonomisk til økonomisk aktivitet.²⁶ «Ved å etterleve markedsaktørprinsippet kan man hindre at fordelene ved konkursimmunitet når frem til den økonomiske aktiviteten. Fordelen som den juridiske enheten oppnår (eier), vil med andre ord ikke overføres til den økonomiske enheten dersom prissetting og kostnadsallokering mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet er korrekt».

Vår tolkning av dette er at markedsaktørprinsippet forutsetter et regnskapsmessig skille med mer eller mindre full foretakssimulering – det vil si et langt mer detaljert regnskap for økonomisk aktivitet enn det som er nødvendig for å innføre skatteplikt. Vi legger dermed til grunn at det vil kreve et regnskapsmessig skille der regnskapslovens prinsipper gjelder.

Verken i arbeidsgruppens rapport eller i Kommisjonens retningslinjer kommer det klart frem hvorvidt markedsaktørprinsippet også inkluderer prising til sluttbrukere. For eksempel priser mange offentlige aktører etter selvkostprinsippet. Dette avviker fra hvordan en profittsøkende privat aktør normalt setter priser.²⁷ Prising etter selvkost skal i prinsippet garantere for at alle kostnader ved varen eller tjenesten er dekket slik at tilbudet finansierer seg selv – og at det dermed ikke er behov for overføringer fra ikke-økonomisk aktivitet. Så sant kapitalen som anvendes i den økonomiske aktiviteten prises til markedsmessige vilkår, altså inngår i grunnlaget for selvkost, er det dermed naturlig å anta at markedsaktørprinsippet ikke legger noen begrensinger på offentlige aktørers mulighet til å prise etter selvkost.

Det er imidlertid mulig å tolke markedsaktørprinsippet slik at selvkostprising ikke tillates. Dette ved at det offentlige «subsidiere» den økonomiske aktiviteten ved å gi avkall på inntekter og profitt den kunne fått dersom den priset seg basert på markedsmessige prinsipper. Dette selv om det faktisk ikke skjer noen form for direkte eller indirekte overføring fra ikke-økonomisk til økonomisk aktivitet.

Vi legger derfor til grunn at så lenge alle innsatsfaktorene verdsettes til markedspris, og de forventede inntektene dekker alle relevante kostnader, så setter ikke markedsaktørprinsippet begrensninger på selve prisingsadferden. Altså, prinsippet innebærer ikke et krav om profittmaksimerende priser, eller krav om en bestemt margin. En slik forståelse virker også rimelig, ettersom

regulering av prisingsadferden kan lede til priser som verken i bedrifts- og samfunnsøkonomisk forstand er effektive.

3.3.4 Skille ut økonomisk aktivitet i egne selskaper

Et mindretall i Hjelmeng-utvalget anbefalte krav om selskapsmessig skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet.²⁸ I praksis kan dette tenkes på som en kombinasjon av de ovennevnte tiltakene og også per definisjon like konkurransevilkår for private og offentlige aktører. Utskilling vil imidlertid være mer inngripende, fordi det kan tenkes på som en ekstremversjon av hvert enkelt tiltak.

En formell utskilling av økonomisk aktivitet i eget aksjeselskap er antakelig mer ressurskrevende enn simulerte løsninger som gir regnskapsmessig skille alene. Samtidig kan utskilling være en mer robust løsning. Aksjeloven har detaljerte bestemmelser og foretaksorganer, ansvarsfordeling og beslutningsprosedyrer som vil være kostnadsdrivende og som kommunen med det simulerte foretaket kan se bort ifra. Dette gjelder eksempelvis at et adskilt selskap vil måtte ha et eget styre som vil være ansvarlig for at selskapet drives i tråd med formålet og at selskapets interesser ivaretas.

Aksjeselskaper har også vanligvis regnskaps- og revisjonsplikt, som også et simulert foretak kan se bort fra. Dette gir åpenbart fordeler i form av transparens etc., men har også en kostnadsside. Utskilling i egne aksjeselskaper vil også kunne medføre endringer i ansettelsesforhold som reiser egne tariff- og pensjonsspørsmål. Også disse spørsmålene kan unngås ved foretakssimulering.

3.3.5 Terskler for gjennomføring av tiltak

Hjelmeng-utvalget drøfter, men konkluderer ikke endelig, vedrørende potensielle terskler for når tiltakene skal være gjeldende (se kapittel 10.5 i utvalgets rapport).

Utvalget peker imidlertid på at en omsetningsterskel fremstår som spesielt egnet for når en generell skatteplikt skal gjelde. Konkret peker utvalget på at en omsetningsterskel vil kunne baseres på regelen om såkalt bagatellmessig støtte under € 200 000 over tre år. Slik bagatellmessig støtte anses normalt å falle utenfor EØS-avtalens artikkel 61(1) om offentlig støtte.

Som Hjelmeng-utvalget påpeker, kan en omsetningsterskel settes betydelig høyere enn støttebeløpet angitt

²⁶ Hjelmeng-utvalget, s.151

²⁷ Hjelmeng-utvalget viser til «selger-testen», som også inkluderer salg av varer og tjenester (s. 82-83): «Selgertesten anvendes for å vurdere om staten har opptrådt som en rasjonell og profittorientert privat selger ville ha gjort under lignende omstendigheter da den solgte varer eller

tjenester, materielle eller immaterielle goder som for eksempel en kundebase eller aksjer.»

²⁸ Se Hjelmeng-utvalget, s. 206

i forordningen om bagatellmessig støtte. Dette er fordi at selskapsskatten er en skatt på virksomhetens overskudd, og omsetningen må dermed være forholdsvis høy før det er sannsynlig at en skattepliktig virksomhet oppnår en selskapsskatt på € 200 000 over tre år.²⁹

Når det gjelder terskelverdier for de øvrige tiltakene skriver Hjelmeng-utvalget følgende:³⁰

«Samtidig vil arbeidsgruppen understreke at situasjonene stiller seg ulikt for henholdsvis skattefritak og konkursimmunitet. Vedrørende det siste vil det være tilstrekkelig å unngå at økonomiske fordeler tilflyter den EØS-rettslig økonomiske aktiviteten gjennom etterlevelse av markedsaktørprinsippet. En slik ordning behøver neppe avgrenses til bestemte situasjoner, men bør gjelde generelt.»

Vår forståelse av flertallets anbefalinger er at tiltaket om et generelt markedsaktørprinsipp (som impliserer regnskapsmessig skille) gjelder uavhengig av aktivitetens omsetning.³¹

Når det gjelder mindretallets anbefaling om selskapsmessig utskilling, drøfter ikke arbeidsgruppen

terskler for når tiltaket bør gjelde. Fordi et selskapsmessig skille også utløser skatteplikt, synes det rimelig at terskelen minst tenkes satt på et tilsvarende nivå som for innføring av skatteplikt.

Tabell 3-1 oppsummerer vår forståelse av gjeldende terskler av tiltakene som er foreslått av Hjelmeng-utvalget.

Tabell 3-1: Vår forståelse av terskler for tiltak foreslått av Hjelmeng-utvalget

Tiltak	Terskel
Regnskapsmessig skille	Ingen terskel
Skatteplikt	Skattefradrag over «bagatellmessig støtte»
Markedsaktør-prinsipp	Ingen terskel
Selskapsmessig skille (mindretall)	Skattefradrag over «bagatellmessig støtte»

Analyse: Oslo Economics

²⁹ En slik omsetningsgrense for skattefritak kan f.eks. tilnærmes med følgende formel:

$$\text{Omsetningsgrense} = \frac{\text{€200 000}/(\text{skattesats \%})}{\text{Normal driftsmargin \%}}$$

Med en skattesats på 22 prosent og en driftsmargin på 25 prosent, vil omsetningsgrensen være på ca. € 3 635 000

over tre år. For lavere driftsmarginer blir omsetningsgrensen høyere. Se også kapittel 7.

³⁰ Hjelmeng-utvalget, s. 223

³¹ Et mindretall i Hjelmeng-utvalget er uenige i et generelt markedsaktørprinsipp og peker på at denne vil gjelde uavhengig av samhandelskriteriet og dermed vil ramme mindre lokale aktiviteter (Hjelmeng-utvalget, s. 229).

4. Kjennetegn ved offentlige økonomiske aktiviteter

I den første delen av dette prosjektet ble omfanget av økonomisk aktivitet kartlagt gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. Kartleggingen viser at noen aktiviteter er svært utbredt, men skjer typisk i begrenset skala. Andre aktiviteter er mer sjeldne, men kan betraktes både som kommersielle og har typisk stor skala. Denne kartleggingen utgjør utgangspunktet for vår samfunnsøkonomiske analyse.

4.1 Overordnet om delrapport 1

I den første delen av prosjektet kartla vi omfanget av og egenskapene ved økonomisk aktivitet i offentlig sektor. Dette er forhold av betydning både for behovet for tiltak og konsekvensene av dem.

Kartleggingen ble gjennomført ved bruk av spørreundersøkelser og intervjuer. Det ble utarbeidet tre spørreundersøkelser, henholdsvis til kommuner, fylkeskommuner og statlige aktører. I disse spørreundersøkelsene ble respondentene forelagt en liste med aktiviteter, og bedt om å svare på om aktivitetene skjer i deres organisasjon eller i tilknytning til denne. I de tilfeller der respondentene svarte bekreftende på at de tilbyr en gitt vare eller tjeneste, ble de bedt om å angi noe supplerende informasjon om aktiviteten. Dette inkluderte regnskapsinformasjon som omtrentlig omsetning, kostnader og om aktiviteten genererer overskudd. Videre ble de bedt om å oppgi formålet med aktiviteten, hvordan den er organisert, samt gjøre en vurdering av om aktiviteten møter konkurranse fra private aktører.

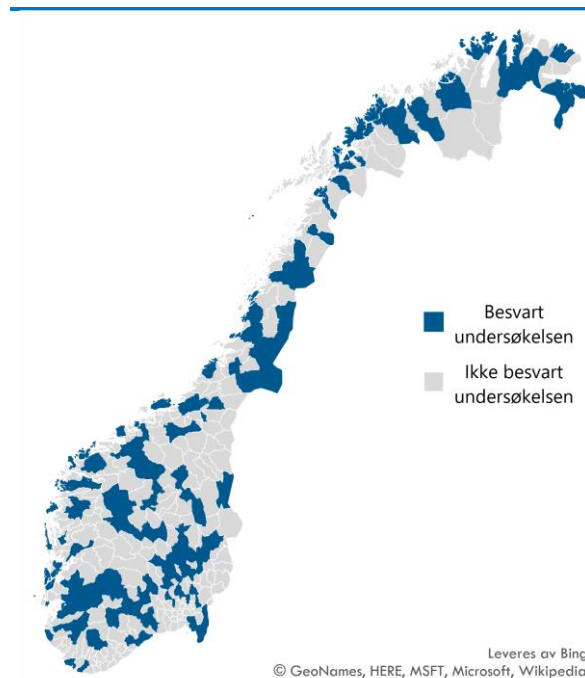
I det følgende rapporteres hovedfunnene fra kartleggingen. For en mer omfattende deskriptiv beskrivelse av offentlig økonomisk aktivitet, vises det til Oslo Economics' delrapport én.³²

4.2 Funn fra undersøkelse rettet mot kommuner

Spørreundersøkelsen ble besvart av 145 kommuner med god geografisk spredning (se Figur 4-1). Samlet innrapporterte kommunene 1 064 økonomiske aktiviteter – fordelt over 34 typer aktiviteter (Figur

4-2 på neste side). Den aktiviteten som var nevnt mest hyppig er sporadisk utleie av kommunal eiendom (89 prosent av kommunene), etterfulgt av drift av offentlige bad (61 prosent), drift av kino og salg av reisevaksine (begge 48 prosent). Disse fire aktivitetene står for 39 prosent av de innrapporterte aktivitetene, og de ti vanligste aktivitetene står for 62 prosent.

Figur 4-1: Geografisk spredning av utvalget



Datagrunnlag: Oslo Economics

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

Mange av aktivitetene som ble innrapportert fra kommunene har begrenset skala. For omtrent 40 prosent av aktivitetene er kommunenes anslag at omsetningen maksimalt er 100 000 kroner, og for 60 prosent av aktivitetene er kommunenes anslag på omsetning under 500 000 kroner. Omtrent 15 prosent av aktivitetene har en omsetning på mer enn én million kroner.

De fleste aktivitetene ble oppgitt å ha til formål å gi innbyggere eller næringsliv et godt tjenestetilbud (64 prosent). Å utnytte restkapasitet (9 prosent), sikre

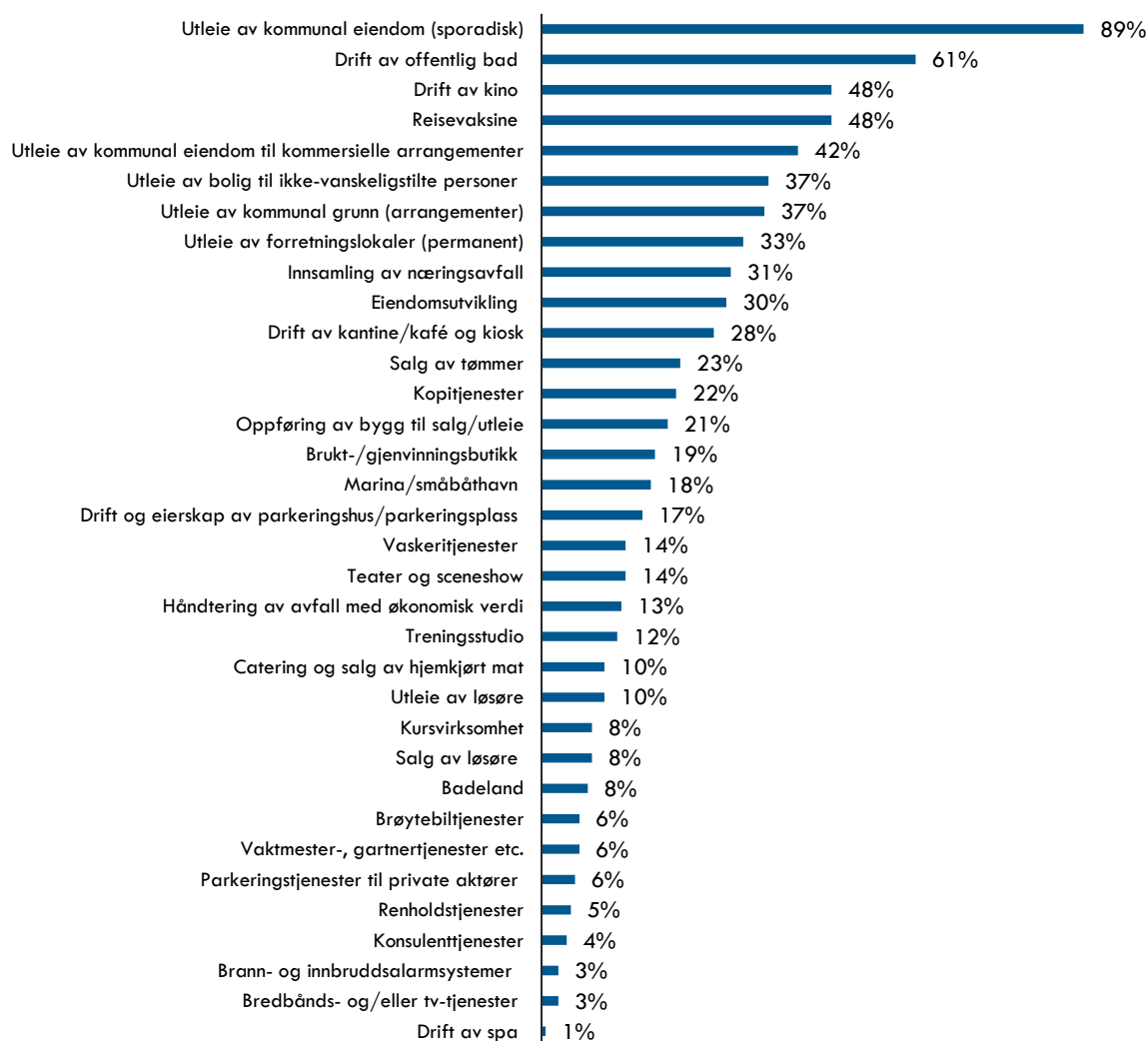
Kartlegging av omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor, OE-rapport 2019-27.

³² Oslo Economics, 2019. *Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet* – Delrapport 1:

sysselsetting (5 prosent) og generere inntekter til kommunen (4 prosent) ble nevnt som andre viktige formål ved å tilby aktivitetene.

Respondentene vurderte at omtrent 50 prosent av aktivitetene møter konkurranse fra private. Aktiviteter skilt ut i aksjeselskap ble oftere rapportert å møte konkurranse fra private enn aktivitet organisert på andre måter.

Figur 4-2: Andel kommuner som har hver aktivitet (145 kommuner)



Datagrunnlag: Oslo Economics

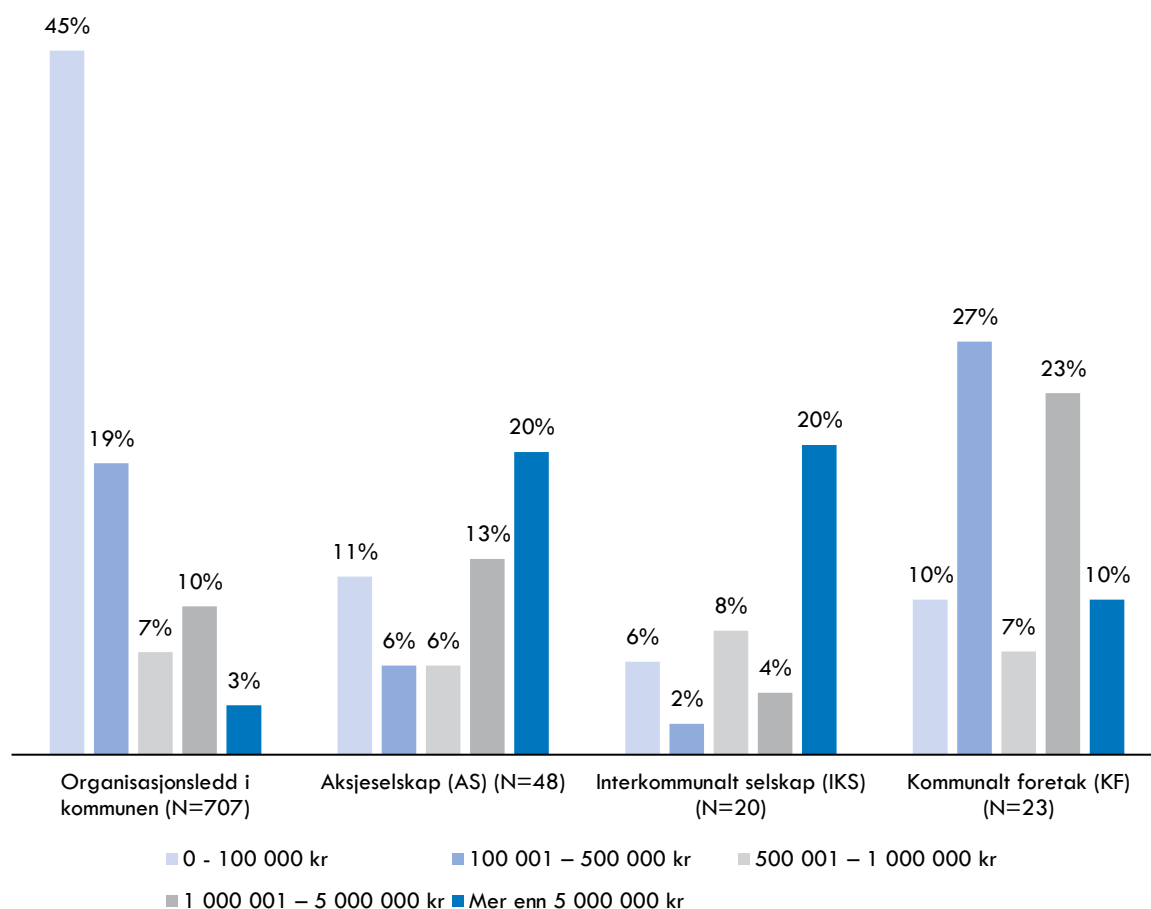
Det vanligste er at aktivitetene skjer i kommunale organisasjonsledd (80 prosent). Aktiviteter som har til formål å generere inntekter til kommunene og/eller har en omsetning på mer enn 5 millioner kroner er sjeldne, og skjer oftere i aksjeselskap enn øvrige aktiviteter, vist i Figur 4-3.

Kun 16 prosent av det samlede antallet aktiviteter ble rapportert om å generere overskudd. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at aktivitetene skjer med tap. Intervjuer indikerer at selvkostprinsippet ofte anvendes, slik at inntektene og kostnadene skal utligne hverandre. For aktiviteter som er skilt ut i aksjeselskap opplyses det oftere enn for andre aktiviteter at de genererer overskudd.

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

Det overordnede bildet er dermed at kommuner har forholdsvis mange økonomiske aktiviteter som skjer i svært begrenset skala. Det er også stor variasjon i den økonomiske aktiviteten som foregår i kommunene.

Figur 4-3: Omsetning og organisering



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

4.3 Funn fra undersøkelse rettet mot fylkeskommuner

Av de 17 fylkeskommunene som mottok undersøkelsen var det 13 som besvarte den. I tre av fylkene ble undersøkelsen videresendt fra den fylkeskommunale administrasjonen og besvart av en representant for tannhelsetjenesten. For disse tre fylkene er det grunn til å anta at svarene i spørreundersøkelsen ikke gir et fullstendig bilde av den økonomiske aktiviteten i fylket. I Figur 4-4 fremgår den geografiske spredningen på utvalget vårt.

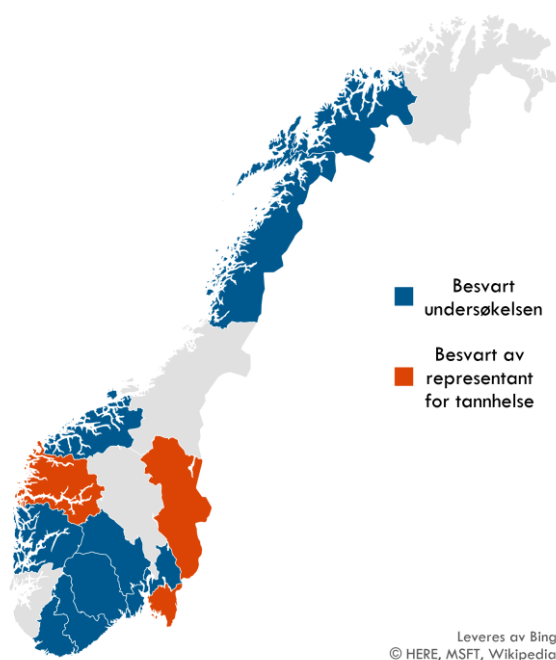
Fra de 13 fylkeskommunene fikk vi innrapportert i alt 61 økonomiske aktiviteter – fordelt over 15 typer aktiviteter. Sammenliknet med kommunenes aktivitet er den økonomiske aktiviteten i større grad konsentrert om et fåtall aktivitetstyper. De fem vanligste aktivitetene utgjør eksempelvis 62 prosent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

Den mest vanlige økonomiske aktiviteten er tannhelsetjenester til voksne (12 fylkeskommuner),

etterfulgt av salg av goder produsert i undervisningssammenheng (8). Kurs- og oppdragsundervisning (6) er en aktivitet som trolig skjer i tilknytning til fylkeskommunenes tekniske fagskoler. Flere fylkeskommuner rapporterte også om drift av kafé og kantine, men synes i hovedsak å være kantiner ment for fylkeskommunens ansatte som også er åpne for allmennheten.

I likhet med i kommunene skjer de fleste aktivitetene i organisasjonsledd (80 prosent). I motsetning til for kommunenes økonomiske aktiviteter skjer de vanligste økonomiske aktivitetene i fylkeskommunene ofte i forholdsvis stor skala, mens de sjeldne aktivitetene skjer i liten skala. Andelen aktiviteter som er vurdert å møte konkurranse fra private (82 prosent) er også høyere enn for kommunenes aktiviteter.

Figur 4-4: Geografisk spredning undersøkelser rettet mot fylker



Datagrunnlag: Oslo Economics

4.4 Funn fra undersøkelse rettet mot statlige virksomheter

Fra 28 statlige virksomheter fikk vi innrapportert i alt 54 økonomiske aktiviteter – fordelt over 14 typer

aktiviteter. Ti av aktørene opplyste imidlertid om at de ikke hadde noe økonomisk aktivitet. I likhet med for fylkeskommune stod de fem hyppigst rapporterte aktivitetene for en stor andel av totalen (62 prosent).

På statlig nivå er aktivitetene hovedsakelig salg av konsulent- og undervisningstjenester, samt statistikk. I motsetning til i kommunene er økonomisk virksomhet i helt minimal skala uvanlig på statlig nivå.

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

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

5. Analyse av enkeltaktiviteter

For å vurdere konsekvenser av Hjelmeng-utvalgets tiltak er det nyttig å relatere dem til spesifikke sektorer. Basert på funnene i vår kartlegging i delrapport 1, drøfter vi derfor et utvalg av økonomiske aktiviteter som foregår i henholdsvis kommunene, fylkeskommunene og statlige foretak. Våre analyser viser at de forventede konsekvensene vil variere betydelig på tvers av sektorene i utvalget.

5.1 Begrunnelse for utvalget av økonomiske aktiviteter

I gjennomføringen av den samfunnsøkonomiske analysen av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget, finner vi det hensiktsmessig å relatere tiltakene til våre empiriske funn i delrapport én. Med data om den økonomiske aktiviteten som faktisk foregår i kommunene, fylkeskommunene og i staten, vil vår samfunnsøkonomiske analyse baseres på et nokså omfattende empirisk grunnlag som gir oss mulighet til å identifisere reelle konsekvenser.

Vårt utvalg av offentlig økonomisk aktivitet er valgt ut basert på kriterier for å sikre relevans. Dess flere av de undernevnte kriteriene som en aktivitet oppfyller, jo mer interessant er det å studere aktiviteten i detalj. Vi vil imidlertid understreke at aktivitetene som er valgt ut på langt nær trenger å oppfylle alle de fem kriteriene. Kriteriene er som følger:

- Aktiviteten er **vanlig**, herunder at mange offentlige aktører tilbyr denne aktiviteten
- Aktiviteten har jevnt over en **høy omsetning**
- Aktiviteten er i faktisk eller potensiell **nær konkurranse** med private aktører
- Aktiviteten er **kommersielt motivert**
- Aktiviteten krever **store investeringer**

Hvis aktiviteten er **vanlig**, herunder at mange offentlige aktører tilbyr denne aktiviteten, vil konsekvenser av uønsket konkurransevridding i sum kunne ha betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser. I prinsippet trenger ikke den negative konsekvensen av den enkelte aktivitet være stor, hvis svært mange offentlige aktører driver med aktiviteten, før kunstige (regulatoriske) konkurransefortrinn kan ha negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tilsvarende vil det være uheldig dersom aktiviteten er uproblematisk, men påføres kostnader som følge av tiltakene.

Høy omsetning kan signalisere at aktiviteten skjer i et kommersielt marked eller at offentlige aktører har en stor markedsandel. Det er da, alt annet likt, større sannsynlighet for at konkurransevridding kan forekomme enn når omsetningen er lav. Høy omsetning øker også sannsynligheten for at aktiviteten kan ha samhandelspåvirkning.

Hvis aktiviteten foregår i **nær konkurranse** med private aktører, er det større risiko for konkurransevridding i ineffektiv retning. Det er imidlertid ikke en forutsetning at det finnes private konkurrenter for at det skal ha skjedd en uheldig konkurransevridding. Det kan også tenkes at eksistensen av et offentlig tilbud i et marked er til hinder for etableringen av private tilbud. Dette er også en form for konkurransevridding i ineffektiv retning, men sannsynligheten for at en offentlig økonomisk aktivitet bærer med seg uheldige konsekvenser er større hvis aktiviteten skjer i nær konkurranse med private aktører.

Dersom aktiviteten bærer preg av å være **kommersiell**, er det også større sannsynlighet for at ulike rammevilkår leder til konkurransevridding enn hvis aktiviteten kan karakteriseres som ikke-kommersiell. Videre er det mindre sannsynlig at den offentlige økonomiske aktiviteten tilbys for å korrigere markedssvikt eller at aktiviteten er nødvendig for å sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud. Endelig er det større sannsynlighet for at aktiviteten er ment å gå med overskudd, noe som innebærer at manglende skatteplikt har en praktisk betydning.

Det er enkelte aktiviteter som fordrer at det gjøres **store investeringer** i produksjonsmidler for å kunne tilby varen eller tjenesten. Dette er markeder hvor kunstige konkurransefortrinn i større grad er i stand til å vri konkurransen i ineffektiv retning. Både konkursimmunitet og skattefritak gir offentlige aktører, isolert sett, et sterkere insentiv til å gjøre store investeringer sammenlignet med private aktører (se kapittel 2.3). Det er da en risiko for at de kunstige konkurransefortrinnene fører til at offentlige aktører investerer mer enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt og/eller holder like effektive private aktører utenfor markedet. I tillegg er normalt etableringshindringene større i markeder som forutsetter store investeringer, og dette kan ha betydning for konkurransen i disse markedene.

5.2 Sporadisk utleie av kommunal eiendom

I del én av vår utredning fant vi at den mest vanlige økonomiske aktiviteten i kommunal sektor er sporadisk utleie av kommunal eiendom. 89 prosent av utvalget (n=145) rapporterte at de har aktiviteten, og det er dermed sannsynlig at de aller fleste kommuner driver med dette.

5.2.1 Mulighet for konkurransevidning

I delkapittel 3.2 identifiserte vi betingelser som vanligvis må være innfridd for at risikoen for konkurransevidning skal være reell. I det følgende vil vi vurdere sporadisk utleie av kommunal eiendom mot disse betingelsene.

Organiseringen av aktiviteten

Resultatene fra delrapport én viser at 89 prosent av den sporadiske utleien av kommunal eiendom foregår i et organisasjonsledd i kommunen. Åtte prosent av kommunene med aktiviteten rapporterte at den er organisert «på en annen måte», mens to prosent oppga at aktiviteten er organisert som et aksjeselskap. At et overveldende flertall av kommunene rapporterte at aktiviteten foregår i et organisasjonsledd, medfører at rammevilkårene potensielt kan føre til konkurransevidning. Dette skyldes at aktiviteten i de fleste tilfeller vil være underlagt både skattefritak og konkursimmunitet.

Markedsandel og økonomisk omfang

Som kartleggingen vår viste, er denne aktiviteten i all hovedsak av begrenset økonomisk omfang. 92 prosent av kommunene oppga i undersøkelsen at omsetningen ved aktiviteten er mindre enn 500 000 kroner. 76 prosent oppga for øvrig at omsetningen er mindre enn 100 000 kroner. Det begrensede omfanget peker i retning av at risikoen for konkurransevidning er lav.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Majoriteten av de offentlige aktørene som driver med sporadisk utleie av kommunal eiendom oppga at det primære formålet er å tilby innbyggere/næringsliv et bedre tilbud eller å utnytte restkapasitet. Førstnevnte motivasjon, om å tilby innbyggere/næringsliv et bedre tilbud, indikerer at en offentlig aktør dekker et mindre segment av markedet hvor det eksisterende tilbudet er begrenset. For eksempel vil kommuner som leier ut kantinesalen sin til en idrettsgruppe eller teatergruppe som skal ha et sosialarrangement falle i denne kategorien. Det kan også være tilfelle at utleien er rettet mot aktører som vanligvis ikke ville leid lokaler fra kommersielle aktører, eksempelvis på grunn av betalingsevne. Fordi markedet for aktiviteten altså er mindre åpent, tyder det på ytterligere svekkede muligheter for konkurransevidning.

Oppsummering

Sporadisk utleie av kommunal eiendom er en svært vanlig økonomisk aktivitet. Det overordnede bildet er imidlertid at rammebetingelsene i minimal grad er egnet til å vri konkurransen. Tilsvarende synes det heller ikke som sannsynlig at det overfor denne aktiviteten er nødvendig med tiltak for å sikre at regelverket om statsstøtte overholdes.

5.2.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

Sporadisk utleie av kommunal eiendom synes primært å være utnyttelse av restkapasitet, der alternativet er at lokalene ellers står tomme. At lokalene tilgjengeliggjøres synes dermed som en effektiv tilpasning.

5.2.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Mye av kommunenes sporadiske eiendomsutleie foregår i begrenset økonomisk omfang. I delrapport én estimerte vi en gjennomsnittlig omsetning på rundt 200 000 kroner, og 92 prosent av kommunene svarte at omsetningen er mindre enn 500 000 kroner (og $\frac{3}{4}$ at omsetningen er mindre enn 100 000 kroner). Videre svarte 75 prosent nei på spørsmålet om aktiviteten drives med overskudd, mens 19 prosent svarte «vet ikke». Kun seks prosent av respondentene rapporterte dermed om overskudd på denne aktiviteten.

Dersom slik aktivitet skulle blitt omfattet av noen av de foreslåtte tiltakene til Hjelmeng-utvalget, vil konsekvensene bli merkbare. Et krav om adskilte regnskap vil kunne medføre en stor økning i administrative kostnader, relativt til omsetningen. I ytterste konsekvens kan dette medføre at kommunene avviker aktiviteten.

Innføring av markedsaktørprinsippet (som flertallet i Hjelmeng-utvalget foreslo uavhengig av om aktiviteten påvirker samhandelen) vil kunne ha sterk negativ påvirkning på kommunenes sporadiske utleie av eiendom. Slik vi forstår markedsaktørprinsippet, må utleievirksomheten «simuleres» med et eget internt regnskap der utleievirksomheten betaler kommunen en markedsmessig pris for å kunne utføre sin sporadiske utleievirksomhet. Gitt at både aktivitetsnivået og omsetningen fra hver enkelt aktivitet er lavt, er det sannsynlig at mange kommuner vil slutte med sporadisk utleie av eiendom dersom slik virksomhet pålegges et markedsaktørprinsipp.

Aktivitetene vil ikke rammes av flertallets forslag om skatteplikt eller mindretallets forslag om utskilling – slik vi har forstått utvalgets drøftelser på terskelverdier.

Sporadisk utleie av eiendom har positive samfunnseffekter og sannsynligvis ingen eller få negative konsekvenser på konkurransen. Vi vurderer

derfor at Hjelmeng-utvalgets foreslåtte tiltak har negative samfunnsøkonomiske virkninger på denne aktiviteten isolert sett.

5.3 Innsamling av næringsavfall

En relativt vanlig aktivitet blant kommuner er innsamling og håndtering av næringsavfall³³. 31 prosent av kommunene i vårt utvalg oppga at de utfører innsamling av næringsavfall. Denne aktiviteten kan være tett knyttet til øvrig avfallshåndtering, som i utgangspunktet er en myndighetsoppgave³⁴.

Kommunale avfallsaktører er forpliktet til å henhøre inntekter og kostnader for den lovpålagte avfallshåndteringen og annen avfallsaktivitet. Sistnevnte omfatter håndtering av næringsavfall, samt husholdningsavfall fra andre kommuner i de tilfeller der håndtering av husholdningsavfall er konkurranseutsatt. Videre er kommunens inntekter fra annen avfallsaktivitet skattepliktig.³⁵ Endelig skal faste kostnader mellom lovpålagt aktivitet og økonomisk aktivitet fordeles forholdsmessig. I henhold til Miljødirektoratets veileder innebærer dette i praksis at «tonn avfall» skal benyttes som fordelingsnøkkel ved fordeling av inntekter og felleskostnader for utstyr og personale.³⁶

5.3.1 Mulighet for konkurransevidning

I det følgende vil vi vurdere innsamling av næringsavfall mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

Vår kartlegging viste at innsamling av næringsavfall oftest foregår i interkommunale selskaper (53 prosent). 27 prosent av kommunene oppga at aktiviteten utføres i et organisasjonsledd i kommunen, og 16 prosent oppga at aktiviteten er organisert som aksjeselskap.

At kommunale avfallsaktører uavhengig av rettssubjekt må henhøre inntekter og kostnader for den lovpålagte avfallshåndteringen og øvrig avfallsaktivitet, samt at inntekter fra øvrig avfallshåndtering er skattepliktig, begrenser muligheten for uheldige konkurransevidninger knyttet til skattefritak og kryssubsidiering. Håndtering av næringsavfall som foregår som en del av kommunens organisasjonsledd kan potensielt innebære ulike rammebetingelser grunnet konkursimmunitet.

Markedsandel og økonomisk omfang

Innsamling av næringsavfall virker å ha større økonomisk omfang enn mange av de andre offentlige økonomiske aktivitetene som foregår i landet. Andelen over og under 500 000 kroner i omsetning tilsvarer henholdsvis 83 og 17 prosent. Et viktig funn er imidlertid at 60 prosent av kommunene med aktiviteten oppga at de ikke har kjennskap til omsetningen eller ikke har besvart spørsmålet om omsetning. Dette er ikke uventet tatt i betraktning at mye av aktiviteten foregår i interkommunale selskaper (og respondenten lokalt i kommunen dermed ikke kjenner omsetningen) eller er skilt ut i AS.

Innsamling av næringsavfall er blant de økonomiske aktivitetene som oftest rapporteres å gå med overskudd. 44 prosent av kommunene som utfører denne aktiviteten rapporterte at aktiviteten drives med overskudd. 21 prosent oppga at aktiviteten ikke genererer overskudd, mens 1/3 dermed svarte at de ikke vet.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Innsamling og håndtering av næringsavfall er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene, og både kommuner, private og kommunale avfallsselskaper kan konkurrere om å håndtere dette avfallet. I vedtak av 27. februar 2013 konkluderte ESA med at håndtering av næringsavfall og husholdningsavfall som konkurranseutsettes er økonomisk aktivitet i henhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Aktiviteten foregår dermed i et åpent marked. Trolig har imidlertid offentlige aktører ofte aktivitet i lokalk markeder som er forholdsvis små. Kombinert med stordriftsfordeler i bransjen, er det dermed grunn til å tro at aktivitetene ofte skjer i markeder der det ikke er rom for kommersielle aktører.

Oppsummering

Muligheten for konkurransevidning for innsamling av næringsavfall er til stede ved at dette er aktivitet som skjer i et relativt stort omfang og er i potensiell nær konkurranse med private aktører. Imidlertid har kommunale aktører som utfører avfallshåndtering i et marked en forskriftsfestet plikt til å føre inntekter og kostnader i separate regnskap, og inntektene fra denne aktiviteten er skattepliktig. Dette bidrar til at risikoen for konkurransevidning er betydelig redusert.

5.3.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

Utnyttelse av restkapasitet kan være et viktig element i kommuners innsamling av næringsavfall. Hvis

³³ Det presiseres at vi avgrenser næringsavfall til avfallshåndtering for private virksomheter. Hvorvidt det offentlige velger selv å håndtere avfall som de genererer selv (f.eks. skoler og sykehjem) eller om de velger å sette ut slik avfallshåndtering er, slik vi forstår det, et spørsmål om hvordan kommunene selv velger å organisere egen aktivitet

og er derfor ikke relevant med hensyn til EØS-avtalen eller Hjelmeng-utvalgets forslag.

³⁴ Jf. Forurensningsloven § 30

³⁵ Jf. Skatteloven §1-5 annet ledd bokstav c.

³⁶ Miljødirektoratet, 2014. *Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr*

kommunen allerede utfører avfallshåndtering som en del av sine myndighetsoppgaver, kan det være restkapasitet fra denne aktiviteten som medfører at kommunen kan samle inn næringsavfall.

69 prosent av kommunene som driver med innsamling av næringsavfall oppga at det primære formålet er å sørge for et godt tjenestetilbud for innbyggerne eller næringslivet. Ni prosent rapporterte at formålet er å generere inntekter for kommunen, og en like stor andel oppga at formålet er å utnytte ledig kapasitet fra annen kommunal virksomhet. De resterende kommunene har oppgitt enten «annet formål» eller ikke besvart spørsmålet.

5.3.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Kommunal økonomisk aktivitet innen avfallshåndtering er som nevnt allerede underlagt skatteplikt, samt må føres i separate regnskap. Innføring av skatteplikt og adskilte regnskap vil derfor være uten betydning.

En eventuell innføring av et markedsaktørprinsipp og selskapsmessig utskilling vil ha lignende konsekvenser. Innføring av slike tiltak vil gjøre den økonomiske aktiviteten mer transparent slik at man lettere kan føre tilsyn med relasjonene mellom husholdningsavfall (ikke-økonomisk) og næringsavfall (økonomisk).

Ved innføring av et av disse tiltakene kan det være en risiko for at samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av stordrift- og samdriftsfordeler blir hindret. For eksempel, dersom en aktør som håndterer husholdningsavfall og næringsavfall på samme rute blir pålagt å dekke fullfordelte kostnader fremfor inkrementelle kostnader på næringsavfallet, kan dette få negative konsekvenser for kundene gjennom mulig høyere priser eller at tilbudet reduseres.

5.4 Kinovirksomhet

I del én av vår utredning fant vi at kinovirksomhet er en utbredt økonomisk aktivitet i kommunal sektor. 48 prosent av kommunene oppga at de driver kinovirksomhet, som gjør aktiviteten til den tredje mest utbredte i kommunal sektor

5.4.1 Mulighet for konkurransevridding

I det følgende vil vi vurdere kinovirksomhet mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organisering av aktiviteten

Resultatene fra delrapport én viser at 84 prosent av den kommunale kinovirksomheten rapporteres å utføres i et organisasjonsledd i kommunen. Ti prosent av kommunene rapporterte at aktiviteten er organisert «på en annen måte», mens tre prosent oppga at den er organisert som et aksjeselskap. At majoriteten av aktiviteten inngår i et organisasjonsledd i kommunen,

innebærer at virksomheten både kan være unntatt skatteplikt, samt ha konkursimmunitet. Dette medfører at rammevilkårene potensielt kan føre til konkurransevridding.

Vårt inntrykk gjennom intervjuer med kommunene, er at det føres separate regnskap med kinovirksomheten. I tilfellene der alle inntekter og kostnader henføres til kinovirksomheten, reduserer det risikoen for kryssubsidiering.

Markedsandel og økonomisk omfang

Kommunal kinovirksomhet er i all hovedsak av begrenset økonomisk omfang. Delrapport én viser at 59 prosent av kommunene oppga at omsetningen ved aktiviteten er mindre enn 500 000 kroner. Videre oppga 77 prosent av kommunene at kinovirksomheten driftes uten å generere overskudd. Det begrensede omfanget peker i retning av at risikoen for konkurransevridding er lav.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

I all hovedsak vil kinotjenester være åpne for allmennheten. Potensialet for konkurransevridding svekkes derfor ikke av denne betingelsen. Vårt inntrykk er imidlertid at kommunal kinovirksomhet i hovedsak foregår i lokalmarkeder der det ikke er rom for kommersiell drift.

Oppsummering

I en stor andel av landets kommuner vil det ikke være kommersielt lønnsomt med kinodrift. Dette gjør at konkurransevridding ved virksomheten sannsynligvis er begrenset. Begrenset økonomisk omsetning og overskudd understøtter at dette også er tilfelle.

5.4.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

I all hovedsak oppga kommunene at formålet med kinovirksomheten er å sørge for et bedre tjenestetilbud i kommunen. Dette indikerer at en offentlig aktør dekker et mindre segment av markedet hvor det eksisterende tilbudet er begrenset. Dette bekreftes også i intervjuer med kommunene, der flere oppga at de tidligere ikke hadde lyktes i å få private aktører til å etablere kinovirksomhet i kommunen.

Hvis det offentlige ikke hadde driftet kino, ville det mange steder ikke vært et kinotilbud som kan ha nytteeffekter for innbyggerne. Dette kan gjøre at aktiviteten fører med seg fellesgoder som øker totalvelferden i kommunene.

Hele 97 prosent av kommunene som utfører kinovirksomhet rapporterte at formålet er å tilby innbyggerne eller næringslivet et godt tjenestetilbud. Dette er konsistent med en motivasjon om å sørge for et fellesgode.

5.4.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjemmeng-utvalget

Vår vurdering er at konkurransevridding ikke er et stort problem for kinovirksomhet, ettersom aktiviteten ofte foregår i lokalmarkeder hvor kommersielle aktører ikke vil etablere seg.

Kinovirksomheten i landets kommuner kan potensielt treffes kraftig av et eventuelt krav om etterlevelse av markedsaktørprinsippet. 77 prosent av den kommunale kinovirksomheten driftes ifølge respondentene uten å generere overskudd. Videre er ofte den primære motivasjonen ved å tilby tjenesten at det ikke foreligger grunnlag for et kommersielt marked.

Fordi kommunal kinovirksomhet har begrenset omsetning og overskudd, vil økte faste kostnader ved adskilte regnskaper kunne treffe denne aktiviteten relativt kraftig. Vårt inntrykk fra intervjuene er imidlertid at det i de fleste tilfeller allerede føres adskilte regnskaper for kinovirksomheten. Begrensende overskudd innebærer også at majoriteten av kinovirksomheten ikke vil være i en skatteposisjon. Vår samlede vurdering er derfor at innføring av adskilte regnskap og skatteplikt vil være av begrenset betydning.

5.5 Bredbånds- og/eller tv-tjenester

Bredbånds- og/eller tv-tjenester er som vist i vår kartlegging en sjelden økonomisk aktivitet i det offentlige. Vi ønsker likevel å beskrive denne aktiviteten ettersom dette vurderes som en rent kommersiell økonomisk aktivitet, som i liten grad har nær sammenheng med kommunenes ikke-økonomiske aktivitet.

5.5.1 Mulighet for konkurransevridding

I det følgende vil vi vurdere bredbånds og/eller tv-tjenester i regi av kommunene mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

Dette er en sjelden aktivitet, og det er dermed for få observasjoner i vår kartlegging til å si noe generelt om hvordan offentlige bredbånds- og/eller tv-tjenester organiseres. I spørreundersøkelsen oppga totalt fire kommuner at de tilbyr salg av bredbånds- og/eller tv-tjenester. To av kommunene oppga at virksomheten er organisert som et AS, én kommune oppga at virksomheten er organisert som et organisasjonsledd i kommunen og én kommune oppga

at virksomheten er organisert på «annen måte».³⁷ Vår undersøkelse var imidlertid ikke i stand til å fange opp alle offentlige bredbånds- og/eller tv-tjenester. Fra intervjuer har vi imidlertid fått innblikk i at det finnes flere slike virksomheter i dag som er organisert som kommunale foretak.³⁸ Dette gjør at aktiviteten er utsatt for regulatoriske konkurransefortrinn som potensielt kan vri produksjonen.

Markedsandel og økonomisk omfang

Bredbånds- og/eller tv-tjenester er en type økonomisk aktivitet som naturlig har et stort omfang. Fra spørreundersøkelsen varierer den rapporterte omsetningen fra 0,5 millioner kroner til 5 millioner kroner. Fra intervjuer og nyhetssaker er vi også blitt kjent med kommunale bredbånds- og/eller tv-tjenester som genererer millionoverskudd. I spørreundersøkelsen oppga to kommuner at virksomheten genererer overskudd, mens det er henholdsvis én kommune som svarte at virksomheten ikke genererer overskudd og én kommune som svarte «vet ikke».

Tre av fire kommuner oppga at det primære formålet med å tilby aktiviteten er å gi innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud. Dette er alle mindre kommuner. I gjennomsnitt har disse tre kommunene 1 750 innbyggere. Enkelte av kommunene har mottatt tilskudd fra staten for å bygge ut bredbånd. Dette er en tilskuddsordning som skal finansiere bredbåndsutbygging i områder hvor de kommersielle aktørene ikke finner det lønnsomt å bygge ut bredbånd. Dette indikerer at kommunal bredbåndsvirksomhet ofte skjer i mindre kommuner hvor det ikke er kommersielt lønnsomt å etablere fiberbredbånd.

Fra spørreundersøkelsen og gjennom intervjuer finner vi imidlertid også eksempler på kommuner som er åpne på at formålet med aktiviteten er å generere inntekter til kommunen. Dette er gjerne større kommuner. I spørreundersøkelsen oppga én kommune at formålet med aktiviteten er å generere overskudd og at det finnes private konkurrenter til virksomheten.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

I utgangspunktet tilbyr de offentlige aktørene bredbånd- og TV-tjenester til de som måtte ønske å kjøpe tjenestene – altså skjer aktiviteten i et åpent marked. Det synes likevel som om det eksisterer en størrelsesmessig dimensjon – der offentlige aktører typisk tilbyr tjenestene i mindre lokale markeder.

I flere mindre kommuner er det ikke lønnsomt for kommersielle aktører å investere i høyere hastighet og

³⁷ Kategoriene i undersøkelsen var KF, IKS, organisasjonsledd i kommunen, AS eller på «annen måte». Bredbåndsselskapene Lyse AS og Eidsiva Bredbånd AS har flere kommuner og fylkeskommuner som eiere. Det er grunn til å tro at noen av kommunene som har svart på

undersøkelsen refererer til eierskap i ett av disse selskapene.

³⁸ For eksempel er Sandefjord bredbånd organisert som et kommunalt foretak. F.o.m. 2020 vil selskapet skilles ut som et aksjeselskap.

bedre dekning uten offentlig støtte. I disse kommunene synes det som at kommunen, gjennom sine kommunale bredbånds- og/eller tv-tjenester, forsøker å tilby en bedre tjeneste enn det som allerede tilbys av private aktører.

Oppsummering

Vi anser bredbånds- og tv-tjenester som en type aktivitet hvor ulike rammevilkår kan vri produksjonen. Dette kommer blant annet av at aktiviteten krever betydelige investeringer, som kan gjøre at konkursimmunitet og skattefritak har en vesentlig effekt. Vridningen vil imidlertid være begrenset i områder hvor det ikke er kommersielt lønnsomt med slik virksomhet.

Det finnes eksempler på offentlige bredbåndstjenester som har fått direkte nytte av konkursimmunitet som følge av lavere renter i finansiering. En av disse virksomhetene har besluttet å skille seg ut som et aksjeselskap fra 1. januar 2020.

5.5.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

I noen tilfeller vil ikke bredbånds- eller tv-tjenester bli gjort tilgjengelig for innbyggerne uten den offentlige økonomiske aktiviteten. I enkelte områder er det ikke kommersielt lønnsomt å sørge for bredbåndnett, og i disse områdene kan det være nyttig om det offentlige har anledning til å sørge for dekning. Av denne grunnen er det en eksisterende statlig tilskuddsordning for bredbåndsutbygging.³⁹

I større kommuner er det rimelig å anta at samfunnseffekten av kommunale bredbånds- og/eller tv-tjenester er heller begrenset. Dette er fordi det i langt større grad finnes gode substitutter til det kommunale tilbudet.

5.5.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Bredbåndsvirksomhet har både høy omsetning, er i hovedsak kommersielt drevet og kan møte reell og potensiell konkurranse fra private aktører. Videre har bredbåndsvirksomhet i offentlig regi, som ikke er skilt ut, rammebetingelser som kan gi kunstige fordeler i konkurranse med private. Disse rammebetingelsene kan være egnet til å vri både konkurransen og til dels også samhandelen mellom EØS-landene ettersom flere aktører som tilbyr bredbåndstjenester har internasjonale eiere.

I den grad bredbåndsvirksomhet ikke skjer som et selvstendig rettssubjekt, er det imidlertid sannsynlig at det føres helt separate regnskap på denne aktiviteten. Vi er ikke kjent med at

bredbåndsvirksomhet har noen nær tilknytning til ikke-økonomisk aktivitet. Et krav om regnskapsmessig skille vil derfor neppe ha noen innvirkning på aktiviteten. For aktørene som ikke er skattepliktige i dag, vil et krav om skatteplikt trolig bidra til at investeringsinsentivene harmoneres med sammenlignbare private aktører. Dette vil sikre at rammebetingelsene knyttet til skatt ikke vil virke konkurransevridende.

Som nevnt kan det offentlige få en kunstig fordel gjennom særlig gunstige lånebetingelser. En innføring av et markedsaktørprinsipp, slik som Hjelmeng-utvalget beskriver det, vil eliminere denne fordelene gjennom riktig internprising. Et krav om et markedsaktørprinsipp kan i så fall være et samfunnsøkonomisk effektivt tiltak hvis det rettes mot rent kommersielle offentlige bredbånd- eller tv-virksomheter

Et krav om selskapsmessig utskilling (mindretallets forslag) av bredbåndsvirksomhet vil neppe ha store negative konsekvenser. I den grad offentlig bredbåndsforetak treffes av et slikt tiltak, vil kostnadene ved utskilling trolig være begrensede, og det er ingen åpenbare negative konsekvenser ved utskilling av en aktivitet som primært er kommersielt motivert og ikke har noen naturlig tilknytning til ikke-økonomisk aktivitet. Det presiseres at offentlig eid bredbåndsvirksomhet i en vesentlig grad allerede er uskilt, og at Hjelmeng-utvalgets forslag i liten grad vil ha betydning for slik virksomhet.

Når tjenesten tilbys i mindre kommuner hvor mulighetene for kommersiell lønnsomhet er begrenset, kan konsekvensene av Hjelmeng-tiltakene være annerledes. Spesielt gjelder dette innføring av markedsaktørprinsippet. Hvis mindre kommuner eksempelvis skal være underlagt avkastningskrav på investeringer i bredbåndsinfrastruktur, må det antas at en del investeringer som gjennomføres i dag ikke vil realiseres ved innføring av dette tiltaket. Krav til skatteplikt og føring av adskilte regnskaper er vurdert til å ha begrensede virkninger i mindre kommuner.

5.6 Treningsstudio

18 kommuner (12 prosent) oppga i spørreundersøkelsen at de driver treningsstudio. ESA har tidligere mottatt og behandlet en klage knyttet til offentlig støtte til treningsstudio,⁴⁰ og av den grunn er det interessant å studere denne aktiviteten nærmere.

³⁹ Tilskuddsordningen ble i 2017 evaluert av Oslo Economics for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet: https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/_attachment/30302?_ts=15ee25b4dd1

⁴⁰ Saken gjaldt Kippermoen idrettsanlegg i Mosjøen og Vefsn kommune.

5.6.1 Mulighet for konkurransevidning

I det følgende vil vi vurdere kommunal drift av treningsstudio mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organisering av aktiviteten

De fleste kommunene oppga at driften av treningsstudioet inngår i et organisasjonsledd i kommunen (61 prosent). Videre oppga de øvrige kommunene at aktiviteten er organisert i et kommunalt/interkommunalt selskap eller at kommunen leier eller låner lokaler til frivillige lag som drifter treningsstudio. Dette gjør at aktiviteten er utsatt for regulatoriske konkurransefortrinn som potensielt kan vri produksjonen.

Flere kommuner oppga i intervjuene at de leier/låner ut lokaler til frivillige lag enten til kostpris eller til under kostpris. I disse tilfellene er det ikke kommunen selv som drifter treningsstudio, men et frivillig lag som får direkte eller indirekte offentlig støtte til å drifte et treningsstudio. Det er en mulighet for at enkelte kommuner ikke har betraktet dette som offentlig drift av treningsstudio når de har svart på undersøkelsen.⁴¹ Det medfører at omfanget av drift av treningsstudio kan være større enn det vi har fanget opp i vår spørreundersøkelse.

Markedsandel og økonomisk omfang

Gjennomgående er omsetningen nokså beskjeden. 92 prosent av kommunene (n=13) som oppga at de drifter et treningsstudio rapporterte at den aktuelle omsetningen er under 500 000 kroner i året. Det var kun én kommune som oppga inntekter over én million kroner. Med andre ord er det meste av denne aktiviteten av begrenset skala.

Flertallet av kommunene oppga at virksomheten ikke er lønnsom: 11 av 18 kommuner oppga at aktiviteten ikke genererer overskudd, og kun én kommune oppga at aktiviteten er lønnsom. De resterende kommunene oppga at de ikke har kjennskap til hvorvidt driften er lønnsom.

Det begrensede omfanget kan tyde på at konkurransevidningen også er begrenset.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

En tredjedel av kommunene oppga at de møter konkurranse fra private aktører. Det tyder på at aktiviteten foregår i et åpent marked. På den annen side er det kartlagt at flere av de kommunale treningsstudioene tilbys i kommuner hvor tilbudet fra private aktører er fraværende eller begrenset. På spørsmålet om hva som er kommunens formål med å drifte treningsstudio, svarte to av tre kommuner at

formålet er å tilby innbyggere og næringsliv et godt tjenestetilbud. Dette er stort sett de samme kommunene som oppga at de ikke møter konkurranse fra private aktører. Øvrige kommuner svarte at formålet er å utnytte ledig kapasitet eller at aktiviteten knyttes til folkehelsearbeid i kommunen.

Et kjennetegn ved kommunene som har oppgitt at de drifter et treningsstudio, er at disse er mindre kommuner. Gjennomsnittsbefolkningen i de aktuelle kommunene er 4182 (nasjonalt snitt 12 596), mens medianbefolkningen er 2076 (median nasjonalt 4657). Dette underbygger at det meste av den rapporterte aktiviteten skjer i mindre kommuner hvor det private tilbudet kan være begrenset.

Vårt inntrykk, basert på spørreundersøkelsen og intervjuer med kommuner og private aktører i dette markedet, er at noe av denne aktiviteten skjer i åpne markeder, herunder at det kommunale treningsstudioet er et reell substitutt til det private tilbudet.

Det virker også åpenbart at noe av aktiviteten skjer i markeder hvor det er fravær av private aktører eller hvor kommunen tilbyr en tjeneste til et avgrenset segment. Eksempler på dette er treningsstudio til rehabiliteringstrening for eldre eller hvor treningsstudioet er etablert for å gi unge utøvere i det lokale idrettslaget et supplement til den ordinære treningen. I disse tilfellene kan det tenkes at brukerne av det kommunale treningsstudioet ikke ville benyttet det private treningsstudioet hvis det kommunale legges ned.

Det er krevende å gi en generell vurdering av om kommunale treningsstudio tilbys i åpne markeder eller i begrensede segmenter. Vårt inntrykk er at dette varierer fra kommune til kommune. For majoriteten av aktivitetene som vi er kjent med virker det likevel som at de offentlige treningsstudioene ikke tilbys i markeder hvor det er reell konkurranse mellom private og offentlige treningsstudioer.

Oppsummering

Vår vurdering at det er betydelige lokale forskjeller på hvorvidt denne aktiviteten er egnet til å ha konkurransevidende virkninger forutsatt at den offentlige aktøren har andre rammebetingelser. I enkelte kommuner vil omsetningen være relativt høy og det er grunnlag for et privat marked. I disse kommunene kan det være konkurransevidende at drift av kommunalt treningsstudio skjer i kommunal regi, potensielt med regulatoriske konkurransefortrinn hvis aktiviteten er et organisasjonsledd i kommunen.

I de aller fleste kommunene oppgis imidlertid det økonomiske omfanget av aktiviteten å være svært

liten/sporadisk skala» som var et av alternativene i spørreundersøkelsen.

⁴¹ Det er også en mulighet for at kommuner har registrert slik type utleie som «utleie av kommunal eiendom i

begrenset, og i mange tilfeller retter aktiviteten seg mot segmenter som private aktører ikke dekker.

5.6.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

I kommuner der det ikke finnes private treningssentre, eller der utsikten til at det etableres private tilbud er begrenset, oppstår det trolig positive samfunnseffekter av at kommunen driver et treningstudio. Dette er tjenester hvor totalvelferden som skapes av aktiviteten høyst trolig er positiv, men hvor private aktører ikke får dekket sine avkastningskrav. Videre kan det argumenteres for at tjenesten medfører positive eksternaliteter i form av folkehelsegevinster. Dette er et annet argument for at kommunen enten bør tilby tjenesten selv eller subsidiere private aktører for å drive treningstudio hvis det ikke eksisterer et privat tilbud.

I noen tilfeller kan det være positive samfunnseffekter av et kommunalt tilbud i kommuner hvor det også finnes private aktører. Dette vil være tilfelle dersom kommunen dekker et segment som ikke er lønnsomt for private aktører å operere i. Et eksempel på dette er rehabiliteringstrening for eldre som foregår på helsesenter e.l. Det kan også knytte seg til at den kommunale aktøren tilbyr en tjeneste hvor kombinasjonen av valgt kvalitet og pris gjør at det kommunale treningstudioet retter seg inn mot en annen kundegruppe enn hva det private tilbudet gjør.

Vi er kjent med at enkelte kommuner har treningstudioer som driftes av frivillige lag. Her er idrettslagets medlemmer treningstudioets primærbrukere. Vårt inntrykk fra intervjuene er at disse treningstudioene ofte er enklere i sin utforming, og i hovedsak benyttes av personer som ikke har betalingsvillighet til å benytte private treningstudio med et rikere treningstilbud.

Videre kan offentlige treningstudio gi positive samfunnseffekter hvis tilbudet yter sunn konkurranse i markeder hvor konkurransen i utgangspunktet er svak.

Motsatt kan det finnes tilfeller hvor eksistensen av kommunale treningstudioer har en negativ samfunnseffekt. Ettersom aktiviteten normalt sett ikke er skilt ut i egne selskaper, er det en risiko for at offentlige aktører har kunstige konkurransefortrinn som vrir konkurransen i ineffektiv retning. Dette forekommer hvis kommunen subsidierer treningstudioet direkte eller indirekte (gratis arbeidskraft e.l.) og medfører at det kommunale treningstudioet stjeler kunder fra mer effektive private aktører. Det kan også forekomme hvis konkursimmunitet og skattefritak fører til at offentlige aktører investerer tyngre i produksjonsmidler (lokaler, utstyr mv.) enn det like effektive eller mer effektive private aktører gjør.

Kjennetegn ved tilfeller hvor samfunnseffekten av offentlige treningstudioer trolig er negativ, er tilfeller hvor det offentlige treningstudioet ikke er skilt ut i egne rettssubjekter og hvor den offentlige aktøren henvender seg til det samme kundesegmentet som de private aktørene. Hvis konkurransen i markedet allerede er sterk, er sannsynligheten for at en positiv samfunnseffekt av det offentlige treningstudioet lav.

5.6.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Det er allerede etablert at mange av de offentlige treningstudioene drives med lav omsetning og uten overskudd. Innføring av et markedsaktørprinsipp ville trolig hatt store konsekvenser for driften av disse treningstudioene. Det er da sannsynlig at enkelte innbyggere i mindre kommuner eller spesifikke utsatte grupper vil miste et tilbud som de har i dag. Det kan også gjøre det vanskeligere å bygge et ekstra rom (som vil benyttes til treningstudio) i en bygning som uansett skal reises.

I den nevnte Kippermoen-saken fastslo ESA at det kunne gis trening til redusert pris for visse utsatte grupper, herunder ungdom opp til 20 år, studenter, flyktninger, personer som lever under fattigdomsgrensen og pasienter/brukere med frisklivsresept som henvist. Disse gruppene ble vurdert til å falle under SGEI (Services of general economic interest). Innføring av et generelt markedsaktørprinsipp vil kunne føre til at de ovennevnte gruppene mister et tilbud som de har i dag.

Krav om at det føres adskilte regnskaper vil isolert sett føre til økte faste kostnader. For de minste treningstudioene vil dette kunne ha en viss negativ konsekvens. Imidlertid vil et slikt krav gjøre det enklere å skille mellom offentlige treningstudio som driver med høy omsetning og har en mer kommersiell innretning og treningstudio som driver i mindre skala og retter seg inn mot smalere segmenter. I neste ledd vil det gjøre det enklere å innføre mer målrettede tiltak mot de offentlige treningstudioene som kan ha en negativ samfunnsvirkning ved at de vrir aktiviteten i ineffektiv retning.

Ettersom de fleste offentlige treningstudioene ikke går med overskudd, vil skatteplikt i de fleste tilfeller ikke ha praktiske konsekvenser. Skatteplikt vil imidlertid kunne ha konsekvenser for offentlige aktører som ønsker å investere i treningstudio med utsikter om å generere overskudd.

5.7 Parkeringstjenester og drift av parkeringshus/-plasser

I spørreundersøkelsen til kommunene skilte vi mellom salg av parkeringstjenester og drift/eierskap av parkeringshus eller parkeringsplasser. Her behandles disse samlet, da det er en del fellestrekk mellom aktivitetene. Ettersom det er forholdsvis få observasjoner, presenteres resultatene i absolutte størrelser.

Resultatene fra delrapport én viser at salg av parkeringstjenester er en sjelden aktivitet i kommunene. Kun åtte kommuner oppga å ha denne aktiviteten. Drift eller eierskap av parkeringshus eller -plasser er imidlertid mer utbredt: 24 kommuner (17 prosent) rapporterte at de tilbyr denne aktiviteten.

5.7.1 Mulighet for konkurransevidning

I det følgende vil vi vurdere parkeringstjenester og drift av parkeringshus/-plasser i regi av kommunene mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

19 av 24 kommuner oppga at drift eller eierskap av parkeringshus er organisert i et organisasjonsledd i kommunen, én fjerdedel oppga at aktiviteten er skilt ut i eget AS og én kommune oppga at aktiviteten er organisert som et kommunalt foretak.

Det er for få observasjoner til at vi kan si noe generelt om organiseringen av kommuners salg av parkeringstjenester. I spørreundersøkelsen oppga seks kommuner at aktiviteten er en del av organisasjonsleddet i kommunen, mens to kommuner oppga at aktiviteten er skilt ut i eget AS.

For aktiviteter som er en del av et organisasjonsledd i kommunen eller som et kommunalt foretak, vil aktiviteten ha skattefritak og konkursimmunitet. Dette medfører at rammevilkårene potensielt kan medføre konkurransevidning. For salg av parkeringstjenester som er organisert som et AS vil dette normalt ikke være et problem, da aksjeselskap betaler skatt og ikke har konkursimmunitet.⁴²

Markedsandel og økonomisk omfang

Både parkeringstjenester og drift og eierskap av parkeringshus/-plasser er aktiviteter som det basert på sin art er naturlig å regne som økonomisk aktivitet.

Ti av 24 kommuner oppga at drift og eierskap av parkeringsplasser er lønnsomt, mens fem av åtte kommuner oppga at salg av parkeringstjenester er lønnsomt.

For drift eller eierskap av parkeringshus/-plasser oppga fire kommuner at inntektene var mellom én og fem millioner kroner, mens fem kommuner oppga at inntektene var over fem millioner kroner. Syv kommuner oppga at de ikke har kjennskap til inntektene.

For parkeringstjenester oppga én kommune at inntektene var mellom 100 000 og 500 000 kroner, to kommuner rapporterte at inntektene var mellom én og fem millioner kroner og én kommune oppga at inntekten var mer enn fem millioner kroner.

Samlet synes dermed parkeringstjenester og drift og eierskap av parkeringshus å ha moderat omsetning. Imidlertid har kommunale parkeringsselskap betydelig tilstedeværelse i flere av landets største byer.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

For drift eller eierskap av parkeringshus/-plasser oppga 14 av 24 kommuner at de møter konkurranse fra private aktører, mens halvparten av kommunene som oppga at de tilbyr parkeringstjenester svarte at det eksisterer private konkurrenter. Dette peker i retning av at tjenestene tilbys i et åpent marked.

Gjennom intervjuer har vi fått innsikt i at flere kommunale parkeringsselskap konkurrerer mot private selskap om å drifte parkeringsplasser tilhørende private grunneiere eller i anbudskonkurranser om drift av offentlige konkurranseutsatte parkeringsplasser. Enkelte kommuner drifter også parkeringshus i områder med en del trafikk, eksempelvis kjøpesentre.

Oppsummering

Drift og eierskap av parkeringsplasser er en nokså utbredt aktivitet i kommunene og synes å ha moderat omsetning. Parkeringstjenester er betydelig mindre utbredt, men også her er omsetningen moderat. For parkeringstjenester og drift av parkeringshus/-plasser i åpne markeder kan det være potensielle konkurransevidende effekter av den offentlige aktiviteten. I tilfeller hvor kommunale parkeringshus er tilknyttet kjøpesentre eller andre kommersielt attraktive områder, kan aktiviteten påvirke private aktørers tilpasning.

For offentlig virksomhet som er skilt ut, og som dermed har samme rammebetingelser som de private, vil mulighetene for konkurransevidning være begrenset.

5.7.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

Det kan skape samfunnsøkonomisk verdi at det offentlige tilbyr parkeringstjenester. Særlig kan det være stor- og samdriftsfordeler ved å både regulere kommunal vei (ikke-økonomisk) og regulering av privat

⁴² For eksempel gikk Sesam Parking AS i 2019 konkurs. Selskapet var 50 prosent eid av Bergen Parkering, som eies av Bergen kommune.

eiendom og drift av parkeringsplasser (økonomisk). Dette medfører at en offentlig aktør i noen tilfeller kan tilby parkeringsdrift til en lavere kostnad enn aktører som ikke opererer i tilsvarende skala. Flere av intervjuobjektene oppga også at kommunens salg av parkeringstjenester skjer ved at kommunale parkeringsvakter som regulerer kommunal vei også patruljerer private aktørers parkeringsplasser.

På mindre steder kan det også være mangel på private tilbydere som kan regulere private parkeringsplasser. Offentlig parkeringsvirksomhet som allerede har en infrastruktur knyttet til regulering av kommunal vei kan her dekke et behov som private aktører ikke finner lønnsomt.

Dersom den offentlige aktøren gjør store investeringer, for eksempel i konkurranse om store kontrakter eller bygging av fysisk infrastruktur, er konkursimunitet egnet til vri konkurransen i ineffektiv retning – fordi slike prosjekter kan innebære vesentlig finansiell risiko.

5.7.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Etter vår vurdering vil konsekvensene av Hjelmeng-utvalgets tiltak være avhengig av om aktivitetsnivået foregår i stor eller liten skala.

Offentlig salg av parkeringstjenester foregår i relativt stor skala og er i flere tilfeller kommersielt motivert. Aktiviteten kan være i direkte konkurranse med private, og flere av de private parkeringsaktørene har også internasjonale eiere. Dersom de offentlige aktørene gjennom ulike rammevilkår oppnår kunstige fordeler, er rammevilkårene egnet til å vri konkurransen, og kan også ha en påvirkning på samhandelen mellom EØS-landene.

Dersom drift av parkeringstjenester utføres i liten skala – for eksempel utelukkende ved salg av restparkeringsplasser knyttet til kommunale institusjoner, er det risiko for at krav om regnskapsmessig skille og et markedsaktørprinsipp vil medføre tilstrekkelig store administrative kostnader til at tilbudet avvikles. Dette er også aktiviteter som skjer på et nivå der det er lite sannsynlig at den lokale konkurransen påvirkes i en vesentlig grad, og der samhandelspåvirkningen må regnes som ubetydelig.

Dersom den offentlige parkeringsvirksomheten både har høy omsetning og er kommersielt motivert, vil et krav om selskapsmessig utskilling (mindretallets forslag) neppe ha store negative konsekvenser. I den grad offentlig parkeringsvirksomhet treffes av et slikt tiltak, vil kostnadene ved utskilling trolig være begrensede, og det er ingen åpenbare negative konsekvenser ved utskilling av en aktivitet som primært er kommersielt motivert.

5.8 Offentlig bad

I delrapport én fant vi at drift av offentlig bad er den nest vanligste økonomiske aktiviteten i kommunal sektor. 61 prosent av kommunene (n=145) rapporterte at de har aktiviteten.

5.8.1 Mulighet for konkurransevidning

I det følgende vil vi vurdere offentlige bad mot betingelsene identifisert i 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

84 prosent av kommunene rapporterte at aktiviteten er organisert i et organisasjonsledd i kommunen, mens 4,5 prosent av kommunene oppga at aktiviteten er organisert som et aksjeselskap. De resterende kommunene oppga at aktiviteten er organisert som et kommunalt foretak, et interkommunalt selskap eller «på en annen måte».

Markedsandel og økonomisk omfang

Blant kommunene som rapporterte omsetning, oppga 47 prosent mindre enn 100 000 kroner årlig. 13 prosent oppga at omsetningen var mellom 100 000 og 500 000 kroner, 10 prosent oppga omsetning mellom 500 000 og 1 million kroner og 9 prosent oppga at den var mellom 1 og 5 millioner kroner. 13 prosent rapporterte at aktiviteten hadde mer enn 5 millioner kroner i omsetning.

Offentlig bad synes dermed å ha moderat omsetning. De høyere intervallene er imidlertid betydelig større enn de mindre. Usikkerheten for denne aktiviteten er derfor noe større grunnet grovere intervaller i de høyere intervallene.

Det kan tenkes at flere av respondentene oppga at kommunen driver offentlig bad uten at det er økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. Mange kommuner vil ha offentlige bad som benyttes i grunnskolen, og det vil kun være økonomisk aktivitet dersom aktivitet foregår utenom og i tillegg til denne undervisningen.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at drift av kommunale bad sjelden skjer under faktisk konkurranse. 89 prosent av kommunene oppga at aktiviteten ikke er i konkurranse med private aktører, men det kan likevel være slik at badet er åpent for alle.

At få rapporterte om private konkurrenter kan reflektere at det i mange lokalk markeder ikke er et kommersielt marked for drift av bad. En annen mulig forklaring er at det i lokalk markeder kun er rom for ett bad og at det offentlige badet hindrer etablering av private aktører.

Kun to av 89 respondenter oppga at drift av offentlig bad genererer et overskudd. Hvis det er begrenset kommersielt grunnlag for aktiviteten, skaper det behov for offentlige bad ettersom grunnskoleundervisningen er avhengig av det.

Oppsummering

Muligheten for at det forekommer konkurransevridding som følge av offentlige tilbud vurderes generelt som liten. Dette følger av at det i mange kommuner ikke eksisterer et privat tilbud.

Det er heller ikke sterk grunn til å anta at private tilbydere holdes utenfor markedet som følge av at kommuner drifter offentlige bad. Inntjeningspotensialet i mindre og mellomstore kommuner vil sjelden være tilstrekkelig til å kunne dekke de betydelige investeringskostnadene som kreves for at en privat aktør skal kunne gå inn i dette markedet.

5.8.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

I spørreundersøkelsen oppga 91 prosent av kommunene at formålet er å tilby innbyggerne eller næringslivet et godt tjenestetilbud. Videre oppga fire prosent at formålet er å utnytte ledig kapasitet fra annen kommunal virksomhet.

Et samfunnsøkonomisk interessant aspekt ved offentlige bad er at aktiviteten kan skape positive eksternaliteter. At det er et offentlig bad i en kommune kan gjøre at kommunens innbyggere kan lære seg å svømme, som potensielt har positive eksterne virkninger som innbyggerne ikke nødvendigvis har direkte betalingsvilje for.

Drift av offentlig bad er delvis en myndighetsoppgave fordi svømming er en del av undervisningen i grunnskolen. Det er dermed nødvendig at det eksisterer et bad i kommunen, som kan gjøre at kommunene etablerer badene i egen regi. Hvis det er restkapasitet i de offentlige badene utenom skolens åpningstid, kan det være samfunnsøkonomisk effektivt at kommunen får anledning til å utnytte denne restkapasiteten.

Det kan likevel ikke utelukkes at det kan ha konkurransevriddende effekter at de offentlige badene er åpne for allmenheten utenom undervisningssammenheng, hvis det finnes faktiske eller potensielle konkurrenter som driver bad i privat regi i kommunen. Imidlertid vil behov for store investeringer og høye faste kostnader gjøre at det i mange tilfeller ikke vil være et kommersielt marked. At store deler av denne aktiviteten skjer i begrenset skala, kan videre tyde på at konkurransevriddingen sannsynligvis ikke er veldig utbredt.

5.8.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Offentlige bad brukes både til økonomisk aktivitet (publikumsbading) og ikke-økonomisk aktivitet – som f.eks. svømmeopplæring for skoleelever. Hvis man innfører Hjelmeng-utvalgets tiltak på den delen av det offentlige badet som er EØS-rettslig økonomisk aktivitet, vil det kunne gjøre aktiviteten mer kostbar, som kan føre til lavere aktivitet. 47 prosent av badene drives med en omsetning på mindre enn 100 000 kroner, som tyder på at et krav for eksempel til atskilte regnskaper kan være relativt kostbart. Dette kan medføre at det potensielt blir slutt på kommersiell aktivitet i de offentlige badene, som kan hindre kommunenes mulighet til å utnytte restkapasitet og føre til svekket tjenestetilbud for befolkningen.

5.9 Salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng (fylke)

I delrapport én oppga 62 prosent av fylkeskommunene at de tilbyr salg av varer og tjenester i undervisningssammenheng. Gjennomgående oppga fylkeskommunene at aktivitetens primære formål er å tilby elevene arbeidspraksis i yrkesrettede utdanninger.

5.9.1 Mulighet for konkurransevridding

I det følgende vil vi vurdere fylkeskommunalt salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng mot betingelsene identifisert i 3.2.

Organisering av aktiviteten

Alle fylkeskommunene oppga at aktiviteten inngår som del av et organisasjonsledd i fylkeskommunen.

Markedsandel og økonomisk omfang

To fylkeskommuner rapporterte at aktiviteten genererer mellom 1 og 5 millioner kroner i inntekter, mens én fylkeskommune oppga at aktiviteten genererer mer enn 5 millioner kroner i inntekter. Én fylkeskommune rapporterte at aktiviteten genererer mellom 500 000 og 1 million i inntekter.

Halvparten av fylkeskommunene har ikke oppgitt omsetningen for salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng, og for disse vet vi derfor ikke det økonomiske omfanget av aktiviteten. Flere av fylkeskommunene oppga imidlertid at aktiviteten inngår i skolens regnskaper eller er organisert som elevbedrifter, og at de derfor ikke har oversikt over inntektene denne aktiviteten genererer. Videre oppga flere respondenter fra fylkeskommunen i fritekstsvarene at omfanget av aktiviteten er beskjedent. Samlet peker dette i retning av at det økonomiske omfanget også er beskjedent.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Majoriteten av fylkeskommunene oppga som nevnt at det primære formålet med aktiviteten er å gi elevene arbeidspraksis i yrkesfaglige utdanninger. Samtidig oppga samtlige at det eksisterer private konkurrenter. Dette er ikke overraskende, da tjenester som hårklipp, bilmekanikertjenester, blomsterdekoratør mv. finnes de fleste steder. Man kan imidlertid argumentere for at det er enkelte vesensforskjeller mellom varer/tjenester som tilbys av lærlinger i opplæringsøyemed og tilsvarende varer/tjenester som tilbys av ferdigutdannede som innebærer at disse ikke vil oppfattes som nære substitutter.

At kundegruppene for disse tjenestene ofte er elever ved skolen, tyder på at tilbudet går til et begrenset segment.

Oppsummering

Vi vurderer at hovedformålet ved salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng er å tilby elever i yrkesrettede utdanninger relevant arbeidserfaring. Vårt inntrykk er også at det økonomiske omfanget av denne aktiviteten er beskjedent. Dette følger av at kundegruppen ofte er andre elever på skolen, som er et svært begrenset segment. Videre legger antall elever på den enkelte linje som tilbyr varer/tjenester en begrensning på kapasiteten som kan tilbys.

5.9.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

Også i salg av varer og tjenester i undervisningssammenheng vil naturligvis utnyttelse av restkapasitet være relevant. Hvis frisørlærlinger uansett klipper hår som en del av undervisningen, vil marginalkostnaden være svært lav ved å tilby denne tjenesten i markedet. Det samme gjelder hvis andre yrkesfaglige skoler har elever som trenger praksis.

Videre vil det være positive læringseffekter ved at studenter får relevant arbeidserfaring i utdanningen. Dette innebærer at det kan være gunstig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv at denne tjenesten tilbys, herunder vil det også være positivt for deres fremtidige arbeidsgivere, frisørsalongene, at deler av opplæringskostnadene tas mens studentene er i utdanning.

5.9.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Som påpekt tidligere har salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng begrensede muligheter til å vri konkurransen i særlig grad. Dette er fordi det økonomiske omfanget av disse aktivitetene i stor grad er begrenset. Innføring av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget vil da med stor sannsynlighet ha liten innvirkning på konkurransen i markedet. Imidlertid kan kravene virke inn på antall videregående skoler

som selger varer og tjenester som produseres i yrkesfaglige utdanninger.

Innføring av skatteplikt og krav til å føre egne regnskap vil trolig øke barrierene for å selge varer/tjenester i et marked. Det er da en risiko for at studenter mister muligheten til å tilegne seg arbeidserfaring slik som de har i dag.

Hvordan etterlevelse av markedsaktørprinsippet vil arte seg ved salg av varer/tjenester i undervisningssammenheng, er usikkert. Er det krav til at studentene skal ha lønn? Hvilke kostnader skal en ha dekning for? Dette er forhold som er uklare. Imidlertid er det grunn til å anta at krav om etterlevelse av markedsaktørprinsippet vil utgjøre en betydelig barriere for yrkesskoleklasser som ønsker å selge varer og tjenester som de produserer i undervisningen.

Samlet bør det antas en negativ konsekvens av de foreslåtte tiltakene av Hjelmeng-utvalget. Dette fordi aktivitetens virkning på konkurransen er begrenset i utgangspunktet og at tiltakene kan resultere i at flere studenter mister muligheten til å få praktisk arbeidserfaring som en del av utdanningen.

5.10 Kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning (fylke/stat)

I delrapport én oppga 46 prosent av fylkeskommunene at de driver med kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning. Tilsvarende var det 32 prosent av de statlige aktørene som oppga at de driver med kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning. Resultatene fra delrapport én viser at kursvirksomhet/oppdragsforskning er blant de vanligste aktivitetene som fylkeskommuner og statlige aktører driver med.

5.10.1 Mulighet for konkurransevidning

I det følgende vil vi vurdere fylkeskommunal og statlig kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

Både fylkeskommuner og statlige aktører oppga at aktiviteten enten er organisert i et eget organisasjonsledd eller som en del av et organisasjonsledd. Det er kun én av de 15 fylkeskommunale eller statlige aktørene som oppga at aktiviteten er skilt ut i et eget AS.

Markedsandel og økonomisk omfang

Det er betydelige variasjoner når det kommer til det økonomiske omfanget fra aktiviteten som oppgis i spørreundersøkelsen. Det er enkelte respondenter som oppga årlige inntekter fra kursvirksomhet og/eller

oppdragsundervisning på under 100 000 kr. Videre er det 20 prosent av respondentene som oppga årlige inntekter på mer enn 5 millioner kroner.

Det er en tendens til at statlige aktører i mindre grad enn fylkeskommunale oppga at de går med overskudd med aktiviteten.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Av de ni statlige aktørene som oppga at de driver med kursvirksomhet og/eller oppdragsforskning var det fire som oppga at de primære kundene er offentlige aktører. De øvrige respondentene oppga at deres primære kunder av virksomheten er sluttbrukere eller næringsaktører. Både blant statlige aktører og fylkeskommuner rapporteres det om en uvisshet knyttet til hvorvidt det finnes private konkurrenter. En noe høyere andel av fylkeskommunene enn statlige aktører svarte imidlertid «ja» på spørsmålet om de har private konkurrenter til virksomheten.

Samlet tyder det på at enkelte av de(n) rapporterte kursene/oppdragsundervisningen foregår i åpne markeder. Dette er aktiviteter hvor det rapporteres om konkurranse fra private tilbydere. Imidlertid er det et flertall av aktivitetene som synes å foregå i begrensede deler av markedet eller markeder hvor det ikke finnes private tilbydere. Både fylkeskommunene og statlige aktører innehar detaljkunnskaper knyttet til sitt myndighetsområde. Basert på svarene i spørreundersøkelsen, tyder det på at det er denne kunnskapen som de offentlige aktørene tilbyr gjennom kurs eller oppdragsundervisning. Det er vår oppfatning at det i disse tilfellene ikke finnes private aktører som kan tilby tilsvarende kunnskap gjennom kursvirksomhet og/eller oppdragsundervisning.

Oppsummering

Både omfanget av og innholdet i den rapporterte kursvirksomheten/oppdragsundervisningen varierer mye. Et fellestrekk ved aktivitetene er imidlertid at de er sterkt relatert til kjernevirksomheten til den offentlige aktøren. I de fleste tilfeller er dette kunnskap som private aktører ikke innehar eller der private aktører ikke innehar samme dybdeinnsikt. Når Direktoratet for økonomistyring (DFØ) tilbyr kurs i utredningsinstruksen, er det fordi DFØ har ledende kompetanse på dette i Norge som forvaltningsansvarlig for utredningsinstruksen.

Flere av de offentlige aktørene opplever at å tilby kurs/oppdragsundervisning er en integrert del av myndighetsansvaret deres ved at de deler kunnskap som samfunnet har nytte av. Dette kan være noe av grunnen for at såpass få offentlige aktører oppgir at de har skilt ut virksomheten i et eget selskap.

5.10.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

Majoriteten av fylkeskommuner og statlige aktører oppga at formålet med virksomheten er å tilby innbyggerne/næringslivet et godt tjenestetilbud eller drive med kompetansebygging og/eller rekruttering.

Den mest åpenbare samfunnseffekten av offentlig kurs/oppdragsundervisning er kunnskapsspredning. Som tidligere nevnt sitter fylkeskommuner og statlige aktører med dybdeinnsikt i emner som underliggende etater, privat næringsliv eller privatpersoner kan ha nytte av. Ved at offentlige aktører gis mulighet til å dele denne innsikten gjennom å holde kurs og oppdragsundervisning sikres det at kunnskapen når ut i samfunnet.

5.10.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Det er vårt inntrykk at kunnskapsdeling gjennom kurs og oppdragsundervisning anses som en integrert del av myndighetsansvaret til en offentlig aktør. Vi har tidligere sett at svært få av de fylkeskommunale og statlige aktørene oppga at de har skilt ut kurs og oppdragsundervisning fra øvrig virksomhet (kun 1 av 15 har skilt ut aktiviteten).

Både krav til føring av adskilte regnskap og etterlevelse av markedsaktørprinsippet vil naturligvis øke barrierene for å tilby kurs/oppdragsundervisning i offentlig regi. Fra delrapport én fremkom det at de fleste kursene/oppdragsundervisningen i offentlig regi ikke går med overskudd. Dette impliserer at innføring av skatteplikt ikke vil ha de store konsekvensene. Imidlertid må det antas at mange av kursene/oppdragsundervisningen som tilbys i dag ikke vil tilbys ved innføring av krav til etterlevelse av markedsaktørprinsippet. Krav til selskapsmessig utskilling vil på tilsvarende måte øke barrierene for å tilby aktiviteten, med risiko om at ønskelig kunnskapsspredning fra offentlige etater reduseres.

Samlet bør det antas en negativ konsekvens av de foreslåtte tiltakene av Hjelmeng-utvalget. Dette fordi aktivitetens virkning på konkurransen er begrenset i utgangspunktet og at tiltakene kan resultere i at flere studenter mister muligheten til å få praktisk arbeidserfaring som en del av utdanningen.

5.1 1 Ekstern konsulentvirksomhet (stat)

Syv av 28 statlige virksomheter rapporterte at de tilbyr ekstern konsulentvirksomhet. Antall observasjoner er lavt, og både det totale antallet statlige virksomheter i utvalget, samt antall virksomheter som driver med konsulentvirksomhet, medfører at en ikke bør trekke for sterke slutninger fra resultatene.

5.11.1 Mulighet for konkurransevridding

I det følgende vil vi vurdere statlig ekstern konsulentvirksomhet mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

Alle de statlige virksomhetene rapporterte at aktiviteten er en del av et organisasjonsledd i den statlige virksomheten eller i en underliggende etat.

Markedsandel og økonomisk omfang

Tre av de statlige virksomhetene oppga årlige inntekter fra én til fem millioner kroner og én virksomhet oppga årlige inntekter på mer enn fem millioner kroner. De øvrige virksomhetene oppga at inntektene ved ekstern konsulentvirksomhet er under én million. Omsetningen ved ekstern konsulentvirksomhet synes dermed å være moderat relativt til andre økonomiske aktiviteter i offentlig regi.

Tre av de syv statlige virksomhetene oppga at aktiviteten genererer overskudd, og like mange oppga at aktiviteten ikke genererer overskudd. At aktiviteten ikke genererer overskudd, innebærer ikke nødvendigvis at aktiviteten er ulønnsom, men kan reflektere at den prises til selvkost.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Fire av de syv statlige virksomhetene oppga at de møter private konkurrenter, mens to oppga eksplisitt at det ikke eksisterer private konkurrenter. Ekstern konsulentvirksomhet synes i noe større grad å bli tilbudt til private enn til offentlige aktører.

Fire av de syv statlige virksomhetene oppga at sluttbrukere eller næringsaktører utgjør de primære kundene. De resterende rapporterte at offentlige aktører utgjør de primære kundene. Uansett kan det indikere at noe av konsulentvirksomheten skjer mot et begrenset segment.

Oppsummering

Basert på svarene fra statlige virksomheter synes ekstern konsulentvirksomhet å ha moderat omsetning og tilbys også i noe større grad til private aktører enn til det offentlige. Et flertall av virksomhetene oppga også at de møter konkurranse fra private aktører, som kan skape muligheter for konkurransevridding. Både formålet med aktiviteten og aktivitetens art synes imidlertid å være svært nært knyttet til virksomhetens kjernevirksomhet.

5.11.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

Kun én statlig virksomhet oppga at det primære formålet er å generere inntekter til den statlige

virksomheten. To rapporterte at det primære formålet er å tilby innbyggerne eller næringslivet et godt tjenestetilbud, mens én oppga kompetansebygging og/eller rekruttering som hovedformålet. To virksomheter oppga også «annet formål». I fritekstsvar fremgår det at aktiviteten er nært knyttet til virksomhetens myndighetspålagte oppgave og at den i stor grad tilbys til andre offentlige aktører.

Det kan være positive eksternaliteter ved at den statlige virksomheten gjør sin kunnskap eller data tilgjengelig for allmennheten. Dette vil være tilfelle dersom det ikke eksisterer et marked for de konsulenttjenestene den statlige virksomheten tilbyr.

Videre kan salg av konsulenttjenester til eksterne aktører bidra til at den statlige virksomheten tilegner seg kompetanse den ellers ikke ville hatt. Kompetansen kan bidra til å styrke den statlige virksomhetens utøvelse av de myndighetspålagte oppgavene, og slik gi en positiv verdi for samfunnet. Dette kan skje både direkte gjennom konsulentvirksomheten, eller ved at denne gir mulighet til å rekruttere kompetanse som ellers ikke ville jobbet i virksomheten.

På den annen side kan konsulentvirksomheten legge beslag på personell eller øvrige ressurser, som kan gå på bekostning av utøvelsen av de myndighetspålagte oppgavene. Dette vil ha motsatt effekt. Basert på omfanget av konsulentvirksomheten er imidlertid vår vurdering at dette ikke er tilfelle.

Endelig kan det være stordriftsfordeler i produksjonen av konsulenttjenestene. Hvis det er positive synergier mellom utøvelsen av de myndighetspålagte oppgavene og konsulentvirksomheten, kan det medføre at den statlige virksomheten har lavere marginalkostnader enn private konkurrenter. I så tilfelle vil den statlige virksomheten kunne tilby konsulenttjenestene mer effektivt.

De ovennevnte fordelene av ekstern konsulentvirksomhet bekreftes i stor grad i en ekstern evaluering av NVEs hydrologiske oppdragsvirksomhet som ble gjennomført i 2019.⁴³ I evalueringen ble det konkludert med at oppdragsvirksomheten har større fordeler enn ulemper, noe som kommer både forvaltningen og det øvrige samfunnet til gode. Oppdragsvirksomheten øker NVEs evne til å utføre sine forvaltningsoppgaver gjennom læringseffekter. Samtidig bidrar NVEs tilstedeværelse i markedene til å sikre tilgjengelighet av etterspurte tjenester, samt at disse leveres med høyere kvalitet og til lavere priser. Det ble ikke identifisert at det oppstår uheldige konkurransevriddinger som følge av

⁴³ Oslo Economics (2019), Evaluering av NVEs hydrologiske oppdragsvirksomhet, på oppdrag for Olje- og energidepartementet.

oppdragsvirksomheten, men at det er en risiko for rollekonflikter mellom forvaltning og oppdragsvirksomhet. Det må presiseres at dette er ett eksempel på statlig oppdragsvirksomhet, og at virkningene av offentlig økonomisk aktivitet kan variere med egenskaper ved aktiviteten og det aktuelle markedet. Imidlertid bekrefter NVE-eksempelet at det kan oppstå positive synergier mellom ikke-økonomisk (myndighetsutøvelse) og økonomisk aktivitet (ekstern konsulentvirksomhet).

5.11.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Ved innføring av Hjelmeng-utvalgets tiltak, er man nødt til å skille ut delen av konsulentvirksomheten som drives kommersielt.

For virksomhetene med høy økonomisk omsetning, det vil si fire av de syv virksomhetene, vil virkningen av å innføre både adskilte regnskaper, skatteplikt og markedsaktørprinsippet trolig være neglisjerbar. Dette skyldes at kostnaden ved tiltakene trolig vil utgjøre en liten andel av inntektene. For de øvrige aktivitetene, der det økonomiske omfanget er lavt, vil det kunne gjøre aktiviteten mer kostbar, som kan føre til lavere aktivitet.

5.12 Salg av statistikk (stat)

Resultatene fra spørreundersøkelsen i del én viste at seks av 28 statlige virksomheter rapporterte å tilby aktiviteten. Disse omfatter blant annet Statistisk sentralbyrå, Meteorologisk institutt og Kartverket.

Det totale antallet statlige virksomheter i utvalget og antall virksomheter som har oppgitt å ha aktiviteten medfører at resultatene er beheftet med usikkerhet.

5.12.1 Mulighet for konkurransevridding

I det følgende vil vi vurdere statlig salg av statistikk mot betingelsene identifisert i delkapittel 3.2.

Organiseringen av aktiviteten

Fem statlige virksomheter oppga at salg av statistikk er organisert som en del av den statlige virksomheten, mens én virksomhet oppga at aktiviteten er organisert på en annen måte.

For de fem av seks virksomhetene som driver med salg av statistikk uten at det er skilt ut, kan det potensielt være muligheter for konkurransevridding, ettersom aktiviteten vil være underlagt konkursimmunitet og skattefritak samt ha sterkere muligheter for kryssubsidiering.

Markedsandel og økonomisk omfang

Sammenlignet med gjennomsnittet av økonomiske aktiviteter i offentlig sektor, er det økonomiske omfanget av salg av statistikk moderat til høyt. To

statlige virksomheter oppga at aktiviteten genererer mer enn fem millioner kroner i inntekter, og like mange oppga inntekter fra én til fem millioner kroner. To statlige virksomheter oppga inntekter under 100 000 kroner.

De statlige virksomhetene er også jevnt fordelt med hensyn til rapportert lønnsomhet; halvparten av virksomhetene oppga at salg av statistikk genererer overskudd og halvparten oppga at aktiviteten ikke genererer et overskudd. Vi har ikke kjennskap til hva respondentene legger i lønnsomhetsbegrepet. Ettersom innsamling av data typisk skjer i forbindelse med den ikke-økonomiske aktiviteten, er det imidlertid naturlig å tolke lønnsomhet som salgsinntektene fra den økonomiske aktiviteten overstiger de inkrementelle kostnadene ved å tilgjengeliggjøre statistikken.

Tilbud i åpent marked eller begrenset segment

Halvparten av de statlige virksomhetene oppga at aktiviteten skjer i konkurranse med private aktører og like mange oppga at det ikke eksisterer private konkurrenter. Videre rapporterte fem av seks statlige virksomheter at sluttbrukere eller næringsaktører er de primære kundene, mens én virksomhet oppga at de offentlige aktører utgjør primærkundene. Dette tyder på at en del av denne aktiviteten foregår i et åpent marked, selv om det kan være slik at salget rettes mot spesifikke kundegrupper.

På den annen side kjennetegnes de statlige virksomhetene av at deres ikke-økonomiske aktivitet genererer unike data og/eller kompetanse. Når de tilgjengeliggjør denne gjennom økonomisk aktivitet, vil det dermed naturlig være få eller ingen konkurrenter. De økonomiske aktivitetene synes også å være nært knyttet til virksomhetenes myndighetspålagte oppgaver. Når eksempelvis Patentstyret tilbyr forundersøkelser knyttet til patenter, er det naturlig at det ikke eksisterer private konkurrenter med tilsvarende kompetanse i markedet. Det kan dermed være unaturlig å beskrive at slik økonomisk aktivitet foregår i et åpent marked.

Oppsummering

Samlet synes det økonomiske omfanget ved salg av statistikk blant statlige virksomheter å ha moderat til høy omsetning. Gjennomgående er aktiviteten ikke skilt ut fra den statlige virksomheten. Disse to elementene kan isolert trekke i retning av mulig konkurransevridding. Imidlertid er virksomhetenes salg av statistikk kjennetegnet ved at denne er nært knyttet til virksomhetenes myndighetspålagte oppgaver.

5.12.2 Samfunnseffekt av aktiviteten

På spørsmålet om hva som er formålet med aktiviteten, svarte to av tre statlige virksomheter at formålet er å tilby innbyggerne eller næringslivet et godt tjenestetilbud. Én statlig virksomhet oppga at

kompetansebygging og/eller rekruttering er formålet, mens én oppgave «annet formål»).

Innsamling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk kjennetegnes av at det ikke nødvendigvis eksisterer et privat marked for salg av tjenesten. Private aktører vil derfor ha begrensede muligheter til å tilby denne tjenesten, og det vil være positive eksternaliteter knyttet til at statistikken gjøres allment tilgjengelig. Dette er bakgrunnen til at så godt som alle land i verden har offentlig finansierte virksomheter hvis samfunnsoppdrag er datafangst og statistikkproduksjon for allmenheten.

I likhet med statlig salg av konsulenttjenester, kan det også være stordriftsfordeler i statistikkproduksjonen som medfører at statlige virksomheter har lavere marginalkostnader enn eventuelle private konkurrenter. Dette kan innebære at det kan være gunstig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv at statlige aktører produserer denne statistikken.

5.12.3 Potensiell konsekvens av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget

Gjennomgående er salg av statistikk nært knyttet til de myndighetspålagte oppgavene til de statlige virksomhetene, og er i liten grad skilt ut.

Konsekvensen av tiltakene vil være avhengig av om det er positive eksternaliteter knyttet til den typen statistikk den statlige virksomheten tilbyr. Dersom det er forbundet positive eksternaliteter ved virksomhetens statistikk, i den forstand at private aktører ikke har bedriftsøkonomiske insentiver eller muligheter til å tilby tjenesten, eventuelt tilbyr for lite, bidrar

virksomhetens tilstedeværelse i markedet til å rette opp markedssvikt. Innføring av skatteplikt eller markedsaktørprinsippet vil dermed ha en samfunnsøkonomisk kostnad, ved at det kan medføre en reduksjon i «kvantum» distribuert statistikk sammenlignet med det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Dersom den statlige virksomhetens tilstedeværelse ikke bidrar til å korrigere markedssvikt, vil konsekvensene være annerledes. Dersom dette er tilfelle for salget av statistikk som har et stort økonomisk omfang, er vår vurdering likevel at konsekvensen av både adskilte regnskap, skatteplikt og markedsaktørprinsippet vil være liten. Dette skyldes at kostnaden av tiltakene trolig vil utgjøre en liten andel av det den statlige virksomhetens inntekter ved salg av statistikk.

5.13 Oppsummering

Tabell 5-1 oppsummerer vurderingene for de ulike typene økonomisk aktivitet.

Basert på de fem kriteriene gir vi så en vurdering på aktivitetenes *potensial* til å vri konkurransen og påvirke samhandelen mellom EØS-statene *dersom* de offentlige aktørene har rammebetingelser som i en konkurransesituasjon er egnet til å vri produksjon i ineffektiv retning.

Mørkeblå markering angir at kriteriet tilfredsstilles i noen eller stor grad, lyseblå markering angir at kriteriet tilfredsstilles i noen grad, mens ingen markering angir at kriteriet tilfredsstilles i ingen eller ubetydelig grad.

Tabell 5-1: Potensial for konkurransevridding og samhandelspåvirkning for utvalgte økonomiske aktiviteter

	Sporadisk utleie	Næringsavfall	Kino	Bredbånd og TV	Treningsstudio	Parkering	Offentlige bad	Salg fra undervisning	Kurs/opplæringsundervisning	Konsulenttjenester	Statistikk
Kriterier/vurdering											
Vanlig											
Høy omsetning											
Nære private konk.											
Kommersielt											
Store investeringer											
<i>Potensial for konkurransevridding</i>											
<i>Potensial for samhandelspåvirkning</i>											

Analyse: Oslo Economics

6. Samfunnsøkonomisk analyse av Hjelmeng-utvalgets tiltak

Ved hjelp av metode for å vurdere ikke-prissatte effekter, hentet fra standardrammeverket for samfunnsøkonomiske analyser, drøfter og oppsummerer vi de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved hvert av tiltakene foreslått av Hjelmeng-utvalget. Vi identifiserer de viktigste positive og negative virkningene ved hvert tiltak, og gjør til slutt en vurdering av om tiltakene vil kunne være lønnsomme å gjennomføre.

Vår samfunnsøkonomiske analyse følger hovedprinsippene i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser.⁴⁴ For å gi en forståelse av den samfunnsøkonomiske konsekvensen ved hvert tiltak benyttes pluss-minusmetoden for ikke-prissatte virkninger. Vi prissetter ikke virkninger fordi de viktigste virkningene – for eksempel redusert nytte grunnet redusert tjenestetilbud eller effektivitetstap

som følge av konkurransevridning – ikke anses som mulige å tallfeste. Videre vil kostnadene knyttet til adskilte regnskap kunne variere betydelig fra aktivitet til aktivitet. Det er imidlertid verdt å merke seg at dersom det skal føres tilsyn med at samtlige offentlige aktører etterlever et markedsaktørprinsipp, vil dette trolig være relativt ressurskrevende.

Som det fremgår i Tabell 6-1 og Tabell 6-2 vurderer vi to ulike dimensjoner for hvert tiltak – *betydning* og *omfang*. Betydningen måler virkningen av tiltaket, mens omfanget vil avhenge av hvor mange aktiviteter som vil påvirkes av tiltaket. Samlet gir disse dimensjonene et mål på konsekvensen av tiltaket.

Konsekvensene vil kunne variere langs ulike dimensjoner. For eksempel vil økonomisk aktivitet som skjer i liten skala kunne treffes relativt hardt av et krav om å føre adskilte regnskaper. Videre vil konsekvensen av tiltaket være uten konsekvens dersom den offentlige økonomiske aktiviteten allerede er skilt ut. I analysen under vil vi derfor forsøke å få frem disse nyansene.

Tabell 6-1: Konsekvensmatrise ikke-prissatte virkninger

	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Omfang	Stort positivt omfang	+++	++++
	Middels positivt omfang	++	+++
	Lite, positivt omfang	+	++
	Intet omfang	0	0
	Lite, negativt omfang	÷	÷÷
	Middels negativt omfang	÷÷	÷÷÷
	Stort negativt omfang	÷÷÷	÷÷÷÷

Kilde: DFØ, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

⁴⁴ DFØ, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.

Tabell 6-2: Nidelt konsekvensskala

++++	Meget stor positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+	Liten positiv konsekvens
0	Ubetydelig/ingen konsekvens
÷	Liten negativ konsekvens
÷÷	Middels negativ konsekvens
÷÷÷	Stor negativ konsekvens
÷÷÷÷	Meget stor negativ konsekvens

Kilde: DFØ, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*

6.1 Virkninger

Hjelmeng-utvalgets tiltak er utarbeidet for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører, samt for å sikre at Norge etterlever sine forpliktelser i EØS-avtalen. Basert på våre teoretiske drøftinger over, har vi identifisert fem typer mulige virkninger det er naturlig å se hen til i den samfunnsøkonomiske analysen:

- Effekt på konkurranse
- Etterlevelse av EØS-lovgivning
- Tjenestetilbud til befolkningen
- Utnyttelse av restkapasitet
- Administrative kostnader

Selv om vi vurderer at disse virkningene er relevante for alle tiltakene og gir en hensiktsmessig ramme for den samfunnsøkonomiske analysen, kan virkningene oppstå både med ulik styrke og retning for hvert tiltak og for hver aktivitet.

6.1.1 Effekt på konkurranse

Hovedmotivasjonen bak samtlige tiltak er å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private virksomheter som driver EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dersom offentlige aktørers rammebetingelser i dag fører til konkurransevridding, vil tiltak som gir likere konkurransevilkår ha en positiv virkning.

Denne virkningen er drøftet mer omfattende i kapittel 2, der vi utleder samfunnsøkonomiske konsekvenser av at ulike rammebetingelser kan føre til ineffektiv produksjon. Hvis vi i analysen under angir denne virkningen til å ha positiv samfunnsøkonomisk konsekvens, er det fordi vi forventer at tiltaket vil medføre mer effektiv konkurranse og dermed mer effektiv ressursutnyttelse.

6.1.2 Etterlevelse av EØS-lovgivningen

Et av hovedformålene med Hjelmeng-utvalgets utredning var å gi et grunnlag for å iverksette tiltak som skulle sørge for at offentlig økonomisk aktivitet er i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.⁴⁵ Det vurderes derfor særskilt hvorvidt tiltaket faktisk kan bidra til at EØS-avtalens regler om offentlig støtte etterleveres i større grad.

Offentlig støtte er kun underlagt EØS-avtalen dersom støtten har potensial til å påvirke handelen mellom EØS-statene («samhandelskriteriet»). Det er derfor nødvendig å vurdere om (i) aktiviteten er EØS-relevant og (ii) hvis ja, hvorvidt tiltaket bidrar til at regelverket etterleveres.

Dersom aktiviteten både er egnet til å påvirke samhandelen og tiltaket bidrar til å rette opp en potensiell konkurransevridding, vil tiltaket også bidra til økt etterlevelse av EØS-avtalens regler for offentlig støtte. Økt etterlevelse av EØS-avtalen vurderes som en positiv konsekvens av tiltaket.

Gjennom intervjuer har vi kartlagt at det i dag medgår ressurser i offentlige virksomheter for å sørge for at EØS-regelverket etterleveres. Det er dermed samfunnsøkonomiske kostnader forbundet ved å etterleve EØS-lovgivningen. Flere respondenter opplyser også om at deres kjennskap til regelverket er begrenset. Brudd med regelverket kan dermed forekomme uten intensjon. Kostnader ved tiltakene kan derfor potensielt motsvares av at det ikke blir nødvendig å benytte ressurser som ellers ville blitt benyttet for å sikre etterlevelse av regelverket.

Denne virkningen dreier seg imidlertid isolert om etterlevelse av EØS-lovgivningen. Virkninger på øvrige generelle administrative kostnader beskrives under «Administrative kostnader».

6.1.3 Tjenestetilbud til befolkningen

Som drøftet i kapittel 2 og de øvrige kapitlene over, kan offentlig økonomisk aktivitet bidra til et bedre tjenestetilbud til befolkningen. Dette er det vanligste motivet for de økonomiske aktivitetene – særlig på lokalt nivå i kommunene – og vi har vist at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt at slik aktivitet tilbys. Eksempler på slik aktivitet kan være offentlige kinoer, svømmehaller og utleie av lokaler på kveldstid.

Dersom tiltakene gjør det mer kostbart, komplisert, eller eksplisitt hindrer offentlige aktører i å drive aktivitet som gir innbyggerne et godt tjenestetilbud, vil dette ha en negativ konsekvens. Dette kan være tilfelle dersom aktiviteten bortfaller helt eller delvis, eller hvis det blir mer kostbart å tilby tjenesten.

⁴⁵ Se avsnitt 2.1 i Hjelmeng-utvalgets mandat

6.1.4 Utnyttelse av restkapasitet

Dersom offentlige aktører har restkapasitet fra ikke-økonomisk aktivitet, er det samfunnsøkonomisk effektivt at denne utnyttes. Dette skyldes at utnyttelse av restkapasitet per definisjon er en type produksjon tilnærmet uten marginalkostnader. Samtidig gir denne produksjonen innbyggerne høyere konsumentoverskudd og/eller den offentlige aktøren inntekter som kan benyttes til andre gode formål. Kartleggingen viser også at en merkbar del av den offentlige økonomiske aktiviteten har som formål å utnytte restkapasitet.

Tiltak som gjør det mer kostbart eller vanskeligere å utnytte restkapasitet, vil dermed ha en negativ konsekvens.

6.1.5 Administrative kostnader

Samtlige tiltak kan føre til en økning i administrative kostnader. Slike kostnader kan følge av at nye plikter må oppfylles eller at de administrative oppgavene hos offentlige aktører blir mer omfattende. For eksempel vil det kunne være slik at et krav om adskilte regnskap eller selskapsmessig skille vil føre til at en offentlig virksomhet må ha flere regnskapsførere eller øvrig administrasjon.

Økninger i administrative kostnader er isolert sett en negativ konsekvens. Hvor stor økningen er, avgjør i hvilken grad tiltaket har negative konsekvenser.

6.2 Tiltak: plikt til å føre adskilte regnskap

I sin utredning anbefalte Hjelmeng-utvalget at det stilles krav om separate regnskaper i enheter som utfører både EØS-rettslig økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. ESA har også i konkrete saker påpekt at det bør stilles krav om adskilte regnskaper, for eksempel i saken om Analysesenteret i Trondheim, der ESA foreslo følgende tiltak:

*«Trondheim kommune må sørge for at Analysesenteret fører egne regnskap for den kommersielle virksomheten, adskilt fra den øvrige virksomheten, slik at det ikke forekommer noen krysssubsidiering mellom de to delene».*⁴⁶

6.2.1 Virkninger

Innføring av adskilte regnskaper har som formål å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private virksomheter, ved at transparensen øker, noe som gir bedre muligheter for å kontrollere at regelverket etterleves. Som påpekt av Hjelmeng-utvalget, vil det uten separate regnskaper ikke være

mulig å føre kontroll med at det ikke skjer krysssubsidiering, at markedsaktørprinsippet etterleves, og utlikne skatt på økonomisk aktivitet.

Hvis dagens rammebetingelser er egnet til å vri konkurransen, kan et krav om adskilte regnskaper for økonomisk aktivitet kunne redusere denne risikoen. Dette fordi det blir lettere å identifisere eksempelvis krysssubsidiering. Dermed kan tiltaket ha en positiv **effekt på konkurransen**. Tilsvarende vil separate regnskap kunne ha en positiv effekt på **etterlevelse av EØS-lovgivningen**, gjennom økt transparens og bevissthet. Dette er deler av hensikten ved dette tiltaket, og denne virkningen er derfor høyst relevant i analysen.

En mulig positiv bieffekt av separate regnskaper er at den offentlige aktøren får et ytterligere verktøy i økonomistyringen.

Innføring av separate regnskaper kan gjøre det mer kostbart å sikre et godt **tjenestetilbud til befolkningen**, fordi det gir en økning i administrative faste kostnader. Eventuelt bortfall eller en reduksjon i tjenestetilbudet vil kunne gi tap av konsumentoverskudd i befolkningen. Tilsvarende gjelder for å **utnytte restkapasitet**.

Å føre separate regnskaper for økonomisk aktivitet vil antagelig medføre en økning i **administrative kostnader**. Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må potensielt ha flere ansatte i regnskapsfunksjonen, og det må avgrenses hvilken aktivitet som er økonomisk.

Hvor ressurskrevende et krav om separate regnskap vil være, avhenger av utformingen av regelverket om dette, jf. drøftingen i delkapittel 3.3.1. Dersom det tillates at separate regnskaper kan utarbeides etter de samme prinsippene som den offentlige aktørens regnskap (eksempelvis kommunale regnskapsprinsipper for økonomisk aktivitet i en kommune), behøver ikke regnskapskravet nødvendigvis være en stor byrde. Dersom en krever andre regnskapsprinsipper for den økonomiske aktiviteten, blir belastningen betydelig større.

Aktivitetens kompleksitet er imidlertid også av betydning. Kommunenes næringsvirksomhet består for det meste av enkel tjenesteyting med kontant oppgjør fra sluttkunden, noe som ikke forutsetter et sofistikert regnskap. Enkelte aktiviteter, f.eks. eiendomsutvikling, er imidlertid mer komplekse, og det kan generelt stilles spørsmål om et regnskap basert på kommunale regnskapsprinsipper gir et tilfredsstillende bilde av slike aktiviteter.

⁴⁶ ESA, 2013. *Statsstøtte: Norge må endre finansieringen av Analysesenteret i Trondheim*, <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/state-aid/nr/1899>

6.2.2 Aktiviteter med liten skala

Tiltaket vil trolig treffe offentlig virksomhet som er av henholdsvis liten og stor skala svært ulikt. Dette er fordi aktiviteter som skjer i stor skala gjerne allerede har egne regnskap, og fordi de relative kostnadene uansett vil være størst for aktiviteter som skjer i liten skala. Vi vurderer det derfor som hensiktsmessig å dele inn analysen i aktiviteter i liten og stor skala. Videre er det hovedsakelig aktiviteter som skjer i forholdvis stor skala som er relevant i henhold til EØS-lovgivningen. Dette ettersom regelverket blant annet stiller krav til at aktiviteten påvirker samhandelen innenfor EØS-området og at statsstøtten er mer enn bagatellmessig.

Aktiviteter med begrenset økonomisk skala vil være aktiviteter med relativt lav omsetning, og omfatter flesteparten av aktivitetene som vi har kartlagt.

Adskilte regnskaper vil etter vår vurdering potensielt kunne gi myndigheter bedre muligheter til å avdekke statsstøtterettslig kryssubsidiering. Dette vil isolert sett være en positiv konsekvens, både for å bidra til effektiv konkurranse og for å sikre mest mulig effektiv ressursutnyttelse. For aktiviteter som skjer i liten skala er imidlertid sannsynligheten for konkurransevridning sannsynligvis liten. Det vil likevel være uheldig dersom ressurser tiltenkt ikke-økonomisk aktivitet tilflyter økonomisk aktivitet – ettersom dette medfører mindre ressurser til den ikke-økonomiske aktiviteten.

Med hensyn til å sikre etterlevelse av EØS-regelverket fremstår det som lite relevant med adskilte regnskap for aktiviteter med liten skala. Dette er fordi disse vanligvis ikke vil rammes av regelverket, da de i liten grad er egnet til å vri konkurransen og påvirke samhandelskriteriet.

Noe som kan begrense nytteverdien av tiltaket ytterligere er at det kan være avvik mellom regnskapsmessige og økonomiske underskudd. Hvis offentlig økonomisk aktivitet tilsynelatende går med

underskudd i et adskilt regnskap fordi en fordeler felleskostnader til virksomheten, er det ikke nødvendigvis slik at aktiviteten går med underskudd i økonomisk forstand (bestemt av marginalkostnader). Dette gjelder dersom det er reell restkapasitet av fellesressursen. I slike tilfeller kan man ved et separat regnskap feilaktig kunne komme til å konkludere med at den økonomiske aktiviteten er ulønnsom og at det foregår kryssubsidiering. Regnskapsmessig skille vil altså ikke nødvendigvis sørge for perfekt informasjon for myndighetene.

Et generelt krav om regnskapsmessig skille for all offentlig økonomisk aktivitet vil kunne medføre betydelige administrative kostnader. Mange aktiviteter med et lite økonomisk omfang, som både i statsstøtterettslig og økonomisk forstand kan betraktes som bagatellmessige, vil måtte bære noe økte kostnader dersom en må føre egne regnskaper. Imidlertid legger vi til grunn at de administrative kostnadene ved å føre separate regnskaper – uten at det samtidig innføres et markedsaktørprinsipp eller skatteplikt – ikke trenger å være betydelige.

For eksempel vil sporadisk utleie i en liten kommune, som genererer under 100 000 kroner i omsetning (dette gjelder mer enn $\frac{3}{4}$ av aktivitetene ifølge vår kartlegging i del én), få økte faste kostnader, som kan gjøre aktiviteten økonomisk ulønnsom. Under forutsetningen av at disse aktivitetene genererer samfunnsøkonomisk overskudd i dag, fordi de skaper verdi for innbyggerne, vil dermed den samfunnsøkonomiske kostnaden kunne være betydelig. Innføring av tiltaket vil dermed kunne ha en middels negativ konsekvens både som følge av økte administrative kostnader og dårligere tjenestetilbud. I tillegg vurderer vi at tiltaket kan ha en middels negativ konsekvens på muligheten for utnyttelse av restkapasitet.

Tabell 6-3: Aktiviteter med liten skala: Virkning av å innføre krav om adskilte regnskaper

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Liten	0
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Intet	Liten	0
Tjenestetilbud til befolkningen	Middels negativt	Middels	÷÷
Utnyttelse av restkapasitet	Middels negativt	Middels	÷÷
Administrative kostnader	Middels negativt	Liten	÷

Analyse: Oslo Economics

6.2.3 Aktiviteter med stor skala

Aktiviteter som skjer i stor skala vil med større sannsynlighet kunne ha negative konkurransevridende effekter enn aktiviteter som skjer i liten skala. Videre er det mer sannsynlig at offentlige aktiviteter med stor skala kan påvirke etterlevelsen av EØS-regelverket enn det som er tilfelle for offentlige aktiviteter av liten skala. På den annen side vil de administrative kostnadene ved et krav om adskilte regnskaper være mer begrenset, fordi aktiviteter med større omsetning vil ha bedre evne til å bære faste kostnader, og det er også sannsynlig at det allerede føres regnskap eller at det eksisterer systemer som gjør det lite ressurskrevende å utarbeide regnskap.

For aktiviteter som skjer i stor skala vil dermed den positive virkningen på konkurransen av separate

regnskap kunne være mer positive enn for aktiviteter som skjer i liten skala. Tilsvarende vil virkningen av at sannsynligheten for at EØS-regelverket etterleves være mer positiv. Likevel vil virkningen av tiltaket begrenses av at mange av aktivitetene allerede er skilt ut eller er underlagt andre mekanismer som sikrer like konkurransevilkår – eksempelvis innsamling av næringsavfall og tannlegetjenester for voksne.

Fordi de administrative kostnadene ved å innføre separate regnskaper vil treffe med relativt mindre kraft for aktiviteter som skjer i større økonomisk skala, er det lite sannsynlig at innføring av dette tiltaket i stor grad vil hindre utnyttelse av restkapasitet eller redusere tjenestetilbudet til befolkningen.

Tabell 6-4: Aktiviteter med stor skala: Virkning av å innføre krav om adskilte regnskaper

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Middels	+
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Middels, positivt	Middels	++
Tjenestetilbud til befolkningen	Lite, negativt	Liten	0
Utnyttelse av restkapasitet	Intet	Liten	0
Administrative kostnader	Lite, negativt	Liten	0

Analyse: Oslo Economics

6.2.4 Samlet samfunnsøkonomisk konsekvens

Mange offentlige økonomiske aktiviteter som i dag genererer nytte for innbyggerne vil kunne bli vesentlig mer kostbare å tilby hvis det stilles krav til adskilte regnskaper. Fordi en så stor andel av den økonomiske aktiviteten er av liten skala, er det tvilsomt om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å påføre slike faste kostnader. Dette underbygges av vår vurdering om at konkurransevridningen av de aller fleste offentlige økonomiske aktiviteter må anses å være begrenset.

Dersom det skal føres adskilte regnskaper, vil også administrative og faste kostnader øke, som kan medføre at virksomheter som i dag drives effektivt, blir ulønnsomme. I slike tilfeller kan det oppstå samfunnsøkonomiske tap også uavhengig av om det foreligger markedssvikt.

For enkelte aktiviteter som skjer i stor skala kan det være nytteeffekter ved å innføre krav om adskilte regnskaper. Fordi aktivitetene skjer i større økonomisk skala, vil det trolig også være mindre kostbart å innføre tiltakene. Dette er fordi det er enklere å avgrense det kommersielle og fordi større økonomisk omfang gir bedre evne til å bære faste kostnader. Imidlertid vil den totale positive konsekvensen

begrenses av at aktiviteter i stor skala gjerne allerede fører egne regnskaper. Dermed er få aktiviteter som vil treffes av tiltaket.

Fordi så betydelige andeler av offentlig økonomisk aktivitet skjer i begrenset skala, bør ikke dette tiltaket gjennomføres som et generelt krav uavhengig av økonomisk skala. Et krav om adskilte regnskaper bør derfor kun potensielt innføres om det er klare nedre grenser for økonomisk omfang.

6.3 Tiltak: Plikt til å følge markedsaktørprinsippet

Flertallet av Hjelmeng-utvalget har foreslått å innføre et krav om at markedsaktørprinsippet etterleves blant offentlige aktører som driver EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Flertallet har også foreslått at etterlevelse av markedsaktørprinsippet skal sikres ved at det opprettes et kontrollorgan ved Konkurransetilsynet.

I det følgende vil vi derfor legge til grunn effektene som oppstår som følge av innføring av adskilte regnskaper, og vurdere konsekvensene av å i tillegg pålegge offentlige aktører å etterleve markedsaktørprinsippet. Dette kan imidlertid som

nevnt medføre at det må utarbeides mer detaljerte regnskaper enn det som ellers ville vært tilfelle.

6.3.1 Virkninger

Innføring av markedsaktørprinsippet har som formål å sikre **mer effektiv konkurranse**, hindre kryssubsidiering og hindre at fordelene ved konkursimmunitet når frem til den økonomiske aktiviteten. Dette ved at prinsippet motvirker overinvestering eller annen adferd som kan vri konkurransen. Et krav om etterlevelse av markedsaktørprinsippet, sammen med innføring av adskilte regnskaper, kan også redusere risikoen for kryssubsidiering ettersom markedsaktørprinsippet krever at bruk av felles ressurser skal verdsettes til markedspriser.

Hjelmeng-utvalget synes å mene at etterlevelse av markedsaktørprinsippet er viktig for å sikre **etterlevelse av EØS-regelverket og velfungerende konkurranse**. Hvis all offentlig økonomisk aktivitet hadde skjedd på linje med markedsaktørprinsippet, ville man per definisjon vært innenfor EØS-regelverket, og andre kostnader ved å etterleve regelverket ville dermed blitt mindre – eksempelvis ville det ikke vært nødvendig å foreta analyse av handlingsrommet før etablering av en konkret aktivitet.

Som drøftet i kapittel 2, kan det offentlige drive økonomisk virksomhet med et mål om å korrigere markedssvikt. Offentlige virksomheter kan drives med andre formål enn av en ren profitt, for eksempel ved å tilby kollektive goder eller sørge for at positive eksternaliteter blir internalisert. Innføring av markedsaktørprinsippet vil tvinge offentlige aktører til å drive mer som en privat aktør, og dermed pålegge offentlige virksomheter en profittfunksjon. Dette kan i noen tilfeller føre til redusert **tjenestetilbud til befolkningen**.

Det kan også tenkes at innføring av markedsaktørprinsippet kan gi svekkede muligheter til å **utnytte restkapasitet** på den mest samfunnsøkonomiske effektive måten. Dette er fordi markedsaktørprinsippet vil kunne kreve at prisene settes slik at det oppnås en positiv avkastning, noe som kan innebære økte priser og dermed redusert konsum.

Endelig kan innføring av markedsaktørprinsippet føre til en økning i **administrative kostnader**. Dette skyldes at etterlevelse av markedsaktørprinsippet vil kreve mer omfattende adskilte regnskap enn det som ellers ville vært nødvendig og fordi det vil være direkte administrative kostnader ved å etterleve

markedsaktørprinsippet. En eventuell opprettelse av et kontrollorgan for å sikre etterlevelse markedsaktørprinsippet vil også medføre betydelige administrative kostnader.

Det er også verdt å merke seg at Hjelmeng-utvalget foreslår at det skal føres tilsyn med at markedsaktørprinsippet overholdes, og at denne oppgaven legges til Konkurransetilsynet. Dette vil åpenbart medføre en økning i administrative kostnader. I motsetning til andre administrative kostnader som er diskutert, vil imidlertid ikke dette være kostnader som tilbyderne selv må bære. Disse kostnadene vil dermed ikke kunne ha effekt på aktivitetsnivået etc.

6.3.2 Aktiviteter med liten skala

Også i vurderingen av dette tiltaket gjør vi et skille mellom aktiviteter som foregår i liten og stor skala. Å tvinge frem etterlevelse av markedsaktørprinsippet vil ha svært ulike virkninger for aktiviteter som i utgangspunktet omfattes og ikke omfattes av EØS-regelverket.

Mulighetene for konkurransevridding er lavere for økonomisk aktivitet som foregår i liten skala, og samlet vurderer vi derfor at den samfunnsøkonomiske konsekvensen på konkurransen vil være liten; Aktivitetene er av begrenset skala, har i liten grad et kommersielt formål og har sjelden nære private konkurrenter. Samtidig vil markedsaktørprinsippet kunne redusere frihetsgradene knyttet til å korrigere markedssvikt ved å ta lave priser for tjenester.

I likhet med innføring av adskilte regnskaper, vurderer vi at aktivitet som skjer i liten skala ikke vil foregå i strid med EØS-lovgivningen (potensiell støtte vil være bagatellmessig), og tiltaket vil således ikke påvirke etterlevelsen av regelverket i praksis.

Innføring av et markedsaktørprinsipp for økonomisk aktivitet som skjer i liten skala kan ha negative konsekvenser for tjenestetilbudet og evnen til å utnytte restkapasitet. Mange av de offentlig økonomiske aktivitetene som foregår i liten økonomisk skala genererer ikke overskudd. Det er andre hensyn enn ren profitt som motiverer aktiviteten. Dersom forholdet mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet blir pålagt bestemte regler for internprising og/eller regler for kostnadsallokering av faste kostnader og felleskostnader (som ville påløpt uavhengig av om den økonomiske aktiviteten hadde eksistert eller ikke), vil et markedsaktørprinsipp kunne bety at tjenester må prises betydelig over marginalkostnad.⁴⁷

⁴⁷ Man risikerer altså at man gjennom å opprette et kunstig leverandørforhold mellom den ikke-økonomiske aktiviteten og den økonomiske aktiviteten at den økonomiske aktiviteten

må betale den ikke-økonomiske aktiviteten en tenkt markedspris for innsatsfaktoren. Denne markedsprisen kan være betydelig høyere enn marginalkostnaden.

Ved en streng tolkning av prinsippet kan dermed aktiviteter som ikke har til formål å generere overskudd måtte øke prisene til sluttbrukere betydelig. Videre vurderer vi at det er en risiko for at omfanget av aktiviteten reduseres eller at aktiviteten avvikles helt. Dette har i sin tur negative samfunnsøkonomiske effekter, både for tjenestetilbudet til befolkningen og i utnyttelse av restkapasitet.

Endelig vil de administrative kostnadene kunne bli høye sammenliknet med omsetningen for aktivitetene. Dette gjelder særlig siden etterlevelse av markedsaktørprinsippet vil kunne kreve mer omfattende adskilte regnskap enn det som ellers er nødvendig.

Tabell 6-5: Aktiviteter med liten skala: Krav om etterlevelse av markedsaktørprinsippet

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Liten	0
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Intet	Liten	0
Tjenestetilbud til befolkningen	Middels negativt	Stor	÷ ÷ ÷
Utnyttelse av restkapasitet	Middels negativt	Middels	÷ ÷
Administrative kostnader	Middels negativt	Stor	÷ ÷ ÷

Analyse: Oslo Economics

6.3.3 Aktiviteter med stor skala

Virkningene vil være annerledes for virksomheter som skjer i stor skala. Mye offentlig økonomisk aktivitet i stor skala vil i stor grad opereres som egne virksomheter, og adskilte fra den offentlige organisasjonen. Dette gjør at markedsaktørprinsippet i mange tilfeller implisitt følges allerede – enten formelt eller uformelt.

Risikoen for konkurransevridning er isolert størst for økonomisk aktivitet som skjer i stor skala. Innføring av markedsaktørprinsippet vil dermed kunne ha en positiv effekt på effekt på konkurransen. Også etterlevelsen av EØS-regelverket vil være betydelig mer effektiv ved innføring av markedsaktørprinsippet, fordi prinsippet per konstruksjon vil kunne legge til rette for konkurranse på like vilkår mellom markedsaktører og hindre statsstøtteproblematikk. Blant annet vil markedsaktørprinsippet, slik Hjelmeng-utvalget beskriver det, rette opp i den kunstige fordelingen det offentlige oppnår gjennom konkursimmunitet. Denne fordelingen er relevant for blant annet aktiviteter som er organisert som kommunale foretak eller som et eget eller som del av et offentlig organisasjonsledd. Det er også trolig aktiviteter som skjer i stor skala som krever at den offentlige aktøren foretar investeringer – enten ved å bruke egne midler eller ved å hente kapital i kredittmarkedene.

Markedsaktørprinsippet vil imidlertid kunne ha en negativ effekt på tjenestetilbudet til befolkningen, dersom det fører til at offentlige aktører må sette høyere priser enn de ellers ville gjort. Dette vurderer vi imidlertid vil ha begrenset effekt i praksis. Årsaken er at aktiviteter som skjer i stor skala trolig sjelden har felleskostnader eller andre innsatsfaktorer som kjøpes av den offentlige aktøren som en stor andel av sin kostnadsbase.

Til forskjell fra aktiviteter som skjer i liten skala, vurderes sannsynligheten for at aktiviteter avvikles som betydelig lavere. Dette fordi aktivitetene oftere drives med positivt dekningsbidrag, og dermed også har mulighet til å bære en økning i administrative kostnader. Aktiviteter som skjer i stor skala baseres trolig ikke på restkapasitet, så tiltaket vil ikke ha virkning for utnyttelse av restkapasitet.

Aktiviteter som skjer i stor skala har trolig systemer som gjør at de administrative kostnadene ved å etterleve markedsaktørprinsippet vil være begrensede for de aktivitetene som treffes. Videre er det forholdsvis få aktiviteter som vil treffes, ettersom det er forholdsvis få aktiviteter som skjer i stor skala, og flere av disse aktivitetene er allerede skilt ut i egne selskap.

Tabell 6-6: Aktiviteter med stor skala: Krav om etterlevelse av markedsaktørprinsippet

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Stor	++
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Lite, positivt	Stor	++
Tjenestetilbud til befolkningen	Lite, negativt	Middels	÷
Utnyttelse av restkapasitet	Lite, negativt	Ingen	0
Administrative kostnader	Lite, negativt	Middels	÷

Analyse: Oslo Economics

6.3.4 Samlet samfunnsøkonomisk konsekvens

Innføring av markedsaktørprinsippet for all offentlig økonomisk aktivitet er trolig ikke samfunnsøkonomisk effektivt. Svært mye aktivitet i kommunene foregår uten at det genereres overskudd – eller er basert på et selvkostprinsipp. Denne aktiviteten vil potensielt måtte avvikles (eller endres grunnet reduserte frihetsgrader) ved innføring av et markedsaktørprinsipp. Kinovirksomhet, utleie av kommunal eiendom i sporadisk skala eller drift av svømmehaller kan generere stor nytte for innbyggerne på tross av at det ofte ikke finnes et kommersielt marked for tjenestene. Betydelige samfunnsøkonomiske tap kan derfor oppstå om slik aktivitet avvikles.

Et markedsaktørprinsipp kan imidlertid være med på å sikre like konkurransevilkår for offentlige og private virksomheter og dermed vri produksjonen i mer effektiv retning. Fordi konkurranse gir opphav til bedre ressursutnyttelse i samfunnet, vil det i mange markeder kunne være lønnsomt at markedsaktørprinsippet følges. Det er imidlertid helt klart at dette ikke bør gjelde for aktiviteter med svært liten skala – med mindre det er særskilte grunner til det.

Hvis man skal innføre og håndheve et markedsaktørprinsipp, er det etter vårt syn kun potensielt samfunnsøkonomisk lønnsomt om dette skjer i virksomheter som har vesentlig økonomisk skala. Dersom et generelt markedsaktørprinsipp skal innføres, bør det derfor skje med tilhørende terskler.

6.4 Tiltak: Skatteplikt

I dag har både statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter skattefritak gjennom skatteloven § 2-30, og Hjelmeng-utvalget har foreslått å innføre skatteplikt på EØS-rettslig økonomisk aktivitet som skjer i offentlig regi.

Som vi har drøftet over, vil også en innføring av skatteplikt kun være oppnåelig om det føres adskilte regnskaper. I vurderingen av samfunnsøkonomiske

konsekvenser av dette tiltaket legger vi derfor til grunn at adskilte regnskap er innført, og vurderer de inkrementelle virkningene av å innføre skatteplikt.

6.4.1 Virkninger

Offentlige virksomheter kan ha skattefritak – også for kommersiell aktivitet. Private aktører må på sin side svare skatt av sitt overskudd. Basert på økonomisk teori er det imidlertid ikke åpenbart at skattefritak på overskudd skal gi risiko for konkurransevridning. I prinsippet påvirkes ikke prisingsinsentiver og andre adferdsinsentiver på kort sikt av skattesatsen. Ved investeringer kan riktignok fritak fra selskapskatt isolert sett gi insentiver til å investere mer og ta høyere risiko, dersom skattefritak gir en usikker investering en høyere forventet avkastning. Dette kan vri investeringer i ineffektiv retning.

Private aktører har imidlertid mulighet til å få skattefradrag på underskudd – for eksempel ved at bedriften totalt sett har overskudd gjennom en bred portefølje av prosjekter, gjennom fremførbare underskudd eller gjennom at et fremtidig skattefradrag kan omsettes i kapitalmarkedene. Slike fordeler har ikke en offentlig aktør som er unntatt inntektsbeskatning. Dette kan i teorien helt eller delvis motvirke den mulige fordelene offentlige aktører har ved fritak på beskatning.

Skatteplikt kan dermed i teorien være nøytralt på investeringsinsentiver ved at alle investeringsprosjekter som er lønnsomme uten skatt på overskudd også er lønnsomme med en skatt. Det er likevel, som drøftet i delkapittel 3.1.1, en mulighet for at selskapskatt bidrar til høyere avkastningskrav for private enn det de ellers ville hatt – og at det gjennom dette medfører en vridning av produksjonen. Den mest effektive måten å avhjelpe denne potensielle ineffektiviteten på er dermed å la økonomisk aktivitet være skattepliktig, uavhengig av om aktiviteten skjer i offentlig eller privat regi. I så tilfelle vil skatteplikt for offentlige aktører kunne gi **mer effektiv konkurranse**, fordi den vil foregå på likere vilkår. Tiltaket kan dermed ha en positiv betydning for effektiv konkurranse.

Selv om manglende skatteplikt ikke virker konkurransevridende, vil det likevel kunne vurderes som statsstøtte. Intuisjonen for dette er at effekten blir den samme som om staten pålegger skatt og deretter overfører skatteinntektene tilbake til virksomheten. Gitt en slik forståelse, vil imidlertid den implisitte støtten være avhengig av størrelsen på overskuddet. Dersom virksomheten drives på en måte som ikke ventes å generere overskudd, er det dermed heller ingen implisitt støtte.

Selv om en begrenset andel av den økonomiske aktiviteten genererer overskudd, har ESA prinsipielt vært bekymret for at den manglende skatteplikten kan innebære statsstøtte. Innføring av skatteplikt vil dermed føre til at en potensiell kilde til ulovlig statsstøtte elimineres. Tiltaket vil dermed ha en positiv betydning for **etterlevelse av EØS-lovgivningen**.

Basert på at skatteplikt ikke forventes å endre aktørers incentiver direkte, er det liten grunn til å tro at skatteplikten i seg selv vil kunne gi **redusert tjenestetilbud til befolkningen**, utover effekten som følger av økte faste kostnader ved å føre adskilte regnskaper. Det er imidlertid mulig at skatteplikt vil gi høyere administrative kostnader på aktivitetsnivå enn kun adskilte regnskap. I så tilfellet er det en risiko for at aktiviteter som ville vært rasjonelle uten skatteplikt ikke blir rasjonelle med skatteplikt. Skatteplikt kan dermed ha en liten negativ betydning for tjenestetilbudet.

Restkapasiteten er et resultat av ikke-økonomisk aktivitet. Skatteplikt på økonomisk aktivitet knyttet til å utnytte restkapasitet forventes derfor verken å påvirke selve restkapasiteten eller mulighetene til å **utnytte restkapasitet**. En eventuell negativ effekt må derfor skyldes økte administrative kostnader på aktivitetsnivå. For utnyttelse av restkapasitet vil dermed tiltaket ha en liten negativ betydning.

Innføring av skatteplikt på økonomisk aktivitet vil gi økte **administrative kostnader**. Hvor store inkrementelle kostnader det vil generere vil imidlertid avhenge av flere forhold, eksempelvis hvor detaljerte separate regnskaper det stilles krav om – dersom det ikke er skatteplikt. Dersom skatteplikten medfører at det må føres detaljerte regnskaper, vil de administrative kostnadene kunne øke forholdsvis mye.

6.4.2 Aktiviteter med liten skala

Vår kartlegging viser at mange av aktivitetene som skjer i liten skala ikke genererer overskudd, og intervjuer indikerer at dette skyldes at aktørene baserer seg på selvkost. Dette gjør at skatteplikt er lite relevant for aktiviteter som skjer i liten skala, ettersom store deler av disse aktivitetene aldri vil komme i skatteposisjon. Manglende skatteplikt synes derfor ikke å utgjøre noen støtte i praksis for disse aktivitetene. Kombinert med at aktivitetene ofte ikke vil omfattes av EØS-regelverket, er det derfor rimelig å legge til grunn at tiltaket ikke vil ha noen praktisk betydning for etterlevelse av EØS-regelverket.

Videre er det som nevnt lite sannsynlig at aktiviteter som skjer i liten skala er konkurransevridende. Små aktiviteter er også vanligvis lite kapitalintensive. Det er derfor lite sannsynlig at manglende skatteplikt kan føre til overinvesteringer eller at offentlige aktører går inn i prosjekter med stor risiko. Det er derfor også naturlig å legge til grunn at tiltaket ikke vil ha virkning for effektiviteten i konkurransen.

Siden aktivitetene som skjer i liten skala også i begrenset grad genererer overskudd, er det på den annen side lite sannsynlig at tiltaket vil ha en direkte effekt på tjenestetilbudet til befolkningen eller mulighetene til å utnytte restkapasitet. Disse mulighetene vil imidlertid kunne bli begrenset gjennom indirekte effekter. Dette som en følge av at skatteplikt, i likhet med adskilte regnskaper, kan kreve mer omfattende og detaljerte regnskaper enn det som er nødvendig uten tiltaket. Dette vil kunne øke de administrative kostnadene på aktivitetsnivå og dermed kunne svekke incentivet til å tilby tjenester. Tiltaket vil også kunne lede til at det må tas en høyere pris for tjenestene for å dekke inn relevante kostnader.

Som vist i Tabell 6-7, forventer vi derfor at de totale samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket for aktiviteter som skjer i liten skala i hovedsak vil være at disse må bære høyere faste kostnader. Dette fordi aktivitetene sjelden kan forventes å vri konkurransen eller påvirke samhandelen, samtidig som aktivitetene i liten grad genererer overskudd og derfor sjelden vil komme i skatteposisjon. Denne konklusjonen baseres på en samlet vurdering og virkninger i spesifikke bransjer kan derfor avvike fra den overordnede konklusjonen.

Tabell 6-7: Aktiviteter med liten skala: Virkning av å innføre skatteplikt

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Liten	0
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Intet	Liten	0
Tjenestetilbud til befolkningen	Middels negativt	Middels	÷
Utnyttelse av restkapasitet	Middels negativt	Liten	÷
Administrative kostnader	Middels negativt	Middels	÷÷

Analyse: Oslo Economics

6.4.3 Aktiviteter med stor skala

Økonomisk aktivitet i stor skala er mer egnet til å vri konkurransen enn aktivitet som skjer i liten skala. Videre er det mer sannsynlig at det er investeringer knyttet til aktiviteter som skjer i stor skala enn i liten skala. Vår kartlegging viser også at aktiviteter som skjer i stor skala oftere genererer overskudd og møter konkurranse fra private aktører. Innføring av skatteplikt for aktiviteter som skjer i stor skala kan dermed potensielt ha positiv betydning for effektiv konkurranse – dersom fritaket faktisk har konkurransevidende effekter.

Det er også mer sannsynlig at økonomisk aktivitet som skjer i stor skala oppfyller kriteriene for å falle inn under regelverket om offentlig støtte enn aktiviteter som skjer i liten skala. Kartleggingen vår viser også at disse aktivitetene oftere genererer overskudd enn aktiviteter som skjer i liten skala. Dermed mottar disse aktivitetene implisitt støtte gjennom skattefritaket. Innføring av skatteplikt vil derfor prinsipielt ha en positiv betydning for etterlevelse av EØS-regelverket.

Ettersom aktivitetene som skjer i stor skala oftere genererer overskudd enn aktiviteter som skjer i liten skala, vurderer vi det også som sannsynlig at det også vil være rasjonelt å drive aktivitetene selv med noe høyere administrative kostnader. Videre vurderer vi det som sannsynlig at det for mange av aktivitetene allerede er etablert økonomiske styringssystemer, som gjør at de administrative kostnadene vil øke forholdsvis lite.

Det er derfor lite sannsynlig at tiltaket, gjennom å øke de administrative kostnadene, vil kunne ha negative konsekvenser for tjenestetilbudet. Videre ventes ingen negativ effekt på mulighetene til å utnytte restkapasitet. Dette ettersom aktiviteter som skjer i stor skala ikke forventes å være basert på restkapasitet.

Omfanget – målt som hvor mange aktiviteter som treffes – av tiltaket er imidlertid begrenset. Dette som følge av at det er forholdsvis få aktiviteter som skjer i stor skala, og fordi mange av disse allerede er skilt ut i egne selskaper og dermed har skatteplikt.

Tabell 6-8: Aktiviteter med stor skala: Virkning av å innføre krav om skatteplikt

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Middels	+
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Lite, positivt	Stor	++
Tjenestetilbud til befolkningen	Lite, negativt	Liten	0
Utnyttelse av restkapasitet	Lite, negativt	Liten	0
Administrative kostnader	Lite, negativt	Liten	0

Analyse: Oslo Economics

6.4.4 Samlet samfunnsøkonomisk konsekvens

For aktiviteter som skjer i liten skala, synes det ikke å eksistere et behov for å innføre skatteplikt – fordi disse aktivitetene i liten grad er egnet til å vri konkurransen. Det er også liten sannsynlighet for at disse aktivitetene vil falle inn under EØS-regelverket om offentlig støtte. Den dominerende konsekvensen vil dermed være en unødvendig økning i administrative kostnader. For aktiviteter som skjer i liten skala synes det derfor ikke å være samfunnsøkonomisk lønnsomt å

pålegge skatteplikt – og det vil heller ikke generere merkbare skatteinntekter.

Aktiviteter som skjer i stor skala kan gi konkurransevidning. Risikoen for konkurransevidning som følge av skattefritak vurderes imidlertid som begrenset, og vil primært være aktuelt for aktiviteter som krever betydelige investeringer. Innføring av skatteplikt kan dermed ha en liten eller moderat positiv virkning på konkurransen.

Hvis aktivitet som skjer i tilstrekkelig stor skala, vil den kunne ha innvirkning på samhandelen. Dersom den også er lønnsom og/eller krever betydelige investeringer, så vil skattefritaket reelt sett gi støtte. Innføring av skatteplikt vil i så tilfelle ha en positiv og stor virkning på etterlevelse av EØS-lovgivningen. Samtidig er det forventet at de administrative kostnadene vil øke lite som følge av tiltaket, særlig fordi det trolig er hensiktsmessig at det føres adskilte regnskap for aktiviteter som skjer i stor skala.

Samlet indikerer dette at det kan være lønnsomt å innføre skatteplikt på aktiviteter som skjer i stor skala.

6.5 Tiltak: Selskapsmessig utskilling

Et mindretall i Hjelmeng-utvalget foreslo å innføre selskapsmessig skille mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet. Et selskap som er skilt ut som en egen juridisk enhet møter i prinsippet nøyaktig de samme rammebetingelsene som en tilsvarende privat aktør. Blant annet vil utskilte selskap ha skatteplikt og de er ikke immune mot konkurs. Videre vil potensielle kunstige fordeler fra offentlig ikke-økonomisk aktivitet, for eksempel overføringer eller garantier, i en mye større grad være mulig å observere. En selskapsmessig utskilling vil dermed i prinsippet sikre full etterlevelse av EØS-reglene ved at de utskilte enhetene vil måtte forholde seg til samme regler om offentlig støtte som andre private aktører.

Et selskapsmessig skille er på mange måter analogt med et markedsaktørprinsipp kombinert med skatteplikt – som vi utnytter i vår analyse av konsekvensene. Et selskapsmessig skille er imidlertid mer omfattende ettersom at det må gjennomføres en reell utskilling av selskapet.⁴⁸ Dette innebærer blant annet at det må etableres et eget styre mv.

Selskapsmessig utskilling kan også være en mer robust løsning enn å innføre skatteplikt og markedsaktørprinsipp kombinert. Dette er fordi en vil være mindre avhengig av å utforme en god løsning på utfordringene ved foretakssimulering i adskilte regnskaper, drøftet i delkapittel 3.3. Videre vil selskapets styre være ansvarlig for at selskapet driftes etter formålet og at dets interesser ivaretas.

6.5.1 Virkninger

Selskapsmessig skille vil kunne redusere muligheten for at det forekommer krysssubsidiering, ettersom to separate selskaper ikke på samme måte som én enhet kan overføre verdier mellom aktiviteter. Dette er en av hovedmotivasjonene bak tiltaket, fordi selskapsmessig utskilling av økonomisk aktivitet vil begrense offentlige virksomheters muligheter til å gi subsidier som medfører konkurransevridning. Tiltaket

kan derfor gi **mer effektiv konkurranse**. Dersom konkursimmunitet eller skattefritak fører til konkurransevridning, kan også selskapsmessig utskilling gjøre det enklere å motvirke dette.

Krav om selskapsmessig skille kan gjøre det mindre kostbart å sikre **etterlevelse av EØS-regelverket**. Selskapsmessig utskilling innebærer både skatteplikt og mulighet til å gå konkurs. I tillegg kan potensielle overføringer av fordeler fra ikke-økonomisk aktivitet til det utskilte selskapet enklere kontrolleres for, og det er dermed enklere å kontrollere at regelverket følges.

På samme måte som for de øvrige tiltakene, vil selskapsmessig skille kunne føre til redusert **tjenestetilbud til befolkningen**. Dette følger av at det kan være kostbart for virksomheter å måtte juridisk skille ut den økonomiske aktiviteten. I ytterste konsekvens kan dette medføre at enkelte tjenester blir for kostbare og må avvikles. Generelt vurderer vi at denne effekten vil være sterkere ved selskapsmessig skille enn ved adskilte regnskaper, fordi vi vurderer at det er mer krevende med en full utskilling enn å kun føre regnskaper, jf. drøfting i kapittel 3.3. Virkningene vurderes å tilsvare virkninger ved innføring av et markedsaktørprinsipp.

Selskapsmessig utskilling kan også hindre mulighetene offentlige virksomheter har til å **utnytte restkapasitet**. Også her vurderer vi at effektene kan tilsvare effektene som ved innføring av et generelt markedsaktørprinsipp. Dette ettersom markedsaktørprinsippet i praksis vil belaste det simulerte foretaket med markedspris for restkapasitet – og dette er det et utskilt selskap også vil måtte betale.

Selskapsmessig utskilling av økonomisk aktivitet vil medføre økte **administrative kostnader**. Slike kostnader vil komme av at det må føres regnskaper som må revideres, samt kostnader blant annet knyttet til styringen av hvert nyetablerte selskap. Også selve utskillingen vil medføre administrative kostnader av betydning.

6.5.2 Aktiviteter med liten skala

For aktiviteter med liten skala vurderer vi at konsekvensene vil ligne konsekvensene ved innføring av markedsaktørprinsippet, men at effektene i begge retninger vil være relativt sterkere.

Økonomisk aktivitet på liten skala forventes å måtte bære relativt store kostnader og ulemper dersom det stilles krav om at all økonomisk aktivitet må foregå i egne selskaper. Hvis en kommune som driver med diverse små aktiviteter for å sikre et godt tjenestetilbud til innbyggerne blir nødt til å opprette

⁴⁸ Se bl.a. Hjelmeng-utvalget, kapittel 10.4.5

separate selskaper for alle aktivitetene, kan det føre til at flere aktiviteter må avvikles. Dette vil også kunne gi svekkede muligheter for å utnytte restkapasitet.

Ettersom aktivitet med liten skala sjeldnere er konkurransevriddende eller er underlagt EØS-

regelverket, vil styrken av disse virkningene vil være liten eller ubetydelig. Videre vil de administrative kostnadene ved selskapsmessig skille kunne være enda sterkere enn ved innføring av et generelt markedsaktørprinsipp.

Tabell 6-9: Aktiviteter med liten skala: Virkning av å innføre selskapsmessig skille

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Liten	0
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Intet	Liten	0
Tjenestetilbud til befolkningen	Middels negativt	Stor	÷÷÷
Utnyttelse av restkapasitet	Middels negativt	Middels	÷÷
Administrative kostnader	Middels negativt	Stor	÷÷÷

Analyse: Oslo Economics

6.5.3 Aktiviteter med stor skala

For aktiviteter med stor skala vil konsekvensene av selskapsmessig skille ligne på konsekvensene av markedsaktørprinsippet, men igjen bevege seg i kraftigere retning.

Potensialet for konkurransevridding er større når aktiviteten foregår i større skala, som drøftet over. Dette medfører at en løsning som skiller ut all offentlig økonomisk aktivitet både kan bidra til redusert risiko for kryssubsidiering og konkurransevridding. Etterlevelsen av EØS-regelverket vil også bli vesentlig mindre kostnadskrevende hvis all aktivitet er juridisk utskilt.

Samtidig vil de administrative kostnadene trolig bli høyere ved utskilling enn ved innføring av et markedsaktørprinsipp. Videre begrenses den negative effekten av at mange av virksomhetene som driver økonomisk aktivitet i stor skala allerede er skilt ut i egne juridiske enheter.

Sammenlignet med aktiviteter i liten skala, kan det altså i mindre grad argumenteres for at selskapsmessig skille vil føre til svekkede muligheter til å tilby et godt tjenestetilbud eller utnytte restkapasitet. Endelig vil også de administrative kostnadene treffe relativt svakere enn for aktiviteter som skjer i liten skala.

Tabell 6-10: Aktiviteter med stor skala: Virkning av å innføre selskapsmessig skille

Virkning	Omfang	Betydning	Konsekvens
Effekt på konkurranse	Lite, positivt	Stor	++
Etterlevelse av EØS-lovgivningen	Middels, positivt	Stor	+++
Tjenestetilbud til befolkningen	Lite, negativt	Middels	÷
Utnyttelse av restkapasitet	Lite, negativt	Liten	0
Administrative kostnader	Middels, negativt	Middels	÷÷

Analyse: Oslo Economics

6.5.4 Samlet samfunnsøkonomisk konsekvens

Mye økonomisk aktivitet er av så liten skala at det trolig vil være samfunnsøkonomisk ulønnsomt å stille krav til selskapsmessig skille for all aktivitet. Dette skyldes at en stor del av den økonomiske aktiviteten i seg selv ikke gir risiko for konkurransevridding eller samhandelsproblematikk. Samtidig vil de administrative kostnadene knyttet til å skille ut aktiviteten kunne bli høye, sammenliknet med den relevante omsetningen. Dette vil i sin tur kunne medføre avviking av økonomisk aktivitet som i samfunnsøkonomisk forstand er ønskelig.

For aktivitet som skjer i større skala stiller det seg annerledes. Slik aktivitet kan gi konkurransevridding. Den vil også kunne påvirke samhandelen og ulike konkurransevilkår vil dermed kunne gi opphav til statsstøtteproblematikk i EØS-rettslig forstand. Det synes heller ikke å være spesielt kostbart for slike virksomheter å være egne juridiske enheter. Å kreve selskapsmessig utskilling for økonomisk aktivitet over en viss størrelse virker derfor samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette med mindre det er særskilte forhold som gjør at en slik utskilling vil føre til mindre effektiv ressursutnyttelse.

7. Anbefalinger

Basert på den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 6 anbefaler vi at tiltakene som er foreslått av Hjelmeng-utvalget ikke innføres for aktiviteter med begrenset økonomisk omfang.

For aktiviteter av større omfang, foreslår vi to terskelverdier for ulike tiltak; (1) regnskapsmessig skille for virksomheter med økonomisk aktivitet med forventet årlig omsetning på over 5 millioner kroner og (2) full selskapsmessig skille for virksomheter med årlig omsetning på over 12 millioner kroner. Det siste tilsvarer tiltaket som var ønsket av mindretallet i Hjelmeng-utvalget.

Tersklene for når de ulike tiltakene gjelder fra bør justeres ved vesentlige endringer i EØS-lovgivning, valutakurser og skattesatser.

Dersom det identifiseres noen typer aktiviteter eller markeder der terskelverdiene åpenbart ikke er egnet, eksempelvis fordi aktivitet i begrenset omfang kan vri konkurransen eller fordi full utskilling gir store negative virkninger, anbefaler vi at hensiktsmessige tiltak innføres gjennom forskrifter for de respektive aktivitetstypene.

7.1 Ingen tiltak for aktiviteter med begrenset økonomisk omfang

Vi har i denne utredningen gjennomgått potensialet for konkurransevridding og samhandelspåvirkning for et utvalg (EØS-rettslige) økonomiske aktiviteter. Videre har vi utført en kvalitativ samfunnsøkonomisk analyse av Hjelmeng-utvalgets foreslåtte generelle tiltak.

Vår vurdering er at det ikke bør innføres tiltak for økonomisk aktivitet som skjer i liten skala. Dette med mindre det er særskilte forhold i spesifikke markeder som tilsier at også aktivitet i begrenset skala kan gi konkurransevridding eller ha samhandelspåvirkning. Begrunnelsen for at vi ikke anbefaler noen tiltak for aktivitet som skjer i liten skala er todelt.

For det første har vi ikke identifisert et klart behov for å innføre tiltak som regulerer offentlig økonomisk

aktivitet som skjer i liten skala. Økonomisk aktivitet som skjer i liten skala har begrenset potensial til å vri konkurransen i ineffektiv retning. Samtidig er sannsynligheten liten for at aktivitet i begrenset skala påvirker samhandelen mellom EØS-statene. Dette innebærer at det er svake eller ingen effekter på nyttesiden ved innføre tiltakene som er foreslått av Hjelmeng-utvalget.

For det andre kan tiltakene ha negative konsekvenser for aktivitetene. Gjennomføring av tiltakene kan medføre store administrative kostnader relativt til aktivitetens omfang. Vi vurderer derfor at det er risiko for at en del aktiviteter med begrenset skala vil opphøre dersom de blir omfattet av de foreslåtte tiltakene. Mye av aktiviteten er også nært knyttet opp mot ikke-økonomisk aktivitet. Tiltakene kan dermed føre til at det offentlige blir hindret i å utnytte restkapasitet og at tjenestetilbudet til befolkningen blir redusert.

For aktiviteter med større omfang er de negative konsekvensene av tiltakene mindre. For disse aktivitetene kan også tiltakene ha positive konsekvenser. Dette gjennom bedre etterlevelse av statsstøtteregelverket, samt ved at tiltakene kan redusere risikoen for ineffektiv konkurransevridding.

I noen markeder vil imidlertid også økonomisk aktivitet i begrenset skala kunne vri konkurransen eller påvirke samhandelen. Dersom slike markeder identifiseres, er vår anbefaling at hensiktsmessige tiltak innføres ved forskrift eller lov i disse markedene. Dette på samme måte som er gjort for næringsavfall.

7.2 Høy terskel for inngripende tiltak

Vi anbefaler at det innføres to ulike terskelverdier for tiltak: en lavere terskel for regnskapsmessig skille og en høyere terskel for øvrige og mer inngripende tiltak. I det følgende drøftes terskelverdien for sistnevnte. Anbefalinger vedørende terskel for regnskapsmessig skille fremkommer i avsnitt 7.3.

Risikoen for konkurransevridding og samhandelspåvirkning som følge av ulike rammevilkår øker med omfanget av den offentlige aktørens økonomiske aktivitet. Det kan også være underliggende forskjeller mellom markeder, slik at et omsetningsnivå som er egnet til å påvirke konkurransen og samhandelen i ett marked, kan betegnes som uproblematisk i et annet marked. Det er derfor ikke rett-frem å sette en endelig terskel der

man kan garantere for fravær av konkurransevridding og samhandelspåvirkning under terskelen.

Terskelen bør likevel være basert på omsetningen fra den offentlige aktørens økonomiske aktivitet i et relevant marked, og være den samme i alle mulige markeder.⁴⁹ Omsetning vil normalt være uproblematisk å måle, da det er basert på salgsinntekter som også er MVA-pliktig. Øvrige terskelmål, for eksempel prosentvis andel av økonomisk aktivitet eller vurderinger av konkurransevriddings- og samhandelsvilkår, er etter vår vurdering lite presise mål der endelig vurdering av aktivitetens nivå i forhold til terskel vil være skjønnsmessig og derfor lite konsistent.

Den generelle terskelen for omsetning bør være forholdvis høy. Dersom aktiviteten har lav omsetning, er det etter vår vurdering lite sannsynlig at den eventuelle kunstige fordelene den økonomiske aktiviteten oppnår gjennom skattefritak, konkursimmunitet eller kryssubsidiering har en vesentlig verdi målt i kroner.

Vår vurdering er at terskelen bør settes på et nivå der terskelen for tiltak er i harmoni med reglene om bagatellmessig støtte. Det vil si at den offentlige støtten ikke kan overstige € 200 000 over tre regnskapsår.⁵⁰

For selskapsskatt, som per i dag er satt til 22 prosent, vil overskudd på € 909 090 over tre år utløse en selskapsskatt på € 200 000. Uten regnskapsmessig skille er overskudd utfordrende å måle. En omsetningsgrense for skatteplikt bør derfor være på et nivå der det er lite sannsynlig at en vil oppnå et overskudd på € 909 090 over tre år.

Hvilken omsetning som vil utløse et slikt overskudd avhenger av aktivitetens driftsmargin; til en gitt omsetning stiger resultatet i virksomhetens margin. Som et konservativt anslag setter vi denne marginen til 25 prosent.⁵¹ Gitt denne antakelsen har vi beregnet at en nedre terskel på omsetning som potensielt kan utløse en selskapsskatt på € 200 000 over tre år til omtrent €3 640 000.⁵² Etter dagens eurokurs (desember

2019) utgjør dette en årlig omsetning på i overkant av 12 millioner kroner.

Selv om beregningen er basert på hvilket omsetningsnivå som sannsynlig utløser selskapsskatt over bagatellmessig støtte, anser vi dette som en fornuftig terskel også for øvrige tiltak (ikke kun skatteplikt). Med en så begrenset omsetning vurderer vi det som lite sannsynlig at den offentlige aktørens økonomiske aktivitet generelt kan oppnå en kunstig fordel gjennom konkursimmunitet eller kryssubsidiering fra ikke-økonomisk aktivitet som har en verdi som er større enn € 200 000 over tre år. Det er derfor lite sannsynlig at aktivitet med lavere omsetning implisitt gis støtte som er i strid med EØS-avtalen. Videre vurderes risikoen for ineffektiv konkurransevridding som lav for aktiviteter med omsetning under denne terskelverdien.

Unntak fra en slik omsetningsgrense bør gjelde dersom det er særskilte grunner til at betydningsfulle konkurransevriddende effekter oppstår for aktivitet med lavere omsetning. Eksempelvis bør et unntak fra en slik grense gjelde dersom den offentlige økonomiske aktiviteten er i åpenbar nær konkurranse med private aktører og det er stor sannsynlighet for at skattefritak og konkursimmunitet kan være konkurransevriddende. Et annet eksempel kan være dersom aktiviteten bærer preg av å være kompleks og lite transparent, eksempelvis aktivitet knyttet til eiendomsutvikling. I slike tilfeller anbefaler vi at all aktivitet, uavhengig av omsetning, underlegges tiltak.

7.3 Egen terskel for regnskapsmessig utskilling

Vi anbefaler at det innføres en generell plikt om egne regnskap for økonomisk aktivitet med en omsetning over nevnte terskelverdi. For at den administrative byrden ikke skal være for stor, mener vi at et slikt minstekrav skal bidra til å gi et riktig mål på salgsinntekter og der kostnader fordeles basert på fastsatte prinsipper og fordelingsnøkler. For akkurat dette kravet kan det være fornuftig at omsetnings- terskelen er noe lavere enn den som er foreslått i delkapittel 7.2. Vi anser en fornuftig terskel for et

⁴⁹ Dersom eksempelvis samme kommune både driver parkeringsvirksomhet og kino, skal omsetningen fra aktivitetene vurderes separat selv om virksomhetene har samme eier. Dette er fordi at kino og parkeringsvirksomhet ikke inngår i samme relevante marked (de er ikke substitutter). Dersom en kommune i stedet drifter to ulike kinoer, er det naturlig at omsetningen for begge kinoer skal vurderes samlet. Dette fordi at kinoer i samme kommune sannsynligvis inngår i samme relevante marked (de er substitutter).

⁵⁰ Regjeringen.no, Bagatellmessig støtte
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurranse>

epolitikk/regler-om-offentlig-stotte-
listeside/bagatellmessig-stotte/id2412660/

⁵¹ Det vil si, vi anser det som usannsynlig at den faktiske driftsmarginen er høyere enn 25 prosent. Det er imidlertid svært sannsynlig at denne er lavere enn dette, noe som vil gi en høyere omsetningsterskel. I henhold til SSBs regnskapsstatistikk for ikke-finansielle selskaper var gjennomsnittlig driftsmargin i 2018 lik 10,9 prosent (SSB Statistikkbanken, tabell 07371). Dette underbygger at vi er konservative når vi legger til grunn en driftsmargin på 25 prosent.

⁵² Beregningen for omsetningsgrensen er:
€200 000/(selskapsskatt % x margin %)

enkelt regnskapsmessig skille som 5 millioner kroner i forventet årlig omsetning.

Et regnskapsmessig skille bør gjelde all EØS-rettslig økonomisk aktivitet med årlig forventet omsetning over en slik terskel – selv om virksomheten ikke møter nær konkurranse fra private aktører. Dette muliggjør at man kan føre et grunnleggende tilsyn ved mistanke om offentlig støtte – selv om risiko for konkurransevridning er lav. I tillegg vil et krav om egne regnskaper på dette nivået gjøre at man kan holde øye med at omsetningen ikke overgår terskelen for når mer omfattende tiltak skal gjelde.

Vi anbefaler at regnskapet tillates ført etter kommunelovens prinsipper. Dette ettersom kommunenes økonomiske aktivitet primært er knyttet til tjenesteproduksjon, og derfor ikke trenger periodisering etter regnskapslovens prinsipper (bl.a. for varelager) – samtidig som kommunelovens prinsipper vil være en mindre kostnadskrevende metode.

Vi anbefaler videre at det utarbeides noen enkle retningslinjer for utarbeidelse av regnskap for offentlige aktørers økonomiske aktivitet. Dette som følge av at regnskapsprinsippene i kommuneloven i utgangspunktet ikke er tiltenkt økonomisk aktivitet, og fordi ikke alle offentlige aktører fører regnskap basert på disse prinsippene.

For det første bør offentlige aktører være pålagt å utarbeide egen dokumentasjon for fordeling av kostnader mellom ikke-økonomiske og økonomiske aktiviteter. Videre bør det kreves egen driftskonto for alle kontante inn- og utbetalinger til hver separat økonomisk aktivitet. Også kontantoppgjør mellom kommunen og aktiviteten, herunder utdeling av egenkapital, bør da føres over denne driftskontoen. I den utstrekning aktiviteten er skattepliktig, bør næringsoppgaven eller annen rapportering til skattemyndighetene baseres på det samme regnskapet. Det er da nødvendig at skattemyndighetene fastsetter hvordan denne rapporteringen da skal gjøres.

7.4 Anbefalte tiltak for aktivitet med høy omsetning

I det følgende presenteres våre anbefalinger for offentlig økonomisk aktivitet med omsetning over den terskelen som er foreslått i avsnitt 7.2.

7.4.1 Krav om selskapsmessig utskilling eller markedsaktørprinsipp

For aktiviteter med faktisk eller forventet omsetning over 12 millioner kroner per år mener vi det i utgangspunktet bør være et krav om selskapsmessig utskilling av aktiviteten i aksjeselskap. Dette vil være

en robust måte å sikre at den aktiviteten som med størst sannsynlighet er konkurransevridende og/eller påvirker samhandelen skjer på like vilkår som privat virksomhet. Aktiviteter som har mer enn 12 millioner kroner i årlig omsetning synes også sjelden å være nært knyttet til ikke-økonomisk aktivitet og ofte å være kommersielt motivert. Eksempler på slik virksomhet er kommunale parkeringsselskaper, bredbånd- og TV-selskaper og kommersiell eiendomsutvikling. Det synes å være få gode grunner til at slik virksomhet ikke skal utøves i selvstendige rettssubjekter – og dermed ha samme rammebetingelser som det private hva gjelder konkurrisiko og skatt.

Dersom juridisk utskilling av en type aktivitet vurderes som systematisk praktisk vanskelig, har uforholdsmessig høye kostnader eller av andre årsaker har store negative konsekvenser, bør det etableres forskrifter som unntar disse aktivitetene fra den generelle plikten til utskilling. Forskriftene må da utformes slik at risikoen for konkurranse- og statsstøtteproblemer elimineres selv om den offentlige aktøren ikke velger juridisk utskilling.

Det synes derfor naturlig at forskriftene stiller krav om en form for formell utskilling, f.eks. at virksomheten må utøves i KF/FKF eller IKS. Videre bør aktiviteten underlegges markedsaktørprinsipp for å eliminere fordelene av konkursimmunitet. Endelig bør forskriften gi skatteplikt for overskudd som er generert gjennom den aktuelle typen aktivitet, også når den er lagt til en skattefri institusjon (som f.eks. KF), på lik linje med forskriften for håndtering av næringsavfall.

7.4.2 Markedsaktørprinsippet

Etter vår forståelse foreslår Hjelmeng-utvalget at markedsaktørprinsippet skal gjelde for all offentlige aktørers økonomiske aktivitet. Dette vurderer vi som lite hensiktsmessig. For det første vil det trolig være komplisert å forholde seg til for en rekke offentlige aktører – og for mange av de økonomiske aktivitetene fremstår det som et lite egnet styringsverktøy. For det andre vil det treffe en rekke aktiviteter som svært lite sannsynlig er egnet til å vri konkurransen eller påvirke samhandelen. For det tredje vil det kreve omfattende regnskapskrav for samtlige aktiviteter – uavhengig av skala.

Vi anbefaler derfor at markedsaktørprinsippet skal gjelde ved økonomiske transaksjoner mellom offentlige aktører og aksjeselskaper som eventuelt er i deres eie. Unntaket er dersom det etableres forskrifter som åpner for at noen aktiviteter ikke må skilles ut i AS. I slike tilfeller anbefaler vi som nevnt at markedsaktørprinsippet også gjelder for selve aktivitetene. Dette for å sikre at disse aktivitetene skjer i overensstemmelse med EØS-forpliktelsene.

For selskaper som er skilt ut i AS er det ikke nødvendig med markedsaktørprinsipp, så lenge transaksjoner mellom selskapene og den offentlige eieren er underlagt markedsaktørprinsippet. Dette fordi aksjeselskapet vil ha tilsvarende rammebetingelser som øvrige aksjeselskap.

En fordel med at aktiviteter med høy omsetning skilles ut er nettopp at det begrenser behovet for at selve aktiviteten underlegges markedsaktørprinsippet for å sikre like konkurransevilkår. Dette vurderer vi at er fordelaktig, ettersom markedsaktørprinsippet er komplisert for aktørene å forholde seg til og også å føre tilsyn med.

Ettersom tilsynsbehovet reduseres med vårt forslag, anbefaler vi i motsetning til Hjelmeng-utvalget at det ikke opprettes et eget kontrollorgan for å føre tilsyn med at markedsaktørprinsippet overholdes. Et slikt kontrollorgan vil medføre betydelige administrative kostnader. Denne oppgaven foreslår vi i stedet at kan etterses av kommunerevisjonen eller andre som reviderer de offentlige aktørene.

7.5 Tiltak for spesifikke sektorer/markeder

Som hovedregel anbefaler vi utskilling av aktiviteter med faktisk eller forventet årlig omsetning over 12 millioner kroner, ingen tiltak for aktiviteter med omsetning under fem millioner kroner og plikt til å føre adskilte regnskaper for aktiviteter med omsetning mellom fem og 12 millioner kroner.

Som en sikkerhetsventil anbefaler vi imidlertid å innføre tiltak gjennom forskrift dersom aktiviteter enten i) har stor risiko for konkurransevridning og/eller virkning for samhandelen til tross for lav omsetning eller ii) typisk har høy omsetning, men er lite egnet til å skille ut i egne juridiske personer. Vi anbefaler imidlertid at innføring av tiltak gjennom forskrift kun skjer dersom det etter grundige utredning er identifisert et reelt behov for tiltak.

For aktiviteter som ofte har høy omsetning kan forskrifter som opphever den generelle plikten til utskilling være hensiktsmessig dersom følgende kumulative kjennetegn er tilstede:

- Det er fordeler knyttet til å utøve aktiviteten i samme juridiske person som en ikke-økonomisk aktivitet
- Den offentlige aktøren har en svært lav markedsandel
- Både den offentlige aktøren og dens konkurrenter typisk har en lav driftsmargin og begrenset investeringsbehov for den gjeldende aktiviteten

For aktiviteter som ofte har en lavere årlig omsetning enn 12 millioner kroner bør tiltak vurderes innført gjennom forskrift dersom følgende kumulative kjennetegn er tilstede:

- Den økonomiske aktiviteten er ofte i reell eller potensiell nær konkurranse med private
- Markedsandelen kan være høy til tross for lav omsetning
- Den økonomiske aktiviteten krever ofte store investeringer eller store faste kostnader

I slike tilfeller bør forskriftene som et minimum pålegge de offentlige aktørene å etterleve markedsaktørprinsippet og gi skatteplikt på overskuddet fra den relevante aktiviteten. Det bør foretas en konkret vurdering av hvilke aktiviteter slike forskrifter skal være aktuelt for.

7.6 Justering av terskelverdier

Den foreslåtte terskelen på årlig omsetning på 12 millioner kroner er beregnet ut fra antakelser om grenser for bagatellmessig støtte, valutakurs, skattesats og driftsmarginer. Ved vesentlige endringer i EØS-regelverket om offentlig støtte, valutakurser eller skattesatser, bør terskelen justeres for å ta høyde for vesentlige endringer.

Med hensyn til etterlevelse av EØS-regelverket kan det være fornuftig at terskelverdier betegnes i EUR fremfor NOK. For virksomhetene som må forholde seg til omsetningsterskler er det imidlertid praktisk å forholde seg til norske kroner. Ettersom terskelverdiene er satt etter konservative antakelser på at rammebetingelsene kan gi en fordel som overgår terskler for bagatellmessig støtte, vurderer vi at valutakursendringer må være betydelige for at terskelverdiene er satt for lavt i forhold til EØS-regelverket. Av praktiske hensyn anbefaler vi derfor at terskelverdiene betegnes i NOK.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo