



## RAPPORT

### «KONKURRANSE PÅ LIKE VILKÅR» - HVLKE SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER HAR DETTE FOR KOMMUNESEKTOREN?

4. DESEMBER 2018

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

# INNHOOLD

<b>1</b>	<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrunn og mandat.....</b>	<b>7</b>
2.1	Hjelmengutvalgets mandat.....	7
2.2	Tiltakene som foreslås av Hjelmengutvalget.....	7
2.3	Vårt mandat.....	8
2.4	Metode og rapportens videre struktur.....	9
<b>3</b>	<b>De foreslåtte tiltakene i Hjelmengutvalgets rapport .....</b>	<b>10</b>
3.1	Tiltak som foreslås innført i forbindelse med ESAs statsstøttesak .....	10
3.2	Ytterligere tiltak for å oppnå like konkurransevilkår .....	13
<b>4</b>	<b>Samfunnsøkonomiske konsekvenser av Hjelmengutvalgets forslag .....</b>	<b>19</b>
4.1	Hovedprinsipper for analysen .....	19
4.2	Relevante typetilfeller .....	25
4.3	Skatteplikt og konkurransevridning mellom offentlig og privat virksomhet .....	30
4.4	Nærmere om begrepet «på like vilkår» .....	35
<b>5</b>	<b>Case-studier .....</b>	<b>39</b>
5.1	Forutsetninger og hovedhypotese .....	39
5.2	Dybdestudie av utvalgte kommuner .....	39
5.3	Observerte og vurderte konsekvenser .....	41
5.4	Eksempler fra sektorer som er berørt av tilsvarende regler .....	45
<b>6</b>	<b>Appendiks.....</b>	<b>48</b>
6.1	Kartlegging av typetilfeller - hva omfattes.....	48
6.2	Detaljert beskrivelse av noen utvalgte case .....	50
6.3	Oversikt over case-kommuner .....	56
6.4	Hjelmengutvalgets spørreundersøkelse - hvem omfattes.....	57
<b>7</b>	<b>Teamet bak rapporten .....</b>	<b>66</b>

# 1 SAMMENDRAG

Regjeringen nedsatte i 2016 en arbeidsgruppe (Hjelmengutvalget) for å gi myndighetene et grunnlag for å iverksette tiltak som skal sørge for at reguleringen av økonomisk aktivitet utøvd av offentlige aktører er i tråd med EØS-avtalens regler for offentlig støtte, og at offentlige og private aktører for øvrig har like konkurransevilkår.

Hjelmengutvalget skulle også gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse for å klarlegge gevinster og kostnader forbundet med tiltakene, herunder konsekvensene for det offentlige tjenestetilbud til befolkningen og det offentlige mulighet til å organisere og styre sin egen virksomhet. KS mener at denne delen av mandatet i liten grad er svart ut i Hjelmengutvalgets rapport. KS har derfor fått gjennomført et FoU-prosjekt for å forstå den samfunnsøkonomiske analysen. Arbeidet er utført av økonomiprofessorene Tommy Staahl Gabrielsen og Kjell Erik Lommerud, begge fra Universitet i Bergen, sammen med BDO AS (BDOs) sin avdeling for offentlig utredning og analyse, ledet av statsautorisert revisor Morten Thuve, og advokat Per Andreas Bjørgan fra Advokatfirmaet Lund & Co.

Et flertall i Hjelmengutvalget foreslår at det innføres regnskapsmessig skille og skatteplikt på økonomisk aktivitet.

Vi har foretatt en samfunnsøkonomisk vurdering av skatteforslaget. Forslaget innebærer at det offentlige pålegges å betale skatt til seg selv. Det sentrale samfunnsøkonomiske spørsmålet er om dagens skattefritak for offentlige vare- og tjenestetilbud virker konkurransevridende og dermed fører til ineffektiv ressursbruk.

Skatt vil kunne ha en inntektsvirkning og en substitusjonsvirkning. Inntektsvirkningen av en skatt er ikke noe samfunnsøkonomisk problem. Poenget med en skatt er å skaffe inntekt til stat eller kommune. Hvis vi ser på stat og kommune som et konsern virker det lite rasjonelt å innføre skatteplikt på kommunal økonomisk aktivitet på bakgrunn av den rene inntektsvirkningen av skatten.

Det må derfor eventuelt være substitusjonsvirkningen av en skatt som er rasjonale for å innføre skatteplikt på kommunal økonomisk aktivitet. Standard skatteanalyse tilsier at dersom overskuddet som beskattes er riktig beregnet vil en overskuddsskatt ikke ha vridningseffekter i det hele tatt, og det er i en slik situasjon ingen grunn til å innføre skatteplikt for offentlig økonomisk virksomhet.

Liberale avskrivingsregler fører til at overskuddsbeskatning likevel har vridningseffekter. Virkningen er at kapitalinvesteringer blir mer lønnsomme og fører til overinvestering i kapital og et tilhørende effektivitetstap. Det er som sagt ingen provenygrunner til at det offentlige skal beskatte seg selv, og dersom man ønsker at beskatningen av offentlig virksomhet ikke skal ha vridningseffekter for offentlige investeringer er skattefritak for offentlig virksomhet et åpenbart svar.

Ettersom de liberale avskrivingsreglene fører til overinvestering i kapital i privat sektor, kunne en tenke seg at formålet med beskatning av kommunal virksomhet skulle være å stille privat og offentlig sektor likt. Det ville i så fall føre til både privat og offentlig overinvestering, med andre ord at overskuddsskatt på offentlig virksomhet forsterker effektivitetstapet.

I tillegg vil en skatteplikt for offentlig virksomhet kunne føre til økte kostnader på kommunal aktivitet, og ofte vil virksomheten ikke komme i skatteposisjon fordi den ikke drives med skattemessig overskudd. Hovedhensikten med aktiviteten er ofte å tilby innbyggerne et samfunns gode, salg av restkapasitet kan ofte ikke på langt nær dekke fullfordelte kostnader, så underskuddet kan bli stort.

Hjelmengutvalget argumenterer videre for at kommunal virksomhet som får skatteplikt på den foreslåtte måten ikke skal kunne trekke fra renteutgifter. Dette er etter vårt syn et dårlig forslag som vil stille kommunal aktivitet i en ufordelaktig konkurransesituasjon overfor private. Hjelmengutvalget argumenterer for at en kommune kan skyve renteutgiftene over på den skattepliktige delen av aktiviteten. Private bedrifter kan ofte skyve renteutgifter over fra en skattejurisdiksjon til en annen eller fordele utgifter mellom forskjellige virksomhetsområder for å

spare skatt, så det er uklart om det er den kommunale eller private virksomheten som har den beste muligheten til strategisk å flytte rundt på renteutgifter.

Hjelmengutvalget nevner ikke avskrivninger. Kan man skyve renteutgiftene fra en del av aktiviteten til en annen, kan man formodentlig gjøre det samme med avskrivningene. Hvis kommuner skulle ha en annen avskrivningstid enn private utfra slike argumenter, ville det gi kommunal virksomhet en alvorlig konkurranseulempe i forhold til privat virksomhet.

For å unngå tunge administrative byrder foreslår flertallet i Hjelmengutvalget også at det EØS-rettslige kriteriet om samhandlingspåvirkning, erstattes av en generell nedre terskel for skatteplikt som skal gjelde for både økonomisk aktivitet som i dag er omfattet av EØS-avtalen og for økonomisk aktivitet som i dag er unntatt. Dette vil innebære at *terskelen må legges svært lavt ettersom det er tale om en generell regel som samtidig må sikre overholdelse av EØS-reglene i ethvert konkret tilfelle*. Dette betyr at forslaget potensielt omfatter mange kommunale vare- og tjenestetilbud av begrenset omfang.

***Konklusjonen er derfor at hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet i liten grad understøtter at det er fornuftig å innføre overskuddsskatt på offentlig virksomhet. Dette gjelder selvfølgelig både for økonomisk aktivitet som er underlagt EØS-avtalen, og for økonomisk aktivitet som blir rammet av Hjelmengutvalgets forslag om en generell skatteplikt. Likeledes vil det å innføre skatteplikt medføre en administrativ byrde. Hvis det innføres skatteplikt, må nedre terskel settes svært lavt for å også favne EØS-reglene. Således vil ikke innføring av en nedre terskelverdi redusere de administrative byrdene.***

Flertallet i Hjelmengutvalget foreslår også en generell lovbestemmelse om et markedsaktørprinsipp som skal gjelde for all offentlig økonomisk aktivitet, og ikke bare for den type økonomisk aktivitet som reguleres av EØS-avtalen. Kjernen i det foreslåtte markedsaktørprinsippet, som synes å være mer restriktiv enn EØS-retten, er at det offentlige som markedsaktør må opptre på samme måte som en sammenliknbar, rasjonell og profitorientert privat aktør ville ha gjort under liknende omstendigheter. Markedsaktørprinsippet skal dokumenteres gjennom krav til å føre separate regnskaper der alle kostnader fordeles mellom den økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteten (fullfordelte kostnader). Dette vil bety at alle vare- og tjenestetilbud, uavhengig av samhandlingspåvirkning<sup>1</sup>, inkludert for eksempel begrenset salg av overskuddskapasitet i offentlig infrastruktur, skal utøves i henhold til regnskapsmessig skille og være innrettet for å oppnå avkastning og svare skatt av overskuddet. Det betyr et krav om at offentlige virksomheter skal drives med en bestemt driftsmargin. Et slikt krav om driftsmargin innenfor et regnskapsmessig skille, kan vi vanskelig se at er noe annet enn et krav om at offentlige varer- og tjenester skal prises basert på fullfordelte kostnader og krav om avkastning.

Forslaget om et markedsaktørprinsipp vil for det første innebære direkte kostnader for kommunene knyttet til å implementere markedsaktørprinsippet. Dernest vil forslagene kunne påvirke samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom å influere investeringsinsentiver og markedsadferd til offentlige og private tilbydere.

Når Hjelmengutvalget skal beskrive konkurransen mellom offentlige og private aktører, legger det til grunn begrepet konkurransenøytralitet. Dette prinsippet innebærer at alle aktører skal stå overfor samme regelsett og at ingen skal ha kunstige («undue») konkurransefordeler. Til tross for dette utgangspunktet foreslår Hjelmengutvalget at all offentlig økonomisk aktivitet skal være underlagt markedsaktørprinsippet. Det innebærer at offentlige investeringer skal foretas ut fra en utsikt til bedriftsøkonomisk lønnsomhet, samt at prisene ex post skal dekke fullfordelte kostnader. Vi har vanskelig for å se at dette innebærer konkurransenøytralitet ettersom private foretak ikke er underlagt samme krav om fullkostbaserte priser ex post. På samme måte finnes det allerede andre regelsett for offentlig virksomhet som i dag gir private aktører en kostnadsfordel i konkurransen, for eksempel ulike regler for MVA-behandling og reglene om offentlige anskaffelser.

***Konsekvensen av forslaget om et generelt markedsaktørprinsipp innebærer derfor at offentlige virksomheter gis en konkurranseulempe når de opptre i markedene. Hvilke konsekvenser dette vil ha for effektiv ressursbruk vil avhenge av den konkrete aktivitet og konkurransesituasjonen i de ulike lokale markedene.***

---

<sup>1</sup> Det vil si om samhandelen i EØS-området påvirkes av den økonomiske aktiviteten.

I hovedsak vil forslagene om et generelt nasjonalt markedsaktørprinsipp ramme tjenestetilbudet i små og mellomstore kommuner. Større kommuner vil også i større grad ha den kompetanse og de ressurser som er nødvendig for å gjennomføre markedsaktørprinsippet, og aktivitetene i disse kommunene vil med større sannsynlighet også være underlagt EØS-regelverket fordi det foreligger samhandlingspåvirkning. For mindre kommuner er dette ikke tilfelle i samme grad.

I denne rapporten har vi identifisert en rekke typetilfeller i små og mellomstore kommuner som vil bli omfattet av forslaget. Dette dreier seg i hovedsak om ulike typer salg av restkapasitet fra offentlig infrastruktur, men også noen tilfeller av «stand-alone» produksjon.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det effektivt at ulike typer restkapasitet utnyttes så lenge betalingsviljen fra publikum dekker de marginale kostnadene. Prisene som kan tas påvirker også investeringsinsentivene for det offentlige. Markedsaktørprinsippet innebærer priser ex post som til dels er betydelig over de marginale kostnadene. I en situasjon uten konkurrerende private tilbud vil dette lede til ex post ineffektivitet ved at ulike typer restkapasitet ikke benyttes optimalt, men også til ineffektivitet på investeringstidspunktet (ex ante) ved at investeringen blir for lav eller ikke foretas i det hele tatt.

Dersom det eksisterer faktisk eller potensiell konkurranse fra private aktører, blir den samfunnsøkonomiske analysen mer komplisert. De samfunnsøkonomiske vurderingene er de samme: Vil restkapasitet i offentlige og private anlegg utnyttes optimalt, og vil aktørene investere optimalt ex ante? Generelt er det i en slik situasjon mulig at offentlige investeringer vil kunne fortrenge private, men det motsatte kan også skje. I den konkrete situasjonen som vurderes i denne rapporten er det i mange tilfeller slik at salg av restkapasitet og lignende har et svært beskjedent omfang, noe som tilsier at innvirkningen fra offentlig aktivitet på private investeringer vil bli liten. I så fall er konsekvensen av at markedsaktørprinsippet innføres for denne type økonomisk aktivitet både ex post og ex ante samfunnsøkonomisk ineffektivitet; for lave investeringer og at restkapasitet ikke blir tatt i bruk.

Det er altså ikke noe mål i seg selv at det skal være «like vilkår» for kommunal virksomhet og eventuelle private konkurrenter. Likebehandling kan være bra - men bare dersom det er det som er best for landets totale velferd.

For kommunal «stand-alone» økonomisk aktivitet er situasjonen noe annerledes. Dersom kommunene driver ren kommersiell virksomhet som stand-alone og det ikke foreligger noen form for markedssvikt, vil markedsaktørprinsippet være en fornuftig målestokk for hvorvidt kommunen bør foreta investeringen eller ikke. Det vil heller ikke være store problemer for kommunene i et slikt tilfelle å lage separate regnskaper hvor alle kostnader er fordelt (fullfordelte kostnader) ettersom det per definisjon ikke er tvil om hvilke aktiviteter kostnadene skal tilordnes. Selv om markedsaktørprinsippet er et fornuftig ex ante kriterium for offentlige investeringer i dette tilfellet, er det ikke like åpenbart at en plikt til fullkostbaserte priser ex post er like fornuftig. En grunn er at både offentlige og private investorer kan ta feil. For eksempel kan en investering på investeringspunktet framstå som lønnsom, men ex post kan det vise seg at etterspørselen ikke er like stor som forventet, eller den kan endre seg. I et slikt tilfelle vil det være ex post samfunnsøkonomisk lønnsomt å fravike prinsippet om at prisene ex post skal være basert på kostnader selv om investeringen er «stand-alone» og rent kommersiell. Det kan også være slik at selv om et kommunalt foretak i sum må få dekket de fulle kapitalkostnadene sine, så kan foretaket likevel tilby tjenester i flere markedssegmenter - slik at det rasjonelle er å ta inn et høyere dekningsbidrag der priselastisiteten er minst, og omvendt. Dette er slik en privat bedrift ville oppført seg. Igjen ser vi at det grunnleggende problemet med markedsaktørprinsippet er at det kan gjøre det motsatte av det det gir seg ut for: Det hindrer kommunale foretak i å oppføre seg likt med private bedrifter, siden ex post fullkostprising påbys også der det ikke er økonomisk rasjonelt.

Statsstøtteregelverket som gjelder i de tilfellene der det er samhandlingspåvirkning, kan også føre til ineffektiv ressursbruk. Grunnen til dette er at målsettingen for støtteregelverket først og fremst er å skape like vilkår for handel i EØS og ikke et mål om effektiv ressursbruk på nasjonalt nivå. Når Hjelmengutvalget er bedt om å vurdere andre tiltak som ikke er påkrevet etter støttereglene, er det eksplisitt bedt om å legge til grunn «*hensyn til like konkurransevilkår, effektiv ressursbruk og andre relevante hensyn*». Med dette utgangspunktet er vi overrasket over at Hjelmengutvalget ikke bare kopierer statsstøttereglene som gjelder EØS-rettslig økonomisk aktivitet inn mot offentlig økonomisk aktivitet som i dag er unntatt EØS-reglene, men også foreslår å stramme disse inn gjennom lovfesting av et nytt markedsaktørprinsipp med krav om at offentlige virksomheter

skal drives med krav om en bestemt driftsmargin. Dersom markedet ikke er villig til å betale en pris som gir en slik driftsmargin, må konsekvensen være at det offentlige - om ikke kostnadene kan reduseres - må avvikle virksomheten.

En slik løpende forpliktelse om drift i henhold til et markedsaktørprinsipp reiser en rekke uavklarte spørsmål som i liten grad belyses nærmere av Hjelmengutvalget. Prinsippet skiller seg nokså markant fra det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet som er et analyseverktøy for å vurdere om konkrete investeringer eller andre disposisjoner er å anse som statsstøtte eller om disposisjonene er foretatt på markedsmessig basis. Slik vi forstår Hjelmengutvalgets flertall så foreslås det altså ikke bare at konkrete investeringer, f. eks en kapitaltilførsel til eget selskap skal skje på markedsmessige vilkår, men også et generelt krav om en bestemt driftsmargin i den etterfølgende, løpende driften av selskapet. Formålet med dette må som nevnt være å legge føringer for prisen på offentlige tjenester, nærmere bestemt å hindre at offentlige foretak opererer med for lave priser som dermed ødelegger konkurransen i konkurranseutsatte markeder. Det åpenbare alternativet hadde vært å la konkurransereglene styre dette på samme måte som i dag fordi disse reglene nettopp er utformet for å ivareta hensynet til effektiv ressursbruk.

Forslaget om at offentlige virksomheter bør innføre regnskapsmessig skille er i utgangspunktet fornuftig og mange kommuner fører i dag delregnskap som er budsjettorienterte. Disse er riktignok ikke generelle i form av løpende regnskapsføring og fordeling av felleskostnader og investeringer. Slike regnskap er heller ikke nødvendige for at man skal kunne overvåke at prisene gir kommunen dekningsbidrag til faste kostnader og derfor ikke driver predasjonsprising<sup>2</sup>. Et mulig unntak er kommunal «stand-alone» aktivitet der fullkostbaserte regnskaper antakeligvis vil være lett å gjennomføre, men selv i dette tilfellet mener vi som nevnt at å pålegge kommunene et ufravikelig krav om fullkostbaserte priser ex post kan føre til effektivitetstap i de tilfellene der markedssituasjonen kan ha endret seg etter investeringen ble foretatt.

***Konklusjonen vår er derfor at forslaget om å la markedsaktørprinsippet og krav om fullfordelte kostnader og regnskapsmessig skille gjelde for all økonomisk aktivitet virker lite gjennomtenkt og vil føre til betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetstap i mange norske kommuner.***

Et flertall i Hjelmengutvalget foreslår dessuten at det etableres et tilsynsregime for å sikre etterlevelse av markedsaktørprinsippet. Flertallet mener at oppgaven bør legges til Konkurransetilsynet.

Dette vil føre til økte administrative kostnader knyttet til tilsyn og klagebehandling, og vil også utløse betydelige kommunale kostnader til juridisk og annen faglig bistand, noe som vil forsterke effektivitetstapet forbundet med forslagene.

Et mindretall i Hjelmengutvalget foreslår også en utskillingsplikt. Utskilling av et vare- eller tjenestetilbud til egen juridisk enhet, antar vi automatisk vil føre med seg regnskapsplikt og skatteplikt. Argumentasjonen ovenfor om at dette kan være dyrt og lite hensiktsmessig for vare- og tjenestetilbud av beskjedent omfang gjelder også for utskilling. I tillegg er det slik at hvis man deler et integrert kommunalt tilbud inn i ulike juridiske enheter, for eksempel en enhet som tilbyr samfunns-goder gratis, mens en annen enhet selger restkapasitet i et konkurransemarked, så vil det kreve et omfattende sett av kontrakter mellom de ulike integrerte enhetene. Dette refereres ofte til som *transaksjonskostnader*. Slike kostnader kan være betydelige. Nettopp derfor er mye privat økonomisk aktivitet organisert i store og komplekse foretak heller enn gjennom konsern med mor- og datterselskaper som handler med hverandre styrt av kontrakter. Det kan være dyrt å pådytte kommunene en organisasjonsform som private ikke ville valgt.

---

<sup>2</sup> Predasjonsprising er når en markedsaktør priser lavere enn kostnader og der hensikten er å drive en konkurrent ut av markedet. Pris under marginale kostnader er nesten alltid regnet som predasjonsprising og dette vil være forbudt for dominerende bedrifter.



## 2 BAKGRUNN OG MANDAT

### 2.1 HJELMENGUTVALGETS MANDAT

Regjeringens formål med å nedsette arbeidsgruppen<sup>3</sup> (heretter kalt Hjelmengutvalget), var å gi myndighetene et grunnlag for å iverksette tiltak som skal sørge for at reguleringen av økonomisk aktivitet utøvd av staten, fylkeskommuner, kommuner, regionale helseforetak og helseforetak er i tråd med EØS-avtalens regler for offentlig støtte, og at offentlige og private aktører for øvrig har like konkurransevilkår.

Det nærmere mandatet for utredningen omfattet:

- Å identifisere hvilke konkurransemessige fordeler og ulemper offentlige aktører har i forhold til private aktører og drøfte de konkurransemessige virkningene av disse.
- Å vurdere hvilke aktiviteter som er omfattet av dagens skattefritak og implisitte garantier, og som utgjør økonomisk aktivitet i EØS-avtalens forstand og derfor er underlagt EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Herunder skulle utvalget vurdere aktiviteter produsert i egenregi eller i samarbeid med andre offentlige aktører, tjenester der myndighetene er eneste kjøper, tjenester som tidligere har vært konkurranseutsatt, og tjenester som er basert på solidaritet og finansiert av offentlige midler. Gruppen skulle særlig vurdere i hvilken grad kommunale helse- og omsorgstjenester berøres.
- I hvilken grad samhandelskriteriet og konkurransebegrensningskriteriet vil påvirke vurderingen av hva som omfattes av EØS-avtalens regler om offentlig støtte.
- Med utgangspunkt i ESAs foreløpige vurderinger av skattefritak og konkursimmunitet, vurdere hvorvidt dagens norske regelverk er i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.
- Vurdere om EØS-avtalens regler om eiendomsretten og tjenester av allmenn økonomisk betydning setter grenser for hvor langt ESA kan gå i å kreve endringer i organiseringen av offentlig virksomhet.
- Kartlegge situasjonen i sammenlignbare land, inkludert Sverige, Danmark, Finland og utvalgte EU land samt innhente informasjon fra OECD.

Et viktig skille som lå til grunn for Hjelmengutvalgets mandat går altså mellom kategoriene:

1. Tiltak som er påkrevet av hensyn til EØS-avtalens regler om offentlig støtte
2. Et videre mandat om tiltak for å oppnå like konkurransevilkår

Hjelmengutvalget skulle anbefale løsninger og virkemidler/tiltak som kan være ønskelige av hensyn til like konkurransevilkår, effektiv ressursbruk og andre relevante hensyn samt foreta en samfunnsøkonomisk analyse for å klarlegge gevinster og kostnader forbundet med tiltakene, herunder konsekvensene for det offentliges tjenestetilbud til befolkningen, det offentliges mulighet til å organisere og styre sin egen virksomhet og hvordan arbeidstakere kan bli berørt av forslagene.

### 2.2 TILTAKENE SOM FORESLÅS AV HJELMENGUTVALGET

Hjelmengutvalgets omfattende rapport består av 12 kapitler med 9 vedlegg. Forslagene til tiltak er inntatt i kapittel 10. Forslagene er delt i to hovedgrupper der den første gjelder forslag til tiltak for å løse den pågående ESA-saken om skattefritaket og konkursimmunitet. Den andre gruppen gjelder ytterligere tiltak for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlig og privat virksomhet. Forslagene beskrives nærmere under i kapittel 3.

Overordnet er det sentrale forslaget fra Hjelmengutvalgets flertall at det ved lov innføres et grunnleggende prinsipp om at når en offentlig aktør driver kommersiell aktivitet i konkurranse med andre, så skal driften skje på markedsmessige vilkår. I rapporten refereres dette til som **markedsaktørprinsippet**. Dette prinsippet foreslår flertallet at skal lovfestes og det foreslås også at det skal opprettes et tilsynsorgan for å håndheve etterlevelsen av markedsaktørprinsippet.

---

<sup>3</sup> Se: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side/id2587387/> for mer informasjon om bakgrunnen for rapporten «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører».

Prinsippet er foreslått å gjelde uten krav om potensiell samhandlingspåvirkning slik vi kjenner det fra EØS-retten.

Hjelmengutvalgets forslag om et generelt markedsaktørprinsipp uten krav om samhandlingspåvirkning innebærer at offentlige, lokale vare- og tjenestetilbud av begrenset omfang, må følge de samme kravene til separat regnskapsføring og skatteplikt som gjelder for mer omfattende vare- og tjenestetilbud som er omfattet av EØS-avtalens støtteregler. I tillegg forstår vi forslaget slik at det skal innføres løpende avkastningskrav slik at det offentlige vil være forpliktet til å prise sine varer og tjenester basert på en kalkyle hvor alle kostnader inngår<sup>4</sup>.

Forslaget innebærer på dette punkt en betydelig endring av rammebetingelsene for mange av de vare- og tjenestetilbudene som norske kommuner har i dag. Ytterligere medfører forslaget betydelige ekstra kostnader for lokale tjenestetilbud.

Et samlet Hjelmengutvalg legger for øvrig til grunn at konkursimmunitet uansett ikke representerer et problem dersom markedsaktørprinsippet overholdes. Men et flertall viser også til at utskilling av økonomisk aktivitet kan velges der dette er hensiktsmessig, for eksempel der utskilling fremstår som enklere, et bedre alternativ for virksomheten, eller er ønskelig av andre årsaker.

## 2.3 VÅRT MANDAT

KS mener at Hjelmengutvalgets rapport ikke i tilstrekkelig grad bygger på en samfunnsøkonomisk analyse for å klarlegge gevinster og kostnader forbundet med tiltakene, herunder konsekvensene for det offentlige tjenestetilbud til befolkningen og det offentlige mulighet til å organisere og styre sin egen virksomhet.

Økonomiprofessorene Tommy Staahl Gabrielsen og Kjell Erik Lommerud, begge fra Universitet i Bergen, er sammen med BDO AS (BDOs) sin avdeling for offentlig utredning og analyse, ledet av statsautorisert revisor Morten Thuve og advokat Per Andreas Bjørgan fra Advokatfirmaet Lund & Co, valgt, etter en gjennomført tilbudskonkurranse, til å gjennomføre en samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse<sup>5</sup>. Professorene Gabrielsen og Lommerud har utført de samfunnsøkonomiske vurderingene og analysene i rapporten. BDO AS har utført datainnsamling og de bedriftsøkonomiske analysene. Lund & Co har utført de juridiske vurderingene i rapporten.

Konsekvensanalysen skal foretas for kommunesektoren basert på prinsippene for samfunnsøkonomiske analyser. Analysen skal søke å klarlegge og tallfeste gevinster og kostnader forbundet med tiltakene foreslått i Hjelmengutvalgets rapport, med fokus på hvilke konsekvenser Hjelmengutvalgets forslag vil ha for kommunesektoren - samlet og sektorvis, særlig med hensyn til:

- Hvilke konsekvenser vil Hjelmengutvalgets forslag kunne ha for det offentlige mulighet til å organisere og styre sin egen virksomhet?
- Hvilke konsekvenser vil Hjelmengutvalgets forslag kunne ha for det offentlige tjenestetilbud til befolkningen?

Det skal ikke gjennomføres en full samfunnsøkonomisk kost-nytte analyse av de foreslåtte tiltakene, men det skal kartlegges hvilke aktiviteter som sannsynligvis blir rammet av Hjelmengutvalgets forslag. Implementerings- og driftskostnadene for de ulike tiltakene som regnskapsmessig skille, markedsaktørprinsippet, og skatteplikt skal vurderes. På bakgrunn av disse estimatene skal det foretas en prinsipiell samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse av hva dette vil bety for norske kommuner, jfr. de to kulepunktene over.

Når det gjelder konsekvensene for tjenestetilbudet så er det sentralt å vurdere

- om tiltakene vil føre til økte kostnader for kommunene
- om de økte kostnadene kommunene får ved å innføre tiltakene vil føre til dyrere tjenester,
- eventuelt bortfall av tjenestene, med de samfunnsøkonomiske konsekvensene det måtte medføre

---

<sup>4</sup> Med kostnader menes samtlige direkte og indirekte faste og variable kostnader som medgår i fremstillingen av en vare eller tjeneste.

<sup>5</sup> For utdypende informasjon om teamet bak rapporten, se kap.8.



## 2.4 METODE OG RAPPORTENS VIDERE STRUKTUR

### 2.4.1 Kort om kilder og metode

Denne rapporten har som formål å belyse gevinster og kostnader forbundet med tiltakene foreslått i Hjelmengutvalgets rapport. Dette skal belyses gjennom en samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse, casestudier, samt analyser av informasjon hentet direkte ut av KOSTRA, SSB, medieoppslag, og for øvrig tilgjengelig informasjon fra internett, supplert med informasjon fra de enkelte kommunene. Rapporten tar ikke stilling til om ESAs forslag om innføring av skatteplikt og tiltak mot konkursimmunitet er basert på korrekt EØS-rettslig vurdering.

Rapporten har et helhetlig utgangspunkt for samfunnsøkonomisk analyse, foretatt av professorene Lommerud og Staahl Gabrielsen. Andre rapporter som arbeidsgruppen er kjent med har ikke dette helhetlige utgangspunktet og er derfor ikke tatt i betraktning i vårt arbeide<sup>6</sup>.

Casestudiene tar for seg et utvalg av kommuner og fylkeskommuner, fra små til store, for å sikre et relativt representativt utvalg. Det har vært gjennomført semistrukturerte<sup>7</sup> intervjuer av representanter fra disse om opplevde effekter. Videre har det blitt samlet inn erfaringer og kostnader fra utvalgte kommuner/fylkeskommuner som har vært igjennom virksomhetsendringer som er sammenlignbare med Hjelmengutvalgets forslag. Case-kommunene ble valgt ut på basis av innføringen av Skattelovens § 2-5 c) som gjelder skatteplikt på kommunenes håndtering av næringsavfall. Videre ble det valgt ut kommuner som har hatt ESA-klager mot seg og som har måttet restrukturere aktivitetene sine på basis av dette, og kommuner som av andre årsaker har omorganisert sine aktiviteter med kommersielt tilsnitt, inkludert å etablere organisatorisk skille.

De konkrete effektene av tiltakene er gjennomgående vanskelige å tallfeste. Tiltakene omfatter et bredt spekter av kommunale vare- og tjenestetilbud og analysen kan påvirkes av en rekke usikre faktorer. Generelt må det konstateres at kommunene har et for begrenset informasjonsgrunnlag for nærmere å angi de økonomiske konsekvensene knyttet til regnskapsmessig skille, skatteplikt og markedsaktørprinsippet. Vi har derfor konsentrert oss om å angi minimumsanslag og intervaller for disse kostnadsstørrelsene. Vi har måttet supplere casestudiene med egne erfaringer og analyser for å sikre et mest mulig fullstendig estimat på kostnader.

Kildehenvisninger gis løpende i rapporten der det er nødvendig.

### 2.4.2 Rapportstruktur

I kapittel 3 presenterer vi nærmere forslagene i Hjelmengutvalgets rapport. I kapitlene 4-5 presenteres våre analyser. Kapittel 6 inneholder en utdypning av casestudier og regneeksempler, samt resultatene fra Hjelmengutvalgets spørreundersøkelse.

---

<sup>6</sup> Konkurransetilsynet (2005) - *På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak* (<https://konkurransetilsynet.no/publications/pa-like-vilkar/>)

Virke (2017) - *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere* (<https://www.virke.no/globalassets/var-politikk/andre-dokumenter/rapport-2017-30-samfunnsokonomiske-gevinster-ved-okt-bruk-av-private-tjenesteytere-24.-juni-2017.pdf>)

NHO (2016) - *Konkurranse på like vilkår* (<https://www.abelia.no/contentassets/d34eecd1a7a8452a81b153ed7d867eb9/bdo-rapport---konkurranse-pa-like-vilkar---10-nov-2016-final.pdf>) NHO-rapporten er skrevet av BDO på oppdrag for NHO og tar utgangspunkt i en analyse av NHOs medlemmers opplevelse av konkurransehindre. Rapporten omhandler således situasjoner der konkurransen med det private markedet er virksom. Konklusjonene i NHO-rapporten er derfor å sammenligne med de konklusjonene som trekkes for det denne rapporten omtaler som «stand-alone»-virksomheter i situasjoner der det finnes et virksomt privat tilbyrmarked.

<sup>7</sup> Definisjon semistrukturert intervju, hvor spørsmålsformuleringen ikke er nøyaktig nedtegnet, men formulert i form av stikkord eller beskrivelser som intervjueren skal ta utgangspunkt i når han formulerer spørsmålet. (kilde SNL.no)

## 3 DE FORESLÅTTE TILTAKENE I HJELMENGUTVALGETS RAPPORT

Hjelmengutvalgets forslag til tiltak kan deles i to hovedkategorier. Den første kategorien omfatter de tiltakene Hjelmengutvalget mener er nødvendige for å etterleve EØS-rettslige forpliktelser (Rapporten pkt. 10.7 *Hjelmengutvalgets anbefalinger*). Den andre kategorien omfatter tiltak som ikke er påkrevet etter statsstøttereglene, men som Hjelmengutvalget mener er ønskelig av hensyn til å oppnå like konkurransevilkår, effektiv ressursbruk og andre relevante hensyn (Rapporten pkt. 10.8 *Ytterligere tiltak for å oppnå like konkurransevilkår*).

Det fremgår også av kapittel 10 i rapporten at det er flere dissenser til forslagene, inkludert fra KS som mener at forslagene går unødvendig langt og NHO som mener at forslagene ikke går langt nok.

### 3.1 TILTAK SOM FORESLÅS INNFØRT I FORBINDELSE MED ESAS STATSSTØTTESAK

#### 3.1.1 Nærmere om Hjelmengutvalgets foreslåtte tiltak

Det foreslås en generell regel om regnskapsmessig skille og skatteplikt for all EØS-rettslig økonomisk aktivitet som ikke er særskilt unntatt. Det uttales at regnskapsmessig skille er en forutsetning for skatteplikt. Flertallet anbefaler at det settes **en grense nedad** i henhold til kriterier som kan få gjennomslag hos ESA. Hjelmengutvalget viser til at en slik grense kan være basert på kriterier som «uvesentlig» økonomisk aktivitet, prosentvis grense, omsetningsgrense e.l.

Flertallet foreslår at det skal innføres nøytrale skatteregler i den forstand at kommuner skal betale skatt for inntektene av økonomisk aktivitet som ikke er særskilt unntatt.

Hva det siktes til med EØS-rettslig aktivitet som er særskilt unntatt, beskrives ikke nærmere i pkt. 10.7. Det er derfor noe uklart hva flertallet her sikter til.

I pkt. 10.5 som nærmere vurderer avgrensningstiltak vises det blant annet til «de minimis aid»-reglene, såkalt bagatellmessig støtte, og det uttales at støtte som er bagatellmessig, dvs. som ikke overstiger 200.000 Euro anses å falle helt utenfor artikkel 61(1) EØS. Det skulle kunne tilsi at det ikke er påkrevet å gjøre noen endringer for offentlig økonomisk aktivitet der verdien av samlet støtte, gjennom skattefritak og eventuelle andre fordeler, ikke overstiger grensene for bagatellmessig støtte. Som Hjelmengutvalget er inne på, vil en slik avgrensning imidlertid kreve en nærmere avklaring med ESA ettersom regelverket for bagatellmessig støtte<sup>8</sup> er basert på treårsperioder. En nærmere avklaring her vil kunne ha stor, praktisk betydning for mange begrensede kommunale næringsaktiviteter der fordelene av skattefritak og eventuell kryssubsidiering neppe vil overstige 200.000 Euro over en treårsperiode.

Det finnes for øvrig to *de minimis* forordninger. I begge er terskelen basert på størrelsen på støtten, ikke på omsetningen hos foretaket. I SGEI<sup>9</sup> *de minimis* forordningen, 360/2012, er grensen 500.000 Euro over tre år. Kommisjonen uttaler der at en generell grense for når støtte kan anses å ikke påvirke samhandelen kan settes høyere fordi leveransen av SGEI ofte er tydeligere regionalt begrenset.

Det er også mulig at det med tiltak som er «særskilt unntatt» siktes til støtte som er forhåndsgodkjent etter det såkalte gruppeunntaket som omfatter praktisk viktige typetilfeller som kultur og idrettsanlegg, bredbånd, havn m.m. og som åpner for betydelige støttebeløp både for investering og drift. I så fall er terminologien noe uklar, støtte under gruppeunntaket er riktignok

<sup>8</sup> Forordning 1998/2006, inntatt i EØS-avtalen.

<sup>9</sup> Tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI - Services of general economic interest, EU/EØS) kan defineres som visse økonomiske tjenester som myndighetene anser som særlig viktige for innbyggerne og som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet alene.

unntatt fra notifikasjonsplikten, men anses som forenlig etter statsstøttereglene og ikke unntatt reglene som sådan<sup>10</sup>.

Hvordan en eventuell skatteplikt skal utformes er gjenstand for lang drøftelse, også om det bør åpnes for fradrag for gjeldsrenter. Her er Hjelmengutvalget bekymret for at for høy andel av renteutgiftene da vil kunne tilordnes konkurranseutsatt virksomhet.

Et hovedspørsmål for Hjelmengutvalget på dette punkt synes imidlertid å ha vært om utformingen av skattepliktregelen skal knyttes til det EØS-rettslige støttebegrepet - med eller uten samhandelskriteriet - eller det skatterettslige virksomhetsbegrepet. Utvalgets flertall synes å falle ned på førstnevnte alternativ uten samhandelskriteriet fordi regelen og «rammebetingelsene» da blir like for kommunene, uavhengig av om samhandelen påvirkes i det enkelte tilfelle.

Hjelmengutvalget mener videre at spørsmålet om konkursimmunitet som ESA har adressert, ikke representerer et statsstøtteproblem så lenge virksomheten ellers drives i henhold til markedsaktørprinsippet, herunder at kapitalen i selskapet er riktig verdsatt. Hjelmengutvalget viser her til sine vurderinger i pkt. 10.9.3.2.

Det foreslås derfor ikke spesifikt krav om utskilling av vare- og tjenestetilbud omfattet av støtteregeverket, men Hjelmengutvalget sier at utskilling likevel bør vurderes der dette er hensiktsmessig.

### 3.1.2 Forholdet til EØS-reglene - samhandelspåvirkning foreslås erstattet av annen nedre grense

De foreslåtte tiltakene går betydelig ut over det som er nødvendig etter EØS-avtalen. Dette fordi vilkåret om samhandelspåvirkning foreslås droppet, eventuelt erstattet av en annen nedre grense for hva slags aktiviteter som skal omfattes.

Ifølge Hjelmengutvalget skal vilkåret om samhandelspåvirkning droppes for å unngå innføring av tunge administrative byrder på mer bagatellmessig aktivitet. Flertallet viser her til at EØS-reglenes avgrensning basert på samhandelspåvirkning er komplisert å forholde seg til. De foreslår derfor en generell regel om at all økonomisk aktivitet skal være skattepliktig og drives i et regnskapsmessig skille, eventuelt at det kan innføres en nedre grense, men basert på annet kriterium enn samhandelspåvirkning, jfr. pkt. 10.7:

*Disse reglene kan eventuelt avgrenses «nedad» i henhold til kriterier som kan få gjennomslag overfor ESA, enten dette dreier seg om «uvesentlig» aktivitet, prosentvis grense i henhold til blanding økonomisk/ikke-økonomisk aktivitet, omsetningsgrense mv. Disse medlemmene anser at EØS-reglenes avgrensning er kompliserte å forholde seg til, og vil anbefale at reglene gjelder generelt, men med standardiserte innslagspunkter. For denne løsningen taler også hensynene til noenlunde like regler i de ulike kommuner.*

Hva disse standardiserte innslagspunktene skal være er ikke nærmere vurdert i rapporten. Dette innebærer selvfølgelig at vår analyse av hva forslaget samfunnsøkonomiske konsekvenser kan utgjøre blir mer usikker.

Etter vårt syn vil forslaget innebære at terskelen(e) uansett må legges svært lavt. Dette fordi det er tale om generelle regler som samtidig må sikre overholdelse av EØS-reglene, altså fange opp enhver aktivitet som kan ha potensiell samhandelspåvirkning.

Potensiell samhandelspåvirkning kan måtte vurderes svært forskjellig, ikke bare fra sektor til sektor, men også mellom virksomheter i samme sektor, basert på virksomhetens geografiske plassering, omsetning m.m.

Potensiell samhandelspåvirkning kan etter retts- og kommisjonspraksis bli å konstatere på to måter, **direkte og indirekte samhandelspåvirkning**.

---

<sup>10</sup> Vi antar det siktes til omgåelser, uten at det forklares nærmere hvorfor offentlige virksomheter skulle omgå reglene ved å tilordne inntekter og utgifter på måter som ikke stemmer med underliggende realiteter. Rapporten analyserer heller ikke de særlige lånebegrensningene i kommuneloven § 50 som begrenser kommuners mulighet til å ta opp lån til nærmere angitte investeringer. Det vil i seg selv motvirke at renter forsøkes tilordnet andre aktiviteter. Det fremstår dessuten som lite gjennomtenkt å begrense fradragene for offentlige virksomheter om formålet er å skape like vilkår all den tid de private vil ha rett til fradrag. Se mer om dette i kapittel 4.

Den direkte vurderingen knytter seg til markedet for salget av den aktuelle varen eller tjenesten og om dette er et overveiende nasjonalt/lokalt marked eller om en andel av den samlede etterspørselen kommer fra andre EØS-stater. Det sier seg selv at de geografiske forholdene i Norge innebærer at det kan være store forskjeller fra landsdel til landsdel. Et lite kommunalt treningssenter nær grensen til Sverige eller Finland vil kunne ha et betydelig antall grenseoverskridende kunder, mens et stort treningssenter på Vest- eller Sørlandet kanskje ikke vil ha noen kunder fra andre EØS-land. Et illustrerende eksempel kan være ESAs vurderinger av henholdsvis Bømlabadet og en svømmehall i Tromsø.<sup>11</sup> I førstnevnte sak var det ingen potensiell samhandlingspåvirkning, mens i sistnevnte kunne dette ikke utelukkes. Det sier seg selv at om sakene skulle være undergitt en generell regel som skulle sikre overholdelse av EØS-avtalen ville begge svømmehallene måtte omfattes av skatteplikt og regnskapsmessig skille.

Indirekte samhandlingspåvirkning skal vurderes ut fra sannsynligheten for at støtten har mer enn bare en marginal effekt på grenseoverskridende investeringer eller etableringer. Med andre ord vurderes sannsynligheten for at utenlandske aktører skal gå inn i samme type virksomhet i samme geografiske område. Også her vil det være store variasjoner mellom sektorer og landsdeler uten at variasjonene nødvendigvis har noen sammenheng med de enkelte virksomheters størrelse eller omsetning.

En generell terskel som skal sikre at all potensiell samhandlingspåvirkning omfattes, må som nevnt ligge betydelig lavere enn den terskelen som normalt benyttes i individuelle saker etter EØS-reglene. Illustrerende her er det ovennevnte regelverket om bagatellmessig støtte. Dette regelverket er det nærmeste EU har kommet i å fastlegge en fast nedre grense for når støtte aldri skal anses å påvirke samhandelen. Grensen er lagt svært lavt på samlet støtte oppad begrenset til 200.000 Euro over tre år og denne terskelen har ligget uendret i mange år. Samtidig viser praksis i individuelle saker at det ofte gis langt høyere støtte i individuelle saker uten at dette anses å påvirke samhandelen. Etter vår oppfatning vil flertallets forslag på dette punkt måtte innebære en betydelig skjerpelse i forhold til EØS-reglene.

### 3.1.3 Oppsummering

Oppsummert kan det derfor legges til grunn at Hjelmengutvalgets forslag om skatteplikt og separate regnskaper for all EØS-rettslig økonomisk aktivitet som ikke er særskilt unntatt, der konkret samhandlingspåvirkning foreslås erstattet av en generell terskel for reglernes innslagspunkt, vil måtte omfatte betydelig flere kommunale vare- og tjenestetilbud enn de som i dag reguleres av EØS-reglene.<sup>12</sup>

På mange måter innebærer forslaget at det skal innføres en egen nasjonal statsstøttekontroll basert på EØS-avtalens prinsipper med tilhørende omfattende krav for virksomhet som ellers anses som ubetydelig for de formål EØS-avtalen skal fremme.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> ESA vedtak 459/12/COL og 178/15/COL, tilgjengelige på [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int), state aid register.

<sup>12</sup> Det kan i denne sammenheng nevnes at utviklingen i statsstøttekontrollen i EU/EØS synes å gå i en annen retning, i form av høyere terskel for samhandlingspåvirkning og en betydelig utvidelse av gruppeunntaket. Den uttalte målsettingen fra EUs side er å benytte ressursene på de store sakene som virkelig betyr noe for frihandel og utviklingen av det indre marked.

<sup>13</sup> Det vil med dette forslaget måtte utarbeides separate skatteregnskaper for slike virksomheter, i tillegg til Hjelmengutvalgets foreslåtte krav om separate ordinære regnskaper.

## 3.2 YTTERLIGERE TILTAK FOR Å OPPNÅ LIKE KONKURRANSEVILKÅR

### 3.2.1 Nærmere om Hjelmengutvalgets foreslåtte tiltak

Flertallet foreslår lovfesting av et generelt markedsaktørprinsipp, jfr. rapporten pkt. 10.8:

*«et generelt prinsipp om at når en offentlig aktør driver kommersiell aktivitet i konkurranse med andre (juridisk betegnet som økonomisk aktivitet) skal dette gjøres på markedsmessige vilkår, det vil si at det stilles krav om markedsmessig avkastning i virksomheten.»*

Begrunnelsen for forslaget om å innføre et nasjonalt markedsaktørprinsipp er såkalt «konkurransenøytralitet» mellom privat og offentlig virksomhet. Det foreslåtte markedsaktørprinsippet skal bidra til like rammevilkår for offentlige aktører uavhengig av samhandlingspåvirkning og Hjelmengutvalget viser til at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at driften skjer på like vilkår.<sup>14</sup>

Forslaget må dermed forstås slik at det skal gjelde for all offentlig, økonomisk aktivitet. Rapportens lange drøftelser omtalt i forrige punkt om en nedre grense i forbindelse med tiltakene for å imøtekomme EØS-reglene, vil være uten betydning dersom det innføres et slikt generelt markedsaktørprinsipp som skal gjelde for all offentlig, økonomisk aktivitet.

Hjelmengutvalgets forslag om lovfesting av et generelt markedsaktørprinsipp og hvilke nærmere forpliktelser dette vil legge på offentlige aktører, er bare kort beskrevet i kapittel 10 der forslaget fremsettes. Det vises der til at prinsippet skal gjelde for den løpende driften og at det stilles krav om markedsmessig avkastning i virksomheten, men at det må utredes nærmere hvordan en slik regel best kan innpasses i lovverk, prinsipper for eierstyring eller lignende.

Kravet om avkastning som vilkår for korrekt etterlevelse av markedsaktørprinsippet behandles nærmere i rapportens pkt. 10.9.3 der det vises til ESAs vedtak i Kippermoensaken.<sup>15</sup> I den saken foreslo ESA som formålstjenlige tiltak for å hindre mulig kryssubsidiering, at det skulle opprettes et regnskapsmessig skille med fordeling av kostnader og krav om avkastning på investeringene kommunen hadde foretatt i det kommunale treningscenteret.<sup>16</sup>

I pkt. 4.2.4 drøftes det videre hvordan et avkastningskrav best kan implementeres, enten ved krav til avkastning på kapitalen eller krav til driftsmargin. Hjelmengutvalget anbefaler innføring av et krav om driftsmargin og at det ved forskrift skal pålegges regnskapsmessige krav med årlig resultat og balanseoppstilling for den offentlige økonomiske aktiviteten. Denne dokumentasjonen skal etter det vi forstår kunne danne grunnlag for rapportering til et nytt tilsynsorgan som skal kontrollere etterlevelse av markedsaktørprinsippet, jfr. rapporten pkt. 10.9.4.

Slik vi forstår forslaget om lovfesting av et markedsaktørprinsipp så foreslås det altså å innføre en form for fortløpende rettslig standard for offentlig forretningsførsel med krav til løpende avkastning/driftsmargin. Dette er etter vår oppfatning andre krav enn det som følger av det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet.

Det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet er ingen rettslig standard for offentlig forretningsvirksomhet som sådan. Prinsippet er et analyseverktøy for å vurdere konkrete disposisjoner/transaksjoner som innebærer overføring av offentlige midler til et foretak. Dersom det offentlige investerer på tilsvarende måte som en privat markedsaktør, er investeringene (eller andre konkrete disposisjoner som innebærer overføring av offentlige midler til et foretak), ikke omfattet av statsstøttereguleringen. Markedsaktørprinsippets anvendelse er altså begrenset til å være et analyseverktøy for å vurdere om det offentliges konkrete økonomiske transaksjoner innebærer en «fordel» og dermed må vurderes nærmere etter statsstøttereglene.

<sup>15</sup> Side 237 i rapporten.

<sup>16</sup> Lignende forslag til formålstjenlige tiltak fremsatte ESA i sykehusapoteksaken som omtales i rapporten pkt. 4.2.4. Samme sted omtales også flere andre ESA saker om kryssubsidiering, blant annet om analysesenteret i Trondheim, offentlige tannhelsetjenesten, avfallshåndtering der det ble foreslått tiltak som regnskapsmessig skille, men ikke sagt noe særskilt om krav til avkastning.

Vurderingen skal gjøres i forkant av investeringen (ex ante). Det kan etter omstendighetene kreves nokså grundige forutgående analyser og prinsippene er inngående forklart i ESAs retningslinjer, senest i *Guidance on the notion of State aid*. Hvorvidt forutsetningene slår til slik at investeringen blir så lønnsom som de forutgående forretningsplanene tilsa, reguleres ikke av markedsaktørprinsippet. Det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet knytter seg altså til hvordan en offentlig aktør skal forholde seg i forkant av sine økonomiske disposisjoner.

Så lenge det ikke foretas slike konkrete disposisjoner med tilhørende overføring av offentlige midler, så er forretningsførselen som sådan ikke regulert av statsstøttereglene. Denne forståelsen synes også å være lagt til grunn av Hjelmengutvalget i rapportens punkt 4.2.3 *Markedsaktørprinsippet*. Der gis det en grundig redegjørelse for det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet og det vises der blant annet til at anvendelsen av prinsippet er basert på en forhåndsvurdering (ex ante) av tiltaket eller investeringen og at «Dersom investeringen i ettertid viser seg å gi for lav avkastning eller ingen avkastning, vil dette være uten betydning.»

Den omstendighet at ESA i Kippermoensaken (som Hjelmengutvalget viser til flere steder i rapporten) foreslo at eieren skulle sette avkastningskrav i forbindelse med opprettelsen av det regnskapsmessige skillet, kan etter vårt syn ikke hevdes å medføre at det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet krever løpende avkastning i offentlig virksomhet. Noe slikt ville ESA simpelthen ikke ha rettslig grunnlag for å kreve. Når det regnskapsmessige skillet først er etablert på korrekt måte, så vil det ikke finne sted noen overføring av offentlige midler til virksomheten før det eventuelt foretas konkrete, nye disposisjoner fra eieren som innebærer en fordel for virksomheten. Først da vil statsstøttereglene på ny kunne få anvendelse.<sup>17</sup>

Hjelmengutvalgets forslag til lovfesting av et markedsaktørprinsipp, innebærer at testen skifter karakter fra en ex ante investeringsvurdering til å bli en rettslig standard som generelt skal styre offentlige virksomheters løpende forretningsførsel.

Formålet med forslaget antar vi må være å legge føringer for prisen på offentlige tjenester. Det vil i alle fall være effekten av forslaget når det sees i sammenheng med forslaget om at all offentlig forretningsførsel skal pålegges utført innenfor et regnskapsmessig skille. Kombinasjonen av disse forslagene er i realiteten et krav om at offentlige tjenester skal prises ex post basert på fullkost. Dersom markedet ikke er villig til å betale denne prisen, så må konsekvensen være at det offentlige - om ikke kostnadene kan kuttes - må avvikle virksomheten.

En slik anvendelse av prinsippet er som sagt ukjent farvann i EØS sammenheng og reiser en rekke uavklarte problemstillinger som Hjelmengutvalgets rapport dessverre ikke i særlig grad går inn på. Et særlig praktisk eksempel gjelder utnyttelse av restkapasitet i infrastruktur som benyttes for ikke-økonomisk aktivitet/forvaltningsoppgaver. Investering i slik infrastruktur er i utgangspunktet ikke egentlig til å vurderes etter markedsaktørprinsippet ettersom prinsippet er ment anvendt der det offentlige investerer på sammenlignbare vilkår som det en rasjonell privat investor ville gjøre.<sup>18</sup> Sistnevnte har ingen offentligrettslige forpliktelser overfor befolkningen til å investere i kostbar infrastruktur som ikke genererer overskudd.

Slik vi forstår Hjelmengutvalgets forslag vil utnyttelse av restkapasiteten for økonomisk aktivitet (som reduserer kostnadene for fellesskapet), alltid måtte vurderes etter det lovfestede markedsaktørprinsippet. I så fall må en passende del av felleskostnadene - altså kapitalkostnaden for å bygge bedriftsøkonomisk ulønnsom infrastruktur - tilordnes salget av overskuddskapasitet som etter forslaget skal drives i et regnskapsmessig skille med sikte på avkastning.

Hvordan offentlig virksomhet skal fordele felleskostnader mellom ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet kan være svært komplisert å vurdere, i alle fall dersom dette skal avspeile de ulike aktivitetenes faktiske bruk av felles infrastruktur. Vi er selvsagt oppmerksom på at her kan det eksistere en viss fleksibilitet og at ulike fordelingsnøkler kan benyttes, men uansett fordeling vil kravene til driftsinntekter øke.

---

<sup>17</sup> Lignende forslag til formålstjenlige tiltak fremsatte ESA i sykehusapoteksaken som omtales i rapporten pkt. 4.2.4. Samme sted omtales også flere andre ESA saker om krysssubsidiert, blant annet om analysesenteret i Trondheim, offentlige tannhelsetjenesten, avfallshåndtering der det ble foreslått tiltak som regnskapsmessig skille, men ikke sagt noe særskilt om krav til avkastning.

<sup>18</sup> Denne problemstillingen omtales også av Hjelmengutvalget på side 78 i rapporten. Med henvisning til EU-domstolens avgjørelse i Chronopost-saken omtales utfordringen som er særlig aktuell i denne saken, nemlig fordeling av felleskostnader knyttet til infrastruktur som ikke vil bygges av en privat aktør.



Problemet kommer på spissen dersom det viser seg at restkapasiteten ikke vil gi avkastning på grunnlag av en slik kostnadsfordeling. Dette er etter vårt syn en meget praktisk problemstilling.

Slik vi forstår Hjelmengutvalgets forslag om generelt markedsaktørprinsipp, vil imidlertid slikt salg være problematisk. Salget vil ikke gi ikke avkastning i henhold til kostnadene slik disse er fordelt i et regnskapsmessig skille. Det er her verdt å nevne nettopp den oppmerksomhet Hjelmengutvalget stiller om «markedsmessig avkastning i virksomheten», jfr. boksen over med videre henvisning.

Det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet stiller som nevnt ikke noe slikt krav om løpende avkastning. Vurderingen skal foretas ex ante og dersom forutsetningene for investeringen var forsvarlige har det offentlige investert som en markedsaktør, også om det senere viser seg at virksomheten går med tap. Det er først dersom den offentlige eieren tilfører virksomheten ny kapital eller andre fordeler at statsstøttereglene igjen aktualiseres. Eieren må da vise at rekapitaliseringen foretas på vilkår som en privat investor ville akseptere. Alternativt så kan den offentlige eieren gi støtte til restrukturering i tråd med statsstøttereglene.

Forslaget om å lovfeste markedsaktørprinsippet som en løpende, rettslig standard for det offentliges forretningsførsel, endrer altså på disse EØS-rettslige prinsippene og vil slik vi forstår det innebære et krav om fortløpende ex post avkastning. Det vil for øvrig uansett være konsekvensen av at aktiviteten skal drives i et regnskapsmessig skille. Konsekvensen av manglende ex post avkastning skal slik vi forstår forslaget da være at salget av restkapasitet må avvikles. Vi vurderer de samfunnsøkonomiske konsekvensene av dette nærmere i kapittel 4.

EU-Kommisjonen og ESA er, slik vi forstår retningslinjene oppmerksomme på de kompliserte problemstillingene knyttet til infrastruktur og salg av restkapasitet, inkludert markedsaktørprinsippet begrensninger i slike sammenhenger. De legger gjennomgående til grunn at begrenset overskuddssalg også anses som ikke-økonomisk aktivitet så lenge ikke mer enn 20% av kapasiteten benyttes for dette formålet («ancillary economic activity»). Dermed skjærer man klar av hele denne vanskelige problemstillingen i mange praktisk viktige tilfeller. Dersom mer enn 20% av kapasiteten benyttes til økonomisk aktivitet, mener ESA og Kommisjonen at det foreligger en indikasjon på at investeringen er gjort også med det formål å drive økonomisk aktivitet. I så fall kan det være grunnlag for strengere kontroll. Rapporten inneholder en lengre drøftelse av det såkalte 20 % unntaket, men Hjelmengutvalget synes ikke å legge dette unntaket til grunn som en begrensning på noen av de foreslåtte tiltakene. I stedet foreslås det altså med nokså bred penn å innføre markedsaktørprinsippet for all økonomisk aktivitet.<sup>19</sup>

Forslaget om lovfesting av markedsaktørprinsippet for all økonomisk aktivitet, er sentralt for vår videre analyse. Dette tiltaket utgjør den vesentligste forskjellen mellom de kravene ESA legger til grunn at følger av statsstøttereglene og hva Hjelmengutvalget foreslår. Forutsatt at ESA fullt ut har rett - noe denne rapporten ikke tar stilling til - er det altså her Norge har et handlingsrom.

Forslaget innebærer altså at alt salg av begrenset overskuddskapasitet fra infrastrukturer som hovedsakelig benyttes for forvaltningsoppgaver/ikke-økonomisk aktivitet, skal omfattes av markedsaktørprinsippet og dermed drives under krav om markedsmessig avkastning i virksomheten. Vi skal senere i rapporten vise at slikt salg sannsynligvis er den mest utbredte formen for økonomisk aktivitet i kommunal etat.<sup>20</sup>

Offentlige aktører har for øvrig - på samme måte som private næringsdrivende - rett til å drive økonomisk aktivitet, jfr. EØS-avtalens artikkel 125. Etter kommuneloven er kommunenes kompetanse negativt avgrenset, kommunene kan med andre ord engasjere seg i enhver aktivitet

---

<sup>19</sup> Et mindretall omtaler derimot unntaket for blandet bruk av ikke-økonomisk infrastruktur og anbefaler at det alminnelige EØS-rettslige handlingsrommet anvendes også i Norge.

<sup>20</sup> EU-Kommisjonen og ESA legger gjennomgående til grunn at slikt begrenset overskuddssalg også kan anses som ikke-økonomisk aktivitet så lenge ikke mer enn 20% av kapasiteten benyttes for dette formålet («ancillary economic activity»). Rapporten inneholder en lengre drøftelse av det såkalte 20 % unntaket men Hjelmengutvalget synes ikke foreslå tiltak som holder slikt salg av inntil 20 % restkapasitet utenfor. Dette antar vi skal sees i lys av utvalgets påpekning av at unntaket er lagt til grunn av EU-Kommisjonen, men så langt ikke bekreftet av EU-domstolen. Etter vårt syn er dette en svakhet, slikt salg er som nevnt den mest praktiske formen for kommunal økonomisk aktivitet. Markedsaktørprinsippet har i ESA og EU-Kommisjonens praksis begrenset betydning i slike saker. Som vi også begrunner i kapittel 4, så passer ikke en slik test på investeringer i ikke-økonomisk infrastruktur ettersom ingen rasjonell privat investor vil bygge noe slikt.

som ikke er avgrenset ved lov.<sup>21</sup> De vil selvfølgelig da også være omfattet av de alminnelige konkurransereglene, inkludert forbudet mot utnyttelse av dominerende stilling, for eksempel predasjonsprising.

### 3.2.2 Hjelmengutvalgets forslag og reglene for tjenester av allmenn økonomisk betydning

Tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI) kan beskrives som tjenester av økonomisk karakter som myndighetene anser som viktige for innbyggerne og som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet alene. Det kan gjelde tjenester som ikke tilbys i det aktuelle geografiske området overhodet, eller som ikke tilbys i ønsket utstrekning/frekvens/kvalitet eller til det offentlige myndigheter anser å være en akseptabel pris for innbyggerne. For å sikre et slikt tjenestetilbud kan myndighetene selv velge å tilby tjenestene eller gjennom avtale eller annen tildeling pålegge nærmere utvalgte foretak å levere tjenestene.

Foretakene som leverer slike tjenester kan kompenseres for de merutgiftene de har ved å levere tjenestene i det omfang det offentlige ønsker. Praktiske eksempler på SGEI kan være kollektivtrafikk og annen transportstøtte, havn, kringkasting, bredbånd, posttjenester, helse-, undervisnings og kulturtjenester (i den grad slike tjenester overhodet er av en økonomisk karakter).

Slik kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning faller utenfor statsstøttereglene dersom de såkalte Altmark-kriteriene er oppfylt.<sup>22</sup> Etter disse må tjenesteleverandøren være valgt på grunnlag av en anbudskonkurranse, eller det må på annen måte være avklart i forkant hva riktig pris for tjenesten skal være. Dersom Altmark-kriteriene ikke er oppfylt, vil kompensasjonen fra det offentlige til tjenesteleverandøren kunne være forenlig (lovlig) statsstøtte etter artikkel 59(2) EØS. Vilklårene for dette er beskrevet av ESA i egne retningslinjer for SGEI støtte.

SGEI støtteordninger er av stor praktisk betydning. Hjelmengutvalget beskriver i noen grad SGEI reglene, men drøfter ikke forslagene til tiltak opp mot dette regelverket. SGEI tjenester er også økonomisk aktivitet. Når Hjelmengutvalget foreslår at all offentlig økonomisk aktivitet skal utøves på grunnlag av markedsaktørprinsippet, så er spørsmålet hvilke konsekvenser dette skal ha for kommunale SGEI tjenester. Det ville være noe av en selvmotsigelse å kreve at slike tjenester skal drives på markedsmessig basis. Poenget med slike tjenester er jo nettopp at det ikke er markedsmessig grunnlag for å levere slike tjenester i ønsket omfang på lønnsom basis. En markedsaktør ville derfor ikke ha levert slike tjenester og av den grunn må tjenestene subsidieres. Vi legger til grunn at Hjelmengutvalget ikke har ment at forslaget om et markedsaktørprinsipp også skal dekke kommunenes tilbud av SGEI tjenester. Det ville vært oppsiktsvekkende om Hjelmengutvalget mente at kommuner ikke skal ha anledning til å subsidiere egen eller andres drift av ulønnsomme tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Etter vårt syn burde allikevel SGEI vært viet betydelig større plass i Hjelmengutvalgets rapport. Dette fordi en stor del av den kommunale tjenesteytelsen som Hjelmengutvalget og denne rapporten har identifisert, potensielt kan anses som SGEI, særlig i små lokale markeder. Det å drifte treningssenter, kulturtilbud, bredbånd o.l. i små lokale markeder, vil ofte kunne defineres som en SGEI nettopp fordi det ikke er stort nok publikum til ellers å sikre lønnsom drift.<sup>23</sup>

Konsekvensen av å innføre et slikt lokalt markedsaktørprinsipp som Hjelmengutvalget foreslår, vil innebære at mange kommunale økonomiske aktiviteter vil måtte vurderes på ny. Dersom innføring av markedsaktørprinsipp med fullfordelte kostnader vil fordyre tjenestene, vil det ofte kunne være grunnlag for å definere tjenestene som SGEI og deretter subsidiere tjenestene. Bare der det ellers foreligger velfungerende markeder med private aktører som leverer tjenester med ønsket frekvens til det kommunen anser som akseptable priser, vil kommunen være avskåret fra å drive egen SGEI tjeneste. På dette området vil kommunen også ha betydelig skjønnsfrihet.

Det er derfor grunn til å anta at en rekke av de kommunale aktivitetene Hjelmengutvalget har identifisert og som de foreslåtte tiltakene skal endre rammevilkårene for, allikevel vil kunne

---

<sup>21</sup> Kommuneloven inneholder flere generelle kompetansebegrensninger, blant annet er kommuner forpliktet til å forvalte sine midler på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, jfr. kommuneloven § 14-1. Også adgangen til å stille garantier og oppta lån er undergitt begrensninger.

<sup>22</sup> Formulert første gang i EU-domstolens sak C-280/00 Altmark.

<sup>23</sup> Et annet eksempel er tannlegetjenester i tynt befolkede områder, se ESA vedtak 113/14/COL.

fortsette som før i henhold til SGEI regelverket. I så fall innebærer ikke forslagene noen vesentlig endring av konkurransevilkårene i disse lokale markedene.

### 3.2.3 Opprettelse av et tilsynsorgan

Hjelmengutvalgets flertall foreslår i pkt. 10.9.4 å opprette et nasjonalt tilsyns- og håndhevelsesregime for å sikre etterlevelse av det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet. Det vises videre til at det er behov for opprettelse av et nasjonalt kompetansesenter, og slik vi forstår det skal tilsynsorganet fylle denne funksjonen og gi veiledning om regelverket i forkant av at vedtak treffes. Flertallet foreslår at oppgavene legges til Konkurransetilsynet.

Tilsynsorganet skal være klageorgan, det skal gis generell hjemmel til innhenting av informasjon. Det foreslås videre å gi tilsynsorganet myndighet til å pålegge innføring av regnskapsmessig skille da det uttales at dette henger tett sammen med mulig brudd på markedsaktørprinsippet. Endelig foreslår et flertall at tilsynsorganet skal ha myndighet til å gi konkrete pålegg om utskilling, omorganisering eller andre forholdsmessige tiltak dersom markedsaktørprinsippet brytes. Som flertallet påpeker er dette kompetanse som går betydelig utover hva ESA kan gi pålegg om, nemlig opphør av ulovlig støtte og tilbakeføring av ulovlig tildelt støtte.

Hjelmengutvalgets mindretall går imot forslaget og peker blant annet på at ESA og nasjonale domstoler har eksklusiv kompetanse til å håndheve statsstøttereglene og at grensesnittet mellom ulike tilsyn med flertallets forslag blir uklart og muligens i strid med EØS-avtalen. Mindretallet påpeker videre at forslagets økonomiske og administrative konsekvenser ikke er nærmere utredet.

Tabellen under oppsummerer hvorvidt forslagene fra Hjelmengutvalget tilsvarer tiltakene som er foreslått av ESA eller om de går ut over det ESA har lagt til grunn som nødvendig for å løse den pågående statsstøttesaken.

### 3.2.4 Utskillingsplikt

Et mindretall i utvalget foreslo at det innføres et forbud mot at økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet blir drevet i én og samme juridiske person/foretak. Hovedregelen bør ifølge mindretallet være at slik drift er forbudt, om enn ikke ubetinget. Forbudet vil i realiteten innebære et krav om at slike virksomheter skilles fra hverandre. Etter mindretallets mening bør det også kreves et funksjonelt skille mellom disse foretakene, og dermed også mellom virksomhetene de driver. For eksempel bør etter forslaget styremedlemmer og daglig leder i foretakene ikke være de samme.

Forslaget innebærer også begrensninger på å organisere offentlig aktivitet i konsern, nærmere bestemt slik at et utskilt foretak som driver ikke-økonomisk aktivitet (monopol) ikke skal kunne eie et foretak som driver økonomisk aktivitet (som er konkurranseutsatt). Foretak som driver henholdsvis økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, bør etter mindretallets syn ikke ha identisk morforetak. Dette skal etter forslaget ikke være til hinder for at en kommune eier foretakene direkte eller indirekte, så lenge foretakene ikke er del av samme konsern. Forslaget beskriver ikke nærmere hvordan dette kan gjennomføres i praksis.

### 3.2.5 Oppsummering av tiltak foreslått av Hjelmengutvalget sammenlignet med EØS-reglene

Tabellen under oppsummerer hvorvidt forslagene fra Hjelmengutvalget tilsvarer tiltakene som er foreslått av ESA eller om de går ut over det ESA har lagt til grunn som nødvendig for å løse den pågående statsstøttesaken.

Kommunens aktivitetsnivå	Krav til regnskapsmessig skille (foreslått av Hjelmengutvalget)	Krav til selskapsmessig skille (ikke foreslått av Hjelmengutvalgets flertall)	Krav til Skatt (foreslått av Hjelmengutvalget)	Krav til markedsaktør-prinsippet (foreslått av Hjelmengutvalget)
Potensielle samhandels-effekter  Stor økonomisk aktivitet med potensielle aktører fra EU-/EØS-land	Forslag tilsvarer tiltak foreslått av ESA	Forslag går lenger enn tiltakene foreslått av ESA. Dog vil mange kommuner ofte velge denne løsningen hvis de mener den er hensiktsmessig for styringen og kontrollen med virksomheten	Forslag tilsvarer det som er foreslått av ESA	Forslag går lenger enn tiltakene foreslått av ESA
Ikke antatt å være potensielle samhandels-effekter  Tjenester uten potensielle aktører fra EU-/EØS-land, eller liten eller sporadisk økonomisk aktivitet	Forslag går lenger enn tiltakene foreslått av ESA. Hjelmengutvalget foreslår at dette innføres (med en nedre grense) uavhengig av om det er en potensiell samhandelseffekt eller ikke	Forslag går lenger enn tiltakene foreslått av ESA	Forslag går lenger enn tiltakene foreslått av ESA. Hjelmengutvalget foreslår at dette innføres (med en nedre grense) uavhengig av om det er en potensiell samhandelseffekt eller ikke	Forslag går lenger enn tiltakene foreslått av ESA. Hjelmengutvalget foreslår at dette innføres uavhengig av om det er en potensiell samhandelseffekt eller ikke

Tabell 1: Oppsummering av tiltak foreslått av Hjelmengutvalget. Kilde: BDO

## 4 SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER AV HJELMENGUTVALGETS FORSLAG

I dette kapitlet vil vi starte med å gjennomgå hovedprinsippene for den samfunnsøkonomiske konsekvensanalysen av Hjelmengutvalgets forslag om et generelt nasjonalt markedsaktørprinsipp og skatteplikt for offentlig økonomisk virksomhet. Denne vil baseres på et etablert samfunnsøkonomisk analyseapparat i økonomifaget. Vi starter med å gjennomgå noen hovedprinsipper for analysen i avsnitt 4.1, der vi også mer konkret går inn på hva markedsaktørprinsippet vil innebære, og i avsnitt 4.2 ser vi nærmere på noen relevante typetilfeller som er identifisert både av Hjelmengutvalgets rapport og våre egne undersøkelser. Skatteplikt for offentlig økonomisk virksomhet er tema for avsnitt 4.3 og gjennomgangen der er basert på etablert skatteteori. Tilslutt i kapitlet diskuterer vi begrepet «på like vilkår» og hvilke prinsipper Hjelmengutvalget har lagt til grunn når de diskuterer konkurranse mellom offentlig virksomhet og private foretak.

### 4.1 HOVEDPRINSIPPER FOR ANALYSEN

Hjelmengutvalgets forslag vil medføre vesentlige endringer for offentlig økonomisk aktivitet. I dette avsnittet gjør vi først rede for hovedtrekkene i disse. Dernest diskuterer vi samfunnets mål om effektivitet og hvordan dette forholder seg til statsstøttereguleringens målsetting om likebehandling. Vi søker også i dette kapitlet å avgrense hvilke økonomiske aktiviteter som kan tenkes å bli påvirket av Hjelmengutvalgets forslag, og vi peker på noen sentrale temaer for den samfunnsøkonomiske analysen. Dernest går vi nærmere inn i begrepet markedsaktørprinsippet slik det brukes av Hjelmengutvalget. Vi peker på at dette vil påvirke både investeringsinsentiver og markedsadferd, og derigjennom samfunnsøkonomisk effektivitet.

#### 4.1.1 Hvilke endringer påfører tiltakene som er foreslått av Hjelmengutvalget

Det sentrale i denne samfunnsøkonomiske konsekvensanalysen vil være å vurdere effektene for kommunene og samfunnet for øvrig av innføringen av nye regler foreslått av Hjelmengutvalget, dvs. regler som er strengere enn de kravene som allerede er foreslått av ESA på grunnlag av EØS-regulering om offentlig støtte.<sup>24</sup> Det blir da sentralt å avklare på hvilke områder Hjelmengutvalget foreslår strengere regler. Vi har identifisert at dette i hovedsak dreier seg om:

- Innføring av et generelt markedsaktørprinsipp
- Innføring av skatteplikt, med eller uten en nedre omsetningsgrense
- Innføring av et krav til regnskapsmessig skille, med eller uten en nedre omsetningsgrense

Innføring av krav om regnskapsmessig skille er en nødvendig følge av de to første.

#### 4.1.2 Hva er samfunnets mål

Samfunnets mål blir ofte antatt å være at samfunnets samlede ressurser benyttes på en måte som gir høyest mulig velferd for befolkningen. Ofte skiller man mellom **effektivitet** og **fordeling**<sup>25</sup>.

Effektivitet krever at alle ressursene benyttes i sin beste anvendelse, at produksjonen er kostnadseffektiv og at produksjonen er innrettet slik at den avspeiler forbrukernes preferanser. Effektiv ressursutnyttelse innebærer at vi som samfunn får mest mulig igjen for de ressursene vi har til rådighet; den samfunnsøkonomisk «kaken» blir størst mulig.

---

<sup>24</sup> Vi understreker for ordens skyld at denne rapporten ikke tar stilling til om ESAs forslag om innføring av skatteplikt og tiltak mot konkursimmunitet er basert på korrekt EØS-rettslig vurdering.

<sup>25</sup> Rosen, Harvey (1992). *Public Finance, Third edition*. Irwin. og Von der Fehr, Nils-Henrik Mørch og Lars Sørsgard (2004): «*Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp*», i Kåre Petter Hagen, Agnar Sandmo og Lars Sørsgard (red.), Festskrift til Einar Hope, Fagbokforlaget.

Samfunnet har også målsettinger knyttet til fordeling, med andre ord om hvordan den samfunnsøkonomiske kaken skal fordeles. Det offentlige driver inn skatter og avgifter som ikke bare finansierer offentlig virksomhet, men som også går til ulike tilskudd- og støtteordninger. Fordelingshensyn kan stå i veien for hensynet til effektivitet. For eksempel vil omfordelende skatter som oftest skape et effektivitetstap, både gjennom de direkte inndrivingskostnadene, og gjennom de vriddningsvirkningene skattene kan forårsake ved at aktørene ikke står overfor de riktige samfunnsøkonomiske kostnader og inntekter når beslutninger som størrelsen på arbeidstilbud eller investering skal fattes.

I formålsparagrafen for konkurranseloven står det at målet for konkurransepolitikken er at total velferd for befolkningen skal bli størst mulig. Samtidig står det at konsumentenes velferd skal vektlegges spesielt. Det viser at myndighetene ikke bare ser på samfunnsøkonomisk effektivitet, men også trekker inn fordelingshensyn som motivasjon for konkurransepolitikk. Hvis en bedrift får mer markedsrett på en måte som skader konsumentene, så bryr vi oss mer om konsumentene enn om aksjonærene i bedriften med markedsrett. Vi trenger da bare å påvise at konsumentene er skadelidende, i mindre grad trenger vi å vise at konsumentenes tap er større enn bedriftens gevinst. På tilsvarende vis kan man i en samfunnsøkonomisk analyse av fordelingshensyn legge mer vekt på velferden til innbyggerne i en kommune enn til eierne av en bedrift som ønsker å konkurrere med en kommunal tjenesteyter.

Statsstøttereglene på sin side har fokus på likebehandling og økt samhandel. EØS sine statsstøtteregler kan derfor noen ganger komme i konflikt med ønsket om størst mulig samfunnsøkonomisk velferd simpelthen fordi statsstøttereglene ikke har samfunnets velferd som målsetting.

Utgangspunktet for analysene i denne rapporten er de forslagene fra Hjelmengutvalget som går utover det ESA har lagt til grunn at følger av EØS-reglene. Når vi skal vurdere disse forslagene, må det legges til grunn at målsettingen er størst mulig velferd, som er det vanlige i all samfunnsøkonomisk analyse og som altså også ligger til grunn for konkurransepolitikken.

Det er altså ikke noe mål i seg selv at det skal være «like vilkår» for kommunal virksomhet og eventuelle private konkurrenter. Likebehandling kan være bra - men bare dersom det er det som er best for landets totale velferd.

Vi vil i denne konsekvensanalysen ofte bruke argumentasjon som har med samfunnsøkonomisk effektivitet å gjøre. Hvis et kommunalt svømmebasseng som allerede er bygget, blir tvunget til å ta så høye priser at kapasiteten ikke blir brukt, kan dette ses på som sløsing med ressurser og derfor en ineffektivitet. Hvis en trekker inn fordelingshensyn, som for eksempel at kommunens innbyggere teller mer enn eierne av private konkurrenter, vil ofte konklusjonene bli styrket.

#### 4.1.3 Avgrensning av økonomisk aktivitet

Markedsaktørprinsippet skal anvendes på virksomhet definert EØS-rettslig som «økonomisk aktivitet». Dette innebærer at ikke-økonomiske aktiviteter slik som helse- og sosialtjenester, barnehage, skole og utdanning samt en rekke kulturaktiviteter basert på offentlig finansiering (solidaritet) og med begrenset brukerbetaling, ikke er omfattet av forslaget. Rapporten er imidlertid ikke utvetydig i vurderingen av hva som må anses å være ikke-økonomisk aktivitet, eksempelvis nevner Hjelmengutvalget SFO som en mulig økonomisk aktivitet.<sup>26</sup>

Et spørsmål er også hva som skal gjelde for såkalte allmenntjenester (SGEI). Slike tjenester er økonomiske i sin natur, men leveres ikke på tilfredsstillende vilkår av markedet. I så fall kan det offentlige definere behovet for en slik offentlig finansiert tjeneste og enten selv sørge for at tjenesten blir tilgjengelig eller kompensere en privat aktør for å levere tjenesten. Tatt på ordet ser det foreslåtte prinsippet ut til å begrense kommuners adgang til å levere allmenntjenester ettersom dette er økonomisk aktivitet som ofte drives i noe konkurranse med private. Vi har i kapittel 3 imidlertid gjort rede for at vi antar at dette ikke har vært Hjelmengutvalgets intensjon.

<sup>26</sup> Se s.33 i rapporten «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører», hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4ecec7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>



Sentralt i utredningen står også spørsmålene om skattefritak og konkursimmunitet for økonomisk aktivitet. Disse problemstillingene oppstår bare der den aktuelle økonomiske aktiviteten enten drives i kommunal (eller interkommunal) egenregi, inkludert kommunalt foretak eller interkommunale samarbeid (KF, IKS, §27-samarbeid).<sup>27</sup> All annen kommunal næringsvirksomhet som er utskilt fra kommunen og drives av en annen juridisk person enn kommunen, er ikke omfattet av skattefritaket eller konkursimmuniteten. For analysens vedkommende kan det derfor sees bort fra all kommunal virksomhet som drives i kommunalt eide selskaper.

Skattefritaket for fylkeskommuner og kommuner gjelder heller ikke for kraftinntekter, og gevinster ved salg av aksjer i kraftselskaper, rederivirksomhet og inntekter fra eiendommer utenfor kommunen og for inntekter knyttet til avfallshåndtering fra annet enn husholdninger i egen kommune. Sistnevnte innebærer at dersom en kommune håndterer husholdningsavfall på vegne av andre kommuner og dette oppdraget er vunnet på anbud, er dette å anse som økonomisk aktivitet med skatteplikt. Skattefritaket er altså allerede opphevet for praktisk viktige kommunale næringsaktiviteter.

Da står vi tilbake med annen økonomisk aktivitet enn kraft og avfall som kommunene driver i egenregi eller i kommunale foretak (KF).

En svakhet ved Hjelmengutvalgets rapport er at den bare i begrenset grad kartlegger hva slags økonomiske aktiviteter kommunene driver i egenregi eller KF.

Vedlegg 2 til Hjelmengutvalgets rapport beskriver Hjelmengutvalgets metodiske tilnærming for å finne ut av dette, inkludert spørreundersøkelser.

Vedlegg 3 i Hjelmengutvalgets rapport oppsummerer resultatene for de kommunene som svarte på spørreundersøkelsene. Her er det en rekke eksempler på kommunale næringsaktiviteter.

Vår analyse skal supplere disse undersøkelsene slik at det fremstår som klarere hvilke aktiviteter forslaget omfatter.

#### 4.1.4 Sentrale temaer for analysen

Formålet med analysen er å analysere kostnader og eventuelle gevinster ved at Hjelmengutvalgets forslag gjennomføres. Det vil ikke være en målsetting å aggregere slike kostnader og gevinster på et nasjonalt nivå, men vi ønsker snarere å påpeke hvilke økonomiske konsekvenser det vil kunne ha for den enkelte kommune og tilbudet til innbyggerne om Hjelmengutvalgets forslag til tiltak innføres.

Hjelmengutvalgets forslag vil medføre at all økonomisk aktivitet skal utføres innenfor et regnskapsmessig skille og virksomheten skal innrettes og drives med sikte på overskudd som også skal beskattes.

Markedsaktørprinsippet vil innebære både faste og variable kostnader knyttet til opprettelsen og driften av separate regnskaper, inkludert verdsettelse av driftsmidler og fastsettelse av fordelingsnøkler for faste kostnader. Her skal vi belyse kompleksiteten som ikke nødvendigvis har noen sammenheng med virksomhetenes omfang.

Videre vil det være nødvendig å analysere i hvilken grad kravene etter markedsaktørprinsippet vil påvirke tjenestetilbudet, særlig om det vil føre til dyrere tjenester eller eventuelt bortfall av tjenester. Hjelmengutvalget legger for øvrig til grunn vurderinger av at dersom det offentlige påføres samme «ulemper» som de private så blir det like vilkår. Utredningen analyserer ikke betydningen av at det offentlige ofte har ulemper som de private ikke har, typisk forpliktelser til å operere ulønnsom infrastruktur. Hva er den samfunnsøkonomisk sett optimale utnyttelsen av eventuell overskuddskapasitet i slik infrastruktur? Eksempler basert på kommunale svømmehaller eller kulturhus kan være illustrerende her. Nyere statsstøtteretningslinjer legger til grunn at det offentlige kan benytte inntil 20 prosent av kapasiteten i infrastruktur for økonomisk aktivitet uten at statsstøttereglene kommer til anvendelse, men Hjelmengutvalget ser altså ikke ut til å anbefale å anvende dette unntaket. Vi vil drøfte de nærmere konsekvensene av dette.

Til slutt vil vi knytte noen kommentarer til i hvilken grad forslagene påvirker etableringslysten og rammebetingelsene for private næringsdrivende.

---

<sup>27</sup> Selskapsorganiseringen i form av Interkommunale selskap (IKS) er definert utenfor BDOs mandat.

En annen problemstilling knytter seg til SGEI og det offentliges rett, og tidvis plikt iht. rettighetslovgivningen, til å sikre viktige tjenester for befolkningen til akseptable priser der det foreligger en form for markedssvikt<sup>28</sup>. Hvis markedsaktørprinsippet skulle bli anvendt på en slik måte at kommunal virksomhet ikke kan overleve i markedet, samtidig som tjenesten kan sies å ha en allmenntilgjengelig karakter, så kan de muligens defineres som SGEI - og så gjenoppstå.

#### 4.1.5 Markedsaktørprinsippet - hva innebærer dette?

Kjernen i markedsaktørprinsippet slik det benyttes i EØS-retten er å vurdere om det offentlige som markedsaktør handler på samme måte som en «sammenliknbar, rasjonell og profitorientert privat aktør ville ha gjort under liknende omstendigheter». Dersom det offentlige følger markedsaktørprinsippet vil det aktuelle foretaket ikke motta en økonomisk fordel sammenlignet med hva det ville ha gjort under normale markedsforhold. Økonomisk fordel er ett av seks kumulative vilkår for støttebegrepet etter EØS-avtalen artikkel 61(1).

Det sentrale er hvilken avkastning det offentlige med rimelighet kunne forvente da tiltaket ble iverksatt, og ikke hvilken faktisk avkastning tiltaket ga ex post. Ex ante og ex post kan oversettes som «på forhånd» og «i ettertid», og vektleggingen her er at man ex ante står overfor en usikkerhet, mens denne usikkerheten vil være avklart ex post. Man kan for eksempel ha gjort en uheldig investering, og avkastningen på investeringen kan være lav eller negativ. Dette betyr imidlertid ikke at investeringen er subsidiert - hvis man ex ante forventet en normal avkastning på investeringen.

EU-kommisjonen har identifisert en rekke ulike tester for ulike underkategorier av markedsaktørprinsippet, og disse er utførlig behandlet i Hjelmengutvalgets rapport kapittel 4.2.3.4. Den vanlige forståelsen i statsstøtteretten er at testen skal gjøres ex ante. Så lenge en investering ex ante er fornuftig sett opp mot investeringens avkastningskrav, vil man anta at en markedsinvestor ville iverksatt investeringen. En investor vil naturligvis også ha en exit-strategi; dvs. at investoren vil vurdere fortløpende om forutsetningene som ble lagt til grunn for investeringen slår til i de etterfølgende årene, men dette har ingen relasjon til statsstøttereguleringen. Statsstøttereguleringen slår først inn på nytt dersom kommunen vurderer å investere ny kapital, gi lån, ettergi gjeld eller liknende. Da er det på nytt en ex ante beslutning som skal tas.

Som vi var inne på i kapittel 3 innebærer Hjelmengutvalgets forslag til lovfesting av prinsippet at testen skifter karakter fra en ex ante investeringsvurdering til å bli en rettslig standard som generelt skal styre offentlig virksomheters løpende forretningsførsel.

Investering i offentlig infrastruktur kan ikke vurderes etter markedsaktørprinsippet ettersom prinsippet er ment anvendt der det offentlige investerer på sammenlignbare vilkår som det en rasjonell privat investor ville gjøre. Private investorer har ingen offentligrettslige forpliktelser overfor befolkningen til å investere i kostbar infrastruktur som ikke genererer overskudd.

Utfordringene med en slik rettslig standard kommer klarest fram når det er snakk om salg av restkapasitet fra offentlige investeringer. En stor komplikasjon er, som vi har vært inne på, å finne en fordelingsnøkkel for investeringskostnader. Selv om man på dette området kan finne fleksible løsninger, vil en slik rettslig standard uansett legge begrensninger på det offentliges mulighet til effektiv utnyttelse av restkapasitet av ulike slag.

Ifølge Hjelmengutvalget brukes begrepet kryssubsidiering i EØS-retten om situasjoner der EØS-rettslig økonomisk aktivitet subsidieres med offentlige midler direkte eller indirekte (se 4.2.4 i Hjelmengutvalgets rapport). Kryssubsidiering ville bety at prisen i et markedssegment blir lavere fordi noen kostnader belastes et annet markedssegment. Dette er nært beslektet med et krav om at alle kostnader skal fordeles. Problemet er at det ikke finnes noen opplagt riktig fordelingsnøkkel for hvordan irreversible felles investeringskostnader skal fordeles på to eller flere aktiviteter som begge bruker den felles investeringen. Ofte tyr man til enkle fordelingsnøkler, for eksempel kan utleie av skolelokaler belastes etter hvor mange timer lokalene leies ut i forhold til hvor mange timer skolen er i bruk til primær oppgaver. Denne typen fordelingsnøkler vil - som vi kommer tilbake til - typisk lede til at den kommersielle aktiviteten blir sterkt ulønnsom.

---

<sup>28</sup> Markedssvikt kan dreie seg om naturlige monopoler eller andre situasjoner hvor det er store faste kostnader ved produksjon av varene. Eksistensen av kollektive goder er et annet kjent eksempel på markedssvikt.

Oppsummert vil markedsaktørprinsippet som utgangspunkt sette et krav til at en investering skal ha utsikter til en rimelig avkastning lik den en privat investor ville ha krevet. Samtidig kan det ikke drives subsidiering fra ikke-økonomisk aktivitet (sykehjem) til økonomisk aktivitet (for eksempel salg av mat til private fra sykehjemets storkjøkken).

Spørsmålet er om markedsaktørprinsippet, slik Hjelmengutvalget foreslår dette praktisert, de facto legger føringer for hvilke priser det offentlige foretaket kan operere med og *som kan være annerledes enn det en privat aktør ville ha gjort i tilsvarende situasjoner*. En privat markedsaktør vil legge til grunn at alle kostnader og et rimelig krav til avkastning skal dekkes før den foretar en investering (ex ante), men det vil ikke være slik at en privat aktør vil pålegge seg selv fullkostbasert prising av overskuddskapasitet ex post. Hvis man stiller opp et markedsaktørprinsipp som krever at kommuner driver fullkostbasert prising<sup>29</sup>, så vil dette markedsaktørprinsippet bryte med hvordan en privat markedsaktør normalt vil oppføre seg. «Markedsaktørprinsippet» skal i utgangspunktet få kommunal økonomisk aktivitet til å oppføre seg som en privat bedrift ville gjort, men fullkostbasert prising vil stride mot dette.

En privat profittmaksimerende aktør med aktiviteter i ulike markedssegmenter vil søke å dekke inn sine faste og variable kostnader med å ta marginer i de ulike markedssegmentene. Typisk vil marginene være omvendt proporsjonalt med den etterspørselstettheten aktøren møter i ulike segment. Er etterspørselen lite prisfølsom i et segment, vil en aktør sette en relativt høyere pris her enn i markeder der konkurransen er sterkere. En privat aktør vil bry seg om det *samlede* dekningsbidraget fra de ulike markedssegmentene, og ikke nødvendigvis at dekningsbidraget fra det enkelte markedssegment er nok til å dekke fullfordelte kostnader med å betjene dette segmentet. Ofte vil en gitt infrastruktur kunne brukes i mange ulike markedssegmenter. «Fullfordelte kostnader» hvor en andel av kostnaden ved å bruke infrastrukturen tilordnes de enkelte markedssegmentene vil gjerne ha et fiktivt preg uansett hvordan dette gjøres. Private bedrifter som søker å tjene mest mulig vil ikke bruke slike fullfordelte kostnader som basis for prissettingen sin, derfor kan et markedsaktørprinsipp som insisterer på fullfordelte kostnader som grunnlag for prissetting, gi kommunal økonomisk aktivitet en ulempe i forhold til private bedrifter.

Dette betyr at markedsaktørprinsippet i kombinasjon med kravet om regnskapsmessig skille og fullfordeling av kostnader, legger begrensninger på det offentlige foretakets muligheter til å konkurrere på like vilkår med private aktører. Sett for eksempel at markedsforholdene er slik at den ikke gir grunnlag for dekning av fullfordelte kostnader. Som vi har diskutert tidligere, kan dette for eksempel komme av at betalingsviljen for det restkapasiteten kan skape ikke er stor nok til å dekke fullfordelte kostnader, men samtidig overstiger betalingsviljen de marginale kostnadene. Det at det offentlige foretaket vil måtte prise for å dekke fullfordelte kostnader, vil gi det private foretaket en konkurransefordel fordi profittmaksimerende adferd tilsier en lavere pris. Dersom den økonomiske aktiviteten som det offentlige foretaket driver i stedet har blitt drevet av en annen privat aktør, ville denne konkurransefordelen for det private foretaket ikke ha oppstått. Det kan derfor være en fordel for et privat foretak å være i konkurranse med et offentlig foretak underlagt markedsaktørprinsippet, sammenliknet med å møte en annen privat aktør i en tilsvarende posisjon som det offentlige foretaket men uten den føringen som ligger i et krav om prising til fullfordelte kostnader. Etter vår vurdering kan dette føre til samfunnsøkonomisk ineffektivitet. Den offentlige infrastrukturen kan bli underutnyttet fordi man tvinges til å ta priser ingen vil betale. Man kan også få situasjoner hvor offentlige grunnlagsinvesteringer ikke blir nytt til fullt ut, mens det samtidig investeres i å bygge opp private alternativer.

#### 4.1.6 Ex ante versus ex post vurdering

Hvilke typer økonomisk aktivitet som er omfattet av EØS-avtalen er ikke lett å identifisere. Dette fordi statsstøttesakene avgjøres konkret fra sak til sak, og det er ofte begrensede generelle vurderinger som ligger til grunn. Dette gjør det selvsagt tilsvarende utfordrende å identifisere hvilke av forslagene til Hjelmengutvalget som går utover hva som reguleres av EØS.

Vi må likevel ta utgangspunkt i ulike typetilfeller som vi mener det er sannsynlig er unntatt EØS, men som nå vil bli omfattet etter Hjelmengutvalgets forslag. Dette kan for eksempel være offentlig ikke-økonomisk aktivitet som har relativt store faste kostnader, men der det finnes restkapasitet som kan brukes av innbyggerne, og der denne aktiviteten kan komme i et konkurranseforhold til

---

<sup>29</sup> Fullkostbasert prising innebærer at en bedrift setter prisene slik at alle kostnader inkludert kapitalkostnader dekkes på et hvert tidspunkt for alle produkter i alle markedssegmenter.

privat sektor. Utleie av skolesvømmebasseng, og lokaler i kulturhus er noen relevante eksempler. Laboratorietjenester er også et godt eksempel og er relevant på mange områder, som for eksempel innenfor helse, mat og vann. Vi vil komme tilbake til en nærmere spesifisering av typetilfeller under.

Når det er snakk om store investeringskostnader, er det vanlig i samfunnsøkonomisk analyse å skille mellom et ex ante eller et ex post perspektiv. Et aspekt er at det på ex ante tidspunktet kan være usikkerhet som vil være avklart ex post. Men selv uten usikre utfall, kan investeringene være lite reverserbare. Selv om det ikke er noen usikkerhet, kan forskjellen på et ex ante og et ex post perspektiv være at ex ante har man ennå ikke bundet seg til irreversible investeringer, mens ex post er disse beslutningene allerede tatt.

Ex post er altså investeringene foretatt. Kulturhuset eller skolesvømmebassenget står der og det er ikke lett å avhende det. Det finnes en marginalkostnad ved for eksempel å la publikum bruke et skolesvømmebasseng i helgene. Dette er kostnader til oppvarming og bemanning. Men de store investeringskostnadene er ikke relevante ettersom de er tatt og er irreversible. Når betalingsviljen overstiger de marginale kostnadene, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt at den tilgjengelige kapasiteten tas i bruk. Det er sløsing av ressurser at publikum ikke får bade i bassenget hvis de har en betalingsvilje som overstiger marginalkostnaden ved å la dem slippe til. I noen eksempler vil marginalkostnaden være nær null. Anta for eksempel at en organisasjon får låne et skolebygg etter skoletid. Kostnaden er kanskje ikke annet enn å låse opp og igjen lokalet. Da er det samfunnsøkonomisk effektivt at all kapasitet tas i bruk. Den rette prisen i slike markeder er den som klarer markedet og som gjør at ønsket mengde restkapasitet tas i bruk. Vi understreker at selv om vi vil bruke svømmebasseng som et eksempel på en kommunal investeringsbeslutning med en restkapasitet som kan selges i et marked, vil argumentasjonen vår gjelde et vidt spekter av grunnlagsinvesteringer utover dette.

Ex ante perspektivet dreier seg om hvorvidt rette investeringsbeslutninger blir tatt. Man kan summere opp den betalingsviljen en investering vil antas å generere ex post. Hvis dette dekker investeringskostnaden, bør investeringen foretas. Hvis investeringen er skalerbar, bør man investere opp til det punktet hvor ex ante marginalkostnaden er lik marginal betalingsvilje.

Markedsaktørprinsippet, slik Hjelmengutvalget har beskrevet dette, innebærer at beslutninger skal ta utgangspunkt i fullfordelte kostnader. Det betyr at det er en potensiell konflikt mellom dette og samfunnsøkonomisk effektivitet. Markedsaktørprinsippet er utfra navnet et krav om at offentlig virksomhet skal oppføre seg som private bedrifter, men for private bedrifter er det altså ikke nødvendigvis optimalt å ta en pris basert på fullfordelte kostnader.

La oss holde oss til eksempelet med et skolesvømmebasseng med ledig kapasitet etter skoletid og i helgene. Ex post effektivitet dikterer at det skal tas en pris som dekker de marginale kostnadene ved å holde åpent for eksempel i helgene. Hvis disse kostnadene er lave, vil prisen bli lav - slik at kapasiteten tas i bruk. Fullfordelte kostnader vil belaste en del av kapitalkostnadene på aktiviteten i helgene, slik at en pris basert på markedsaktørprinsippet kan bli ganske høy. Dette vil kunne føre til at kapasiteten ikke brukes. Hvis kapasitet blir stående ubrukt på denne måten til tross for at betalingsvilje er høyere enn marginalkostnadene, er det samfunnsøkonomisk ineffektivt.

Vi har foretatt beregninger av hva prising etter fullfordelte kostnader, inkludert kapital- og driftskostnader på eiendom, ville bety for prisen på en SFO-plass. Eksempelet er basert på Brynseng skole i Oslo. Detaljene i regnestykket kan finnes i appendiks 6.2.3. I dagens situasjon er full foreldrebetaling kr 2998,- per måned. Betaling er inntektsgradert, så foreldrebetalingen ligger i spennet 640,- kr - 2998,- kr. Det første året skolen er ny vil fordelte kapitalkostnader utgjøre kr 2314,- i snitt per plass, mens fordelte driftskostnader i snitt per plass utgjør kr 2231,-. I en fullkostmodell vil snittprisen måtte vektes ut i fra inntektsgraderingen for å dekke total kostnaden. Dette medfører at høyeste inntektsgruppe vil dekke mer enn snittkostnadene per plass. Til sammen vil foreldrebetalingen for høyeste inntektsgruppe da utgjøre kr 10 991,-. Til en så høy pris vil det sannsynligvis være sterkt redusert etterspørsel, og tilbudet kan stå i fare for å bryte sammen. Prinsippet om fullfordelte kostnader som basis for salg av restkapasitet vil som i dette tilfellet med skolebygninger, medføre at aktiviteten legges ned.

Vi har også foretatt kalkulasjoner, så langt dette har latt seg gjøre, av hva en billett til et bad primært bygget for skolebarn brukt i skoletiden ville kostet under fullfordelte kostnader og har kommet fram til kr 500,- for en enkeltbillett sett opp mot dagens pris på kr 60,-. Igjen illustrerer dette et sentralt poeng: Kapitalkostnadene knyttet til grunnlagsinvesteringene for sentrale

Samfunnsgoder kan være svært betydelige - hvis disse kapitalkostnadene fullfordeles som basis for prising av kommersielle tjenester som også bruker denne infrastrukturen, vil salg og dermed utnyttelse av restkapasitet ikke finne sted. Detaljene i regnestykke kan finnes i appendiks.

En privat aktør ville heller ikke brukt fullkostbaserte priser i slike tilfelle. Så lenge en kan få inn en pris som minst dekker marginalkostnadene, vil det genereres et positivt dekningsbidrag. En privat bedrift ville i et velfungerende marked altså sørget for at restkapasitet av den typen vi beskriver her ville bli tatt i bruk på en fornuftig måte.

Fullkostprising inspirert av markedsaktørprinsippet vil ikke bare kunne kollidere med ex post samfunnsøkonomisk effektivitet, men også med ex ante effektivitet. I eksempelet vårt er ex ante beslutningen om man skal bygge et skolesvømmebasseng og hvor stort bassenget skal være. En rasjonell kommune vil basere en slik beslutning på en sammenligning av investeringskostnadene med de verdier som genereres. Anta nå at markedsaktørprinsippet har ført til at kommunen tvinges til å ta en for høy pris overfor det alminnelige publikum etter skoletid og i helgene, slik at bassenget bare blir brukt av skoleelever og ingen andre. Det reduserer de verdiene som genereres av bassengprosjektet - og kommunen kan komme til å bestemme seg for ikke å bygge bassenget i det hele tatt eller for å redusere bassengstørrelsen. Vi ser altså at det vi har kalt en ex post ineffektivitet - manglende bruk av restkapasitet - spiller over og blir til en ex ante ineffektivitet - for liten investering i anlegget.

Så langt har vi kun sett på en situasjon der det offentlige kan foreta investeringer, og hvilke prinsipper som i så fall gjelder for langsiktig samfunnsøkonomisk effektivitet. Denne analysen blir litt mer komplisert dersom vi i tillegg trekker inn at også private kan foreta investeringer. Ex post er spørsmålet det samme som over: Blir kapasiteten til de to anleggene utnyttet optimalt og til rett pris? Ex ante er spørsmålet om rett investeringsnivå i de to anleggene, og om det ene anlegget kan fortrenge det andre. Etter vår mening vil det i mange tilfeller være slik at restkapasitet og lignende fenomener har beskjedent omfang for hver enkelt kommune. Samlet sett kan det likevel ha stor betydning når en inkluderer implementeringskostnadene. Innvirkningen på investeringsbeslutninger og kanskje spesielt private investeringsbeslutninger vil være liten. Den viktigste virkningen av at for eksempel en kommune tvinges til fullkostnadsprising, vil da være ex post samfunnsøkonomisk ineffektivitet: kapasitet som burde vært tatt i bruk blir liggende brakk.

I avsnittet over har vi tatt for gitt at skolebassenger og hotellbassenger er nære nok substitutter til at de blir oppfattet som å være i samme marked. Det er ikke nødvendigvis tilfelle og vil måtte vurderes mer inngående i konkrete tilfeller. Det kan forekomme hotellbasseng med høyere kvalitet enn skolebasseng, men også offentlige badeanlegg med annet og bredere tilbud enn hotellbasseng. Det er dermed ikke nødvendigvis slik at de to tilbudene konkurrerer med hverandre.

## 4.2 RELEVANTE TYPETILFELLER

Utgangspunktet for analysene i denne rapporten er som nevnt de forslagene fra Hjelmengutvalget som går utover det ESA har lagt til grunn at følger av EØS-reglene. EØS-avtalen kan i seg selv føre til samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Dette skyldes at grunnlaget for EØS sine statsstøtteregler ikke er samfunnsøkonomisk effektivitet. Formålet med reglene om offentlig støtte i EØS-avtalen er derimot å sikre økt samhandel ved at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Mens konkurransereglene i Norge har samfunnsøkonomisk effektivitet som formål, er statsstøtteregelverket innrettet mot like vilkår for bedrifter og organisasjoner fra ulike land.

Som vi har gjengitt i kapittel 3 foreslår Hjelmengutvalget en del tiltak som går utover EØS-retten. Norske myndigheter kan fritt velge å følge forslagene fra Hjelmengutvalget eller la være. De kan også velge å følge opp enkelte av forslagene. Etersom vi her og nå ikke kan forutsi hva norske myndigheter vil gjøre, legger vi til grunn at de enten lar være å følge Hjelmengutvalget eller implementerer alle forslagene. Lar de være, er vi tilbake til status quo der EØS-reglene alene regulerer offentlig støtte.

Målsetting for dette prosjektet er å vurdere konsekvensene for norske kommuner av Hjelmengutvalgets forslag når disse går utover det som kreves av EØS-avtalen, inkludert de forventede endringene i kommunelovgivningen som ventelig vil ta hensyn til kravet om skatteplikt i den pågående EØS-saken.



Vi har i analysen skilt mellom fire ulike «typer» offentlig produksjon og vil diskutere i hvilken grad drøftelsene vi har vært igjennom har gyldighet for nettopp disse produksjonstypene. Typetilfellene tar utgangspunkt i egne undersøkelser av hva kommunesektoren faktisk holder på med og hva av dette som kan falle inn under Hjelmengutvalgets forslag til tiltak men samtidig går klar av EØS sine statsstøtteregler.

1. Restkapasitet
2. Salg av bi-produkter
3. Sporadisk aktivitet
4. Stand-alone produksjon

#### 4.2.1 Restkapasitet

Etter vår vurdering er restkapasitet, biprodukter og sporadisk aktivitet nært beslektede fenomener. Mye av det vi nå sier om restkapasitetstilfellet vil være relevant også for biprodukter og sporadisk aktivitet. Det som kjennetegner disse typetilfellene er at den kommersielle aktiviteten er sammenvevd med annen aktivitet i kommunen, ofte ved at det finnes grunnlagsinvesteringer som både brukes til levering av samfunns-goder til innbyggerne, men hvor også en del av kapasiteten kan selges i markedet. I slike tilfeller vil fordelingen av kostnadene knyttet til grunnlagsinvesteringene på de ulike aktivitetene være til dels tilfeldig, og det oppstår et problem om hvor mye av disse kostnadene som skal tilskrives den kommersielle aktiviteten. Det er en legitim bekymring at en kommune kan la den kommersielle aktiviteten slippe enhver andel av grunnlagsinvesteringene, slik at det blir umulig for private å konkurrere. Men som vi skal komme inn på - hvis man tvinger kommunenes kommersielle aktiviteter til å prise etter fullfordelte kostnader, kan det føre til at kapasiteten i kommunen tross alt blir dårlig utnyttet, og noen ganger til at det blir umulig for kommunen for eksempel å selge restkapasitet på en fornuftig måte.

Restkapasitet henger altså ofte sammen med at det er store faste kostnader forbundet med tjenesten - det er et spørsmål om hvordan disse irreversible kostnadene skal fordeles på ulike markedssegmenter. Etterspørselen etter tjenestene kan også være usikker, hvis det er mindre behov for «samfunns-gode-delen» av produksjonen enn ventet, har man en restkapasitet som kan selges kommersielt.

Beredskapstjenester er et klassisk eksempel på at det er faste kostnader ved produksjonen - og når en viss beredskap er bygget opp, har man en kapasitet som bør tas i bruk når den først er der. Ta for eksempel brannvesenet. Her bygger man opp en tjeneste som i høyeste grad er samfunnsnødvendig, men det brenner ikke hver dag - og da har man på rolige dager en ubenyttet kapasitet. I Asker og Bærum tilbyr brannvesenet alarmtjenester - dette er et klassisk forsøk på å utnytte noe man kan kalle restkapasitet.

Et lignende eksempel gjelder laboratorietjenester. En kommune kan ha behov for å bygge opp en kapasitet for laboratorietjenester både på helsesiden og på miljøsidene. Fordi man må bygge opp kapasitet og rekruttere et kompetansemiljø, finnes det en minstestørrelse på laboratoriet. Investeringene og driften av et slikt laboratorium kan da ses på som en fast kostnad. Det oppstår en kapasitet som ikke nødvendigvis utnyttes fullt ut og man kan ønske bedre utnyttelse av denne. I for eksempel Trondheim selger kommunen laboratorietjenester gjennom Lab Tjenester AS.

Begge eksemplene vi nå har nevnt er eksempler på at aktiviteten svinger i den underliggende kommunale tjenesten. Da kan det være rasjonelt for en kommune å bruke kapasiteten selv når etterspørselen er stor, men selge kapasitet i stille perioder.

Restkapasitet oppstår også ofte når etterspørselen svinger naturlig over døgnet, uken eller året. Eksempelet vi har brukt ovenfor om skolesvømmebassenger er derfor også et relevant eksempel på restkapasitetsproblematikken. Skolebygninger som står tomme om kveldene og kan brukes til foreningsvirksomhet er et tilsvarende eksempel.

Felles for disse eksemplene er at produksjonen av de tjenestene kommunens innbyggere først og fremst er interessert i, som brannutrykning når det faktisk brenner og skoledrift når elevene er på skolen, er tett sammenvevd med produksjonen som gjør bruk av restkapasitet, altså alarmtjenester når det ikke er brannutrykning og bruk av skolene utenom skoletid.

Situasjonen i disse eksemplene er derfor slik at det offentlige har ansvar for produksjon av forvaltningstjenester eller regulert virksomhet, men hvor grunnlagsinvesteringene bak disse aktivitetene også kan benyttes til å produsere tjenester kommersielt. Dette kan skje i konkurranse



med private aktører eller ikke. Denne type utnyttelse av restkapasitet vil kunne gi økonomiske gevinster i form av lavere produksjonskostnader for den kommersielle virksomheten på grunn av stor- og samdriftsfordeler og at inntekter fra den kommersielle virksomheten vil kunne redusere kostnadene med den grunnleggende og kanskje lovpålagte oppgaven.

Det er samfunnsøkonomisk effektivt at en offentlig aktør har samme muligheter som en privat aktør til å utnytte denne typen fordeler. Dette anerkjennes også av Hjelmengutvalget, og man henviser spesielt til utnyttelse av restkapasitet (avsnitt 3.3.4). Hjelmengutvalget mener likevel at en bør skille mellom situasjoner der restkapasiteten av midlertidig eller permanent karakter. Som eksempler på permanent overkapasitet henvises det til at det offentlige har overinvestert på grunn av en feilvurdering av etterspørselen, eller at investeringen i et stort anlegg vil være ulønnsom uten at overkapasiteten kan selges i et marked. Hjelmengutvalget mener at dersom det foreligger permanent overkapasitet, bør denne vurderes solgt. Etter vår vurdering kan det være samfunnsøkonomisk ulønnsomt dersom en går glipp av stor- og samdriftsfordeler. Det kommer også helt an på konteksten om et slikt salg er mulig. Har man bygget et kulturhus under forutsetning om at det er stor etterspørsel etter den type lokaler, men så viser det seg å være feil - bør man leie ut billig til den type aktiviteter en tross alt kan få inn i huset. Å skille ut denne typen restutleie til en privat aktør kan i praksis være komplisert og dyrt.

Uansett vil en kunne tenke seg at salg av restkapasitet i norske kommuner kan skje enten i situasjoner der det foreligger (eller kan tenkes å oppstå) konkurrerende private tilbud eller i situasjoner der markedet er så lite at private tilbud uansett ikke vil bli etablert.

Den enkleste situasjonen å analysere er den der privat konkurranse ikke er aktuelt. Dette vil være situasjonen i mange små kommuner for eksempel når det gjelder utnyttelse av restkapasitet i skolesvømmebasseng, kulturhus, skolelokaler, idrettshaller etc. I slike tilfeller vil innføring av regnskapsmessig skille og implementering av markedsaktørprinsippet kunne føre til samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Dette skyldes for det første direkte kostnader knyttet til å innføre regnskapsmessig skille, men også fordi markedsaktørprinsippet innebærer at restkapasiteten ikke utnyttes optimalt fordi prisen blir for høy. Dette har vært kjernepunkter i argumentasjonen vår ovenfor.

I noen tilfeller vil kostnadene med å implementere regnskapsmessig skille og markedsaktørprinsippet kunne bli så høye, erfaringstall viser i størrelsesorden kr 500.000-1.000.000, at det kommunale tilbudet vil falle bort (kommunen vil velge å ikke tilby tjenesten). Som nevnt vil dette også kunne smitte over på investeringsbeslutningen ex ante. Lønnsomheten for en kommune av å investere i for eksempel et skolebasseng kan være avhengig av at restkapasiteten også kan utnyttes av innbyggerne. Dersom muligheten for dette begrenses eller hindres av at salg av restkapasitet må utskilles i regnskapssted og fullkostnadsprisen i henhold til markedsaktørprinsippet, vil dette trekke i retning av at kommunene ikke vil investere samfunnsøkonomisk optimalt, men vil underinvestere. Vi kan ikke se at det finnes rasjonelle samfunnsøkonomiske argumenter for å innføre et pålegg om regnskapsmessig skille, markedsaktørprinsippet og/eller skatteplikt i et slikt tilfelle. Eller sagt på en annen måte, hvis kostnadene ved regnskapsmessig skille og det å følge markedsaktørprinsippet er store, samtidig som det blir stor grad av underinvestering i det kommunale tilbudet, så vil disse reguleringene nærmest sikkert være samfunnsøkonomisk ulønnsomme.

Situasjonen der det eksisterer (eller kan tenkes å oppstå) konkurrerende private tilbud er noe mer komplisert. Sett for eksempel at en del kommunale administrative tjenester må ha en viss minstestørrelse av kompetansehensyn og at dette fører til en restkapasitet som kan brukes i kommunens økonomiske aktivitet eller utenfor kommunen. Private leverandører av tilsvarende administrative tjenester er også aktive i dette markedet. De trenger også en viss størrelse. Hvis kommunen får selge sin restkapasitet rimelig, får kommunen et tilfredsstillende aktivitetsnivå, mens den private aktøren drives ut. Men hvis kommunen ikke får selge restkapasitet på denne måten, kan kommunen velge å legge ned sitt tilbud - slik at den private aktøren blir alene i markedet. Som vi har vært inne på, er dette et eksempel på at faste kostnader kan skape naturlige monopolsituasjoner. Det er enten plass til den offentlige aktøren eller den private. Nøkkelspørsmålet blir om det da er best med en offentlig eller privat monopolist. Private monopoler tar som kjent ofte høy pris etter at de er blitt alene, og man har kanskje bedre politisk styring med et offentlig monopol.

#### 4.2.2 Biprodukter

Salg av biprodukter ligger konseptuelt tett opp til det vi har sagt om restkapasitet. Når et svømmeanlegg brukes av skoleelever i ukedagene og av det alminnelige publikum i helgene, kan vi tenke på elevsvømming som hovedproduktet og publikumsvømming som et biprodukt. Ovenfor har vi omtalt dette som et restkapasitetstilfelle. Tilsvarende kan man tenke på de nevnte alarmtjenestene til Asker og Bærum brannvesen. Det at det finnes en bemannet branntjeneste med beredskap er hovedproduktet - men siden det ikke er brann til enhver tid kan man utenom kritiske øyeblikk også betjene private alarmer om innbrudd og lignende. Alarmtjenester rettet mot publikum kan ses på som et biprodukt av at man har en beredskapsvakt, eller alternativt som om en restkapasitet utnyttes.

Noen kommuner driver også med kafédrift og catering. Sykehjemskantiner kan for eksempel tilby servering til nabolaget. Det er en smakssak om man vil omtale dette som bruk av restkapasitet eller salg av biprodukter.

Kommuner driver også med arbeidstrening - av og til i kantiner og i cateringvirksomhet. Det essensielle er arbeidstreeningen, men gitt at denne fører til at det produseres en vare eller en tjeneste, er det ren sløsing ikke å selge produksjonen. Salgsinntektene vil i slike tilfeller ofte bare dekke brøkdeler av produksjonskostnadene - siden det altså er arbeidstrening som er det reelle produktet som blir produsert. Her har vi et klart eksempel på biprodukter - hovedproduktet er arbeidstrening, biproduktet er kafétjenester.

Et annet eksempel er salg av kalk og CO<sub>2</sub> som er restprodukter etter rensing av avløps slam hos kommunale rensesanlegg. Dette er relativt standardiserte handelsvarer, med en markedsbasert råvarepris. Prising i henhold til markedsaktørprinsippet vil både være krevende i forhold til allokering av store investeringer og at dette er et biprodukt av rensesprosessen, og at det foreligger markedsbaserte, standardiserte råvarepriser, hvor produktene ikke er salgbare til andre priser.

Vi ser at det er en svært flytende grense mellom det som kalles restkapasitetsproblematikken og biproduktproduksjon. Det viktige i begge tilfeller er at en ikke-kommersiell og en kommersiell kommunal aktivitet deler en grunnlagsinvestering. Det blir da et spørsmål om hvordan denne grunnlagsinvesteringen skal tas i bruk på en samfunnsøkonomisk optimal måte og hva slags prisingspolitikk det offentlige bør forfølge i den kommersielle delen av virksomheten. Dette betyr igjen at de samfunnsøkonomiske vurderingene vi gjør for restkapasitetstilfellet også gjelder i biproduktstilfellet.

#### 4.2.3 Sporadisk aktivitet

Med sporadisk aktivitet kan vi for eksempel tenke på utleie til jubileer, familiesammenkomster og lignende. Vi ser med en gang at dette er klart parallelt med det vi har kalt utnyttelse av restkapasitet.

Andre forhold er f.eks. midlertidig salg av biogass som kommunen skal benytte til drift av egne busser, men hvor gassinfrastrukturen er under oppbygging, og produsert biogass må midlertidig avhendes på annen måte enn til eget forbruk. Her er det midlertidigheten som er det avgjørende trekket.

Igjen, grunntrekkene ved sporadisk aktivitet er felles med restkapasitetstilfellet. Vi har en felles grunnlagsinvestering og det vil sporadisk være en restkapasitet som kan selges. Igjen vil de samfunnsøkonomiske vurderingene i restkapasitetstilfellet gjelde her også.

#### 4.2.4 «Stand-alone» produksjon

Med dette mener vi varer eller tjenester hvor produksjonen i liten grad er innvevd i annen kommunal eller offentlig produksjon. Eksempler kan være el-distribusjon og parkering. Hvis en type produksjon er «stand-alone», er det rimelig å anta at produksjonen har en viss størrelsesorden og at det heller ikke er veldig komplisert å skille ut virksomheten regnskapsmessig. Dette blir da også i utgangspunktet gjort for mange av disse typene produksjon. Det kan være knyttet store investeringer til virksomheten - for eksempel når det gjelder parkering i parkeringshus, og det må kanskje ikke gjøres noen kompliserte betraktninger om hvordan kapitalkostnaden skal fordeles på ulike aktiviteter - hele investeringen gjelder jo parkeringsvirksomheten. Det er nettopp denne uavhengigheten fra annen type produksjon i kommunen som kjennetegner stand-alone.

Vi antar at det ikke vil være store problemer ved å innføre markedsaktørprinsippet og regnskapsmessig skille for denne typen virksomhet, om ikke virksomheten skulle ha et helt ubetydelig omfang. Årsaken er nettopp at virksomheten ikke er innvevd i annen kommunal virksomhet, for eksempel ved at man bruker en felles infrastruktur eller andre grunnlagsinvesteringer. Hvis en økonomisk aktivitet kan drives helt i isolasjon, er det kanskje ikke vanskelig å få den til å drive omtrent som en privat bedrift ville ha gjort. Dette vil ikke ha konsekvenser for andre deler av kommunens virksomhet, som er definert som ikke-økonomiske.

Selv i stand-alone tilfellet kan innføring av markedsaktørprinsippet være problematisk. Markedsaktørprinsippet tvinger en offentlig aktør til en prisingspolitikk basert på fullfordelte kostnader, noe en privat aktør ikke nødvendigvis ville finne optimalt. I restkapasitetstilfellet så vi for oss at en kommune både leverte ikke-kommersielle tjenester med en karakter av samfunns-goder og tjenester i et kommersielt marked. Aktiviteten i en stand-alone virksomhet i kommunen vil ikke være innvevd med en ikke-kommersiell kommunal aktivitet av denne typen. Men selv en stand-alone virksomhet kan operere i ulike kommersielle markedssegmenter. En kommunal bedrift kan for eksempel levere både til privatkunder og bedriftskunder, og det kan være felles grunnlagsinvesteringer for disse markedssegmentene. En prisstruktur bestemt av markedsaktørprinsippet kan hindre en kommunal bedrift å konkurrere mot private på en optimal måte. Spesielt vil man kunne ende opp med å sette en for høy pris i markeder med høy prisfølsomhet, slik at man konkurreres ut av private.

Også for stand-alone bedrifter kan etterspørselen etter tjenestene være usikker. Hvis man har investert i for mye kapasitet, er det optimalt med en lav pris for i hvert fall å få noen inntekter inn og ta kapasiteten i bruk. Hvis markedsaktørprinsippet innebærer fullkostnadsbasert prising, og en ikke kan ta hensyn til om for eksempel etterspørselen er blitt lavere, vil den kommunale bedriften hemmes, og dette fører til samfunnsøkonomisk ineffektivitet.

#### 4.2.5 Stand-alone versus restkapasitet

Vi har sett at mange av de typene produksjon kommunene driver med har sammenfallende fellestrekk. Selv om man kan komme med mange forskjellige kategorier, har flere av disse strukturelle fellestrekk med restkapasitetstilfellet. Dette gjelder hvor de kommunale økonomiske aktivitetene produseres tett innvevd med andre kommunale aktiviteter - noen av disse kan være lovpålagte og/eller bare produsert av kommunene, mens andre produseres i konkurranse med private virksomheter. Likevel er det ingen opplagt måte å tilordne faste kostnader til de ulike delene av produksjonen. Markedsaktørprinsippet, regnskapsmessig skille og skatteplikt kan føre til at kommunen blir tvunget til å ta en for høy pris i den kommersielle delen av markedet. Kanskje trekker kommunen seg ut av denne virksomheten og restkapasitet blir ikke utnyttet på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. I mindre kommuner kan det også skje at den gjenværende private aktøren kan stå igjen med markedsrett som en monopolist.

Stand-alone produksjon i kommersielle markeder burde være det typetilfellet som egner seg best for markedsaktørprinsippet. Vi har likevel argumentert for at markedsaktørprinsippet også her kan være til skade, nettopp fordi markedsaktørprinsippet i realiteten ikke får en kommunal virksomhet til å oppføre seg som en tilsvarende privat bedrift - men i stedet låser den kommunale virksomheten til en kostnadsbasert prispolitikk som en rasjonell privat aktør ikke ville forfølge.

Samtidig vil stand-alone tilfellene typisk gjelde sektorer hvor EØS-reglene allerede impliserer markedsaktørprinsippet, og kanskje også regnskapsmessig skille og skatteplikt. Så selv om det skulle være noe mindre problematisk med markedsaktørprinsippet her enn i restkapasitetstilfellet, så kan det være noe som alt er innført med gjeldende regelverk. Hjelmengutvalgets forslag går som nevnt videre ved også å inkludere all virksomhet som i dag ikke faller inn under EØS sine regler om offentlig støtte.

Mange kommuner, spesielt de store, vil også ønske å organisere slik stand-alone virksomhet i selskaper for å etablere en profesjonell styring med virksomheten. Her har vi mange eksempler, eksempelvis Sirkula Næring AS, VA- og renovasjonsvirksomheten HIAS IKS og SIRKULA IKS på Hamar. Imidlertid er det ikke alltid slik at kommunene velger å skille ut virksomheten i eget selskap, men oppnår den samme styringen og kontrollen gjennom intern organisering og regnskapsmessig skille av virksomheten, eksempelvis FREVAR KF i Fredrikstad og VEAS (interkommunalt samarbeid) i Asker, Bærum og Oslo.

Slike tilfeller er ikke hovedmålet for denne rapporten, da vi erfarer gjennom casestudiene at regnskapsmessig skille allerede er et ønsket virkemiddel for stand-alone virksomheter i de fleste kommuner, særlig de større kommunene. Regnskapsmessig skille og den delen av markedsaktørprinsippet om at den utskilte virksomheten som helhet skal dekke sine fulle kostnader, anses som ønskelig. Det betyr ikke at markedsaktørprinsippet lest som et krav om prising basert på fullfordelte kostnader er uproblematisk også for denne typen virksomhet.

## 4.3 SKATTEPLIKT OG KONKURRANSEVRIDNING MELLOM OFFENTLIG OG PRIVAT VIRKSOMHET

### 4.3.1 Innledning

Spørsmålet i en samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse vil være om skattefritak for offentlig virksomhet utgjør et problem for konkurransen. I EØS-regelverket om statsstøtte vil det være et ytterligere spørsmål om skattefritaket påvirker samhandel innen EØS og om skattefritak er selektive.

Utgangspunktet for Hjelmengutvalget er at et skattefritak for «økonomisk aktivitet» er i strid med EØS-reglene, og utvalget diskuterer hvordan dette skal møtes. Vi vil her bruke en samfunnsøkonomisk angrepsmåte for å kontrastere disse diskusjonene. Samfunnsøkonomisk analyse var en del av utvalgets mandat som de i det store og hele valgte å la stå ubesvart.

Vi har ikke tatt stilling til om Hjelmengutvalgets støtterettslige vurdering for skatteplikt er korrekt. Tidligere i denne utredningen har vi imidlertid påpekt at utvalgets forslag om skatteplikt også vil gjelde i tilfeller der EØS sine statsstøtteregler ikke kommer til anvendelse. I de tilfellene hvor utvalgets forslag innebærer skatteplikt utover det som følger av EØS-reglene, har Norge et handlingsrom.

For at et selektivt skattefritak for offentlig sektor skal stride mot EØS-avtalen er de to viktigste kriteriene som må være tilstede at:

- Skattefritaket må gi mottaker en økonomisk gevinst
- Skattefritaket må ha virkninger på konkurranse og samhandel

Vi skal snart komme inn på hvordan disse kriteriene forholder seg til standard økonomisk skatteanalyse. Merk også likheten med markedsaktørprinsippet, der utvalget ønsker seg at en offentlig virksomhet som driver «økonomisk aktivitet» skal opptre som en tilsvarende privat aktør - konkurranse og samhandel skal ikke påvirkes.

### 4.3.2 Inntektsvirkninger og substitusjonsvirkninger av beskatning

Hjelmengutvalget diskuterer mange typer beskatning som offentlig virksomhet kan bli underlagt, herunder også eiendomsskatt og formuesskatt som vi ikke vil behandle i det videre. I diskusjonen her vil vi bruke bedriftsbeskatning som eksempel.

Målet med de aller fleste typer beskatning er å skaffe til veie penger for det offentlige. Dette vil for det første ha en inntektsvirkning: De som skal betale skatten, blir fattigere - nettopp fordi det offentlige ønsker å overføre penger til seg selv. Men samfunnsøkonome er opptatt av at skatter også kan ha det som kalles substitusjonsvirkninger eller vridningsvirkninger. Dette betyr at skatteyterens tilpasning endres på grunn av skatten - vi kommer straks nærmere inn på hvordan.

De samfunnsøkonomiske virkningene av en skatt på privatpersoner deles altså inn i et tenkt skille mellom en inntektsvirkning og en substitusjonsvirkning. I skatteøkonomisk analyse prøver vi å skille ut den rene effekten av at skattesubjektet blir fattigere av å måtte betale skatten og de vridningsvirkningene i tilpasning som kommer av at relative priser forandrer seg.

Det fremheves ofte at skattesystemet skal virke mest mulig nøytralt. Dette refererer nettopp til at en ønsker at disse vridningsvirkningene skal være små, for eksempel at investeringsbeslutninger og arbeidsbeslutninger ikke skal påvirkes mye.

Inntektsvirkningene er ikke noe samfunnsøkonomisk problem. Poenget med en skatt er å skaffe proveny til stat eller kommune. Den rene virkningen av at skatteyter blir fattigere er en helt nødvendig virkning av at et proveny skal skaffes til veie. En skatt som bare har inntektsvirkning kalles en lump-sum skatt, men slike skatter - som er et fast beløp for alle personer eller bedrifter

- har lite gunstige fordelingsvirkninger. De aller fleste skattetyper i praktisk bruk vil ha substitusjonsvirkninger (vridningsvirkninger). En skatt på arbeidsinntekt gjør i realiteten fritid billig i forhold til det som kan kjøpes for arbeidsinntekten, slik at skatteytters atferd vris mot et lavere arbeidstilbud og altså mer fritid. En skatt på formue kan vri tilpasningen mot å forbruke inntekten straks i stedet for sparing og bruk senere. Vi skal snart komme inn på hva slags vridningsvirkninger bedriftsbeskatningen kan ha.

### Kommunal virksomhet og inntektsvirkninger

Hvis man ser offentlig virksomhet som et «konsern», hvor kommunene delfinansieres av staten, kan det virke merkelig å innføre skatteplikt på deler av kommunal virksomhet. Det offentlige betaler på en måte skatt til seg selv. Staten kan bruke andre instrumenter til å tilbakeføre midlene fra kommunene.

Men det er ikke inntektsvirkningene av en skatt som eventuelt ville være rasjonale for å innføre kommunal skatteplikt i en eller annen form. Hvis et kommunalt kulturbygg leier ut lokaler i konkurranse med en privat utleier, og den første ikke er skattepliktig mens den andre er det, så er ikke dette på «like vilkår». Men det er ikke noe problem eller urettferdighet med at kommunen sitter igjen med mer penger på grunn av skattefriheten - det er jo ofte et ønsket mål å skaffe mer penger til offentlig virksomhet.

Det som kunne være problematisk er hvis skattefrihet vrir tilpasning i kommunal sektor - for eksempel slik at en kommunal utleier investerer mer i bygging av lokaler enn kommunen ellers ville gjort. Selve provenyeffekten av beskatningen er dermed ikke det som er mest relevant.

Snarere er det slik i standard skatteanalyse at det blir regnet som mer positivt at midler blir liggende i kommune eller stat enn hos private bedrifter. Argumentasjonen er som følger: Stat og kommune driver mange aktiviteter som er viktige for samfunnet men som ikke genererer inntekter. Det offentlige er derfor avhengig av å finansiere seg med skatteinntekter. Disse skattene er kostbare å inndrive. For det første har vi de direkte inndrivingskostnadene, men for samfunnet er de vridningsvirkningene som skattesystemet gir opphavet til vel så viktig. Den samlede kostnaden ved å drive inn skatt regnes derfor som betydelig.

Hvis en kommunal virksomhet plutselig står overfor skatteplikt, vil kommunens inntekter bli redusert. Kommunen kan dels kompensere for dette ved å øke skatter, avgifter og gebyrer overfor kommunens innbyggere. Men dette er altså kostbart. Hvis en ønsker å tappe kommunene for ressurser, må en altså ha en god grunn.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted må vridningsvirkningene som skattefrihet eventuelt kan skape i samspillet mellom kommunale og private bedrifter være betydelige for at det kan rettferdiggjøres å innføre skatteplikt.

Vi har tidligere brukt eksempelet om publikumsbruk av et skolesvømmebasseng utenom skoletid. Mange tilfeller hvor skatteplikt for kommunal virksomhet kunne bli innført etter Hjelmenutvalgets innstilling, men som ville gå klar av EØS-reglene, er tilsvarende bagatellmessige. Vridningsvirkningene på for eksempel investeringsnivå vil antakeligvis da være små. Det gir da ikke noen mening å innføre kommunal skatteplikt. Vi gjentar at det ikke er noe mål i seg selv med formell likebehandling mellom privat og offentlig sektor, hvor målet bare er å tappe en del av offentlig sektor for penger og tilføre en annen del av offentlig sektor de samme pengene.

### Overskuddsbeskatning og vridningsvirkninger

Det essensielle er altså vridningsvirkningene skatteplikt kan ha på private og offentlige aktørers tilpasning. La oss først diskutere en ren overskuddsskatt på bedrifter. Hvis overskuddet som beskattes er beregnet som det riktige bedriftsøkonomiske overskuddet, vil en slik overskuddsskatt ikke ha vridningsvirkninger i det hele tatt.

Dette kan høres overraskende ut, men argumentet er enkelt. Bedrifter antas å maksimere overskuddet, videre antas de også for enkelhets skyld å være risikonøytrale. Sett at det innføres en overskuddsskatt på 30 %. Det bedriften sitter igjen med er 70 % av overskuddet. De handlingene som maksimerer overskuddet i utgangspunktet og de handlingene som maksimerer 70 % av overskuddet, er akkurat de samme. Derfor er det ingenting som endres i bedriftens valg. En annen måte å si dette på er at det ikke er noen vridningsvirkninger av en overskuddsskatt.

Det er antakeligvis for godt til å være sant. Det avgjørende premisset her var at det skattemessig definerte overskuddet var likt det reelle bedriftsøkonomiske overskuddet i bedriften. Det kan vise seg vanskelig å få til i praksis. Det vi skal fokusere på her er avskrivningsreglene.

En viktig kostnad ved å drive en bedrift er kostnaden knyttet til at kapital er bundet opp i driften og slites gjennom produksjonen. Det er imidlertid ikke rett fram å regne ut hva kapitalkostnaden har vært et gitt år. Spesielt er det vanskelig å anslå hvor mye kapital av ulike kategorier slites og forringes i økonomisk verdi over et år. Skattereglene er derfor typisk utformet slik at avskrivningene i skattemessig forstand er noe større enn slik de er i virkeligheten.

Liberale avskrivningsregler er et eksempel på forhold som gjør at overskuddsbeskatning av bedrifter likevel har vridningsvirkninger. Overskuddsbeskatningen gjør at bedriften da vil tilpasse seg en relativt lavere pris på kapital enn på arbeidskraft sammenliknet med det prisforholdet en ville ha tilpasset seg til uten skatt. I eksempelet reduseres timelønnskostnaden bedriften i praksis står overfor til 70 prosent, mens reduksjonen i prisen per enhet kapital reduseres med mer enn det. Men merk at vridningsvirkningen her består av at det blir gjort for store kapitalinvesteringer. Bedriftene ville selvfølgelig helst ha sluppet unna skatten for å spare pengene, men selve vridningsvirkningen kan altså gå i en annen retning enn man intuitivt kunne tenkt seg, nemlig at beskatningen fører til overinvestering i kapital.

### Kommunal virksomhet og vridende beskatning

Beskatningen av private bedrifter kan altså være vridende. I prinsippet kan en tenke seg at skattesystemet både kan få private aktører til å overinvestere eller underinvestere. Liberale avskrivningsregler peker mot overinvestering.

Hva skal målsettingen for beskatning av offentlig aktivitet være? En kunne for eksempel ha som mål at beskatningen av slik offentlig virksomhet ikke skulle føre til vridningsvirkninger i seg selv. Dette er lett å få til. Det er bare å la denne typen aktivitet fortsette med dagens ordning med skattefrihet. Ingen skatt, ingen vridningsvirkninger av skatten. Det virker heller ikke være noen tvingende provenygrunn til å beskatte offentlig virksomhet, siden dette i bunn og grunn bare innebærer en endring i de faktiske overføringene som finner sted fra en del av offentlig sektor til en annen, og som dermed i prinsippet lett kan nøytraliseres.

Dersom skatteplikt innføres for kommuner, ser det ut til å være mer begrunnet i konkurranse på «like vilkår» mellom private bedrifter og det offentlige enn samfunnsøkonomisk velferd. Man ser ut til å legge størst vekt på «rettferdighet» for private aktører. Det ville bety her at offentlige aktører utsettes for de samme vridningsvirkningene som private aktører. Likebehandlingskravet vil føre til at det samfunnsøkonomiske tapet knyttet til beskatning øker, og den samlede effektiviteten i samfunnet blir svekket. Et skattesystem kan ha vridningsvirkninger som fører til overinvestering, ikke underinvestering, slik at «likebehandling» vil kunne føre til at norske offentlige virksomheter tar større - ikke mindre - plass i markedet. Likebehandling kan altså bety at hvis private bedrifter overinvesterer, så vil en forsøke å få offentlige aktører til å overinvestere i tilsvarende grad. Hvis man er i en situasjon hvor skattesystemet leder til underinvestering, vil likebehandling føre til at offentlige aktører underinvesterer like mye. I begge tilfellene vil det underliggende samfunnsøkonomiske effektivitetsproblemet forverres av likebehandling.

### 4.3.3 Konklusjon skatteplikt

Hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet understøtter ikke at offentlige aktører skal stå overfor de samme skattereglene som private. Det bør derfor ikke være et argument å innføre skatteplikt fordi det er «rettferdig», gitt at produksjonsfunksjonene ikke påvirkes av hvem som eier eller driver virksomhetene.

Det er derfor viktig å vurdere om kommunal skatteplikt endrer kommunenes insentiver til å tilby tjenester i et ex post eller ex ante perspektiv, og om en slik eventuell endring bedrer eller forverrer den samlede samfunnsøkonomiske effektiviteten.

Vi vil også nevne at mye av det offentlig sektor driver med ikke er ment å generere overskudd. Hvis man for eksempel lar frivillige organisasjoner bruke skolebygg om kvelden og tar en svært lav pris for dette, kan det bedre totalvelferden i samfunnet - siden ledig kapasitet tas i bruk. Dette kan være gunstig fra en inntektsfordelingsvinkel. Samtidig vil en kommune med krav om fullfordelte kostnader på sine økonomiske tjenester kunne gå med et betydelig skattemessig underskudd, i beste fall i balanse (ingen ting å beskatte) i disse tjenestene fordi betalingsviljen i



markedet ikke er stor nok til dekke fullfordelte kostnader. Skatteplikt vil i slike tilfeller bare legge en fast kostnad på en del typer kommunal aktivitet, ved at man må føre regnskaper på en måte som er egnet for beskatningshensyn, samtidig som det aldri kommer inn noen skattepenger. Dette vil medføre avvikling av tjenesten da kommunen ikke er i stand til å oppfylle markedsaktørprinsippet, fordi det ikke er betalingsvilje til å dekke fullfordelte kostnader.

Vi vil gjerne understreke at de argumentene vi har fremført mot skatteplikt for kommunal økonomisk aktivitet, i prinsippet gjelder uansett om denne virksomheten rammes av EØS-regelverket eller av Hjelmengutvalgets forslag. EØS-reglene for statsstøtte er som nevnt ikke motivert av samfunnets totale velferd.

#### 4.3.4 Andre temaer som berøres av Hjelmengutvalget

##### Renter og avskrivninger

Hjelmengutvalget foreslår at visse typer offentlig aktivitet underlegges skatteplikt - men de foreslår samtidig at den offentlige virksomheten ikke skal ha mulighet til å trekke fra renter slik som en privat bedrift kan.

Argumentet er at det innen offentlig virksomhet kan være vanskelig å tilordne hvor stor del av kapitalen som blir brukt i en kommersiell aktivitet, hvor stor del av gjelden som skal tilordnes til den kommersielle aktiviteten og dermed hvor stort rentefradraget bør være.

Dette er etter vår mening et samfunnsøkonomisk dårlig begrunnet forslag. Det faktum at en størrelse kan være vanskelig å anslå, betyr på ingen måte at det beste anslaget er null.

Dessuten er det slik, spesielt i multinasjonale foretak, at det også i en slik sammenheng er svært vanskelig å plassere kapitalkostnader riktig i den ene eller den andre delen av foretaket. En kommune med skattefrihet for noen aktiviteter men ikke andre, kan ønske å plassere inntektene der hvor det ikke er skatt, mens utgifter og fradrag helst skal plasseres der hvor det er beskatning. Et multinasjonalt foretak ønsker på samme måten å plassere inntektene i lavskattejurisdiksjoner, mens kostnader og fradrag skal brukes der skatten er høy. Dette er helt tilsvarende slik Hjelmengutvalget beskriver situasjonen for offentlig sektor. Hvorfor Hjelmengutvalget da konkluderer med at offentlig sektor ikke skal ha tilgang på rentefradrag, mens privat sektor fremdeles skal ha det, framstår som ubegrunnet.

Hjelmengutvalget diskuterer heller ikke hvilke vridningsvirkninger som er viktige i denne sammenheng. Siden Hjelmengutvalget diskuterer rentekostnader, må dette bety at Hjelmengutvalget ser for seg at offentlige og private aktører er avhengig av lånekapital for å få og/eller holde virksomheten i gang. Da vi i flere caser kun vil snakke om ganske ubetydelige aktiviteter, som for eksempel å slippe publikum til i et skolesvømmebasseng på lørdag i konkurranse med ekstrakapasitet i et hotellbasseng, vil vi tro at denne typen aktivitet like gjerne finansieres direkte av kommunens egne budsjetter.

Som nevnt ovenfor, vil det være slik at hvis en kommune klarer å komme seg unna inntektsvirkningen av en skatteplikt ved å flytte fradrag mellom budsjettområder, samtidig som dette har bagatellmessige vridningsvirkninger, så er dette ikke et problem men noe som faktisk kan være fordelaktig for samfunnet. Argumentet er at en kommune trenger midler for å drive virksomheten sin. Hvis kommunen tappes for midler gjennom beskatning, må skatter, avgifter og egenbetalinger økes for å kompensere dette - eller det kommunale tjenestetilbudet blir dårligere. Dette fører i seg selv til samfunnsøkonomisk ineffektivitet, fordi alle praktiske former for beskatning i seg selv fører til vridningsvirkninger, for eksempel redusert arbeidstilbud. Hvis man ønsker å innføre kommunal skatteplikt i en eller annen form, må man altså argumentere for at det løser et vridningsproblem for eksempel når det gjelder kommunale investeringer som er verre enn vridningsproblemet økt beskatning fører til. Dette synes vi virker lite troverdig.

Mye av det samme som sies om rentefradrag av Hjelmengutvalget kunne også vært sagt om avskrivninger. Kapitalavskrivninger er en svært viktig del av kostnadene ved nesten all økonomisk aktivitet. Hvis man skulle mene at kommunal virksomhet ikke skulle kunne foreta avskrivninger i det hele tatt mens private aktører stilles overfor liberale avskrivningsregler, er det så langt fra likebehandling man kan komme. Man kan få overinvestering fra private bedrifter og svært lave investeringer fra kommunal side. Hvis man ikke mener dette - og man skal kunne avskrive på normal måte innen skattepliktig aktivitet i kommunene, er det ikke lett å skjønne at det er mye vanskeligere å tilordne riktig nivå på gjeldsrentene til en aktivitet enn det er med kapitalslitet.

Sett at den økonomiske levetiden på et anlegg er tretti år, og sett at private aktører kan avskrive dette på femten år. En slik kort avskrivningstid kan ses på som en oppmuntring til investering. Avskrivningene reduserer bedriftens skatt - en privat aktør vil ønske å få disse fordelene så fort som mulig, derfor er en kort avskrivningstid gunstig. Hvis en kommunal aktør med skatteplikt ble tvunget til en lengre avskrivningstid enn de private, gir dette en ulempe. Dette kan føre til at private investeringer er lønnsomme, mens offentlige ikke er det. Samfunnsøkonomisk kunne det tenke seg at det riktige var at det var offentlig sektor som investerte, for eksempel fordi den økonomiske aktiviteten da kunne drives i tett samspill for eksempel med tjenester av SGEI-karakter.

Det følger av Hjelmengutvalgets forslag at den regnskapsmessige behandlingen og prisingen skal baseres på fullfordelte kostnader. I så fall må både renter og avskrivninger etter ordinære bedriftsøkonomiske prinsipper fordeles og inkluderes. Samtidig argumenteres det for at dette er svært vanskelig og komplisert ved den skattemessige behandlingen, og at den offentlige aktiviteten derfor ikke bør ha skattemessig fradrag for dette. Det framstår som lite konsekvent.

#### 4.3.5 Utskillingsplikt

Et mindretall i Hjelmengutvalget har foreslått at den aktuelle kommunale økonomiske aktiviteten som hovedregel skal organiseres i et eget selskap. Argumentene er bl.a. at selskapsorganisering ville medført separate regnskaper og automatisk skatteplikt, og derigjennom øke kontroll og transparense, samt motvirke konkursimmunitet.

Argumentene mot utskillingsplikt er dels de samme som mot regnskapsplikt og skatteplikt. I tillegg kan det også være dyrt å sette opp - samtidig som aktiviteten kan være bagatellmessig. Husk at en nedre omsetningsgrense som også sørger for at vi går klar av EØS-regelverket om at statsstøtte ikke skal påvirke samhandelen negativt, vil måtte være svært lav.

Det er litt mer usikkert om markedsaktørprinsippet automatisk ville vært oppfylt. Markedsaktørprinsippet tolkes altså som et krav om prising basert på fullfordelte kostnader. En privat bedrift ville ikke nødvendigvis oppført seg på denne måten, men heller maksimert dekningsbidragene den kunne få ut ved å prise høyt i markedssegmenter der priselastisiteten er lav og omvendt der den er høy. Utskilling kan få den utskilte kommunale aktiviteten til å oppføre seg som en privat bedrift, men det er altså ikke det samme som at «markedsaktørprinsippet» følges.

En utskillingsplikt følger heller ikke av EØS-avtalen, og det bør ikke innføres plikter som går lenger enn det EØS-avtalen krever for etterlevelse av reglene om offentlig støtte, da en slik plikt vil gripe både direkte inn i kommunenes og fylkeskommunenes selvstyre, og deres frihet til å organisere sitt tjenestetilbud til befolkningen, samt statens suverene rett til å organisere offentlige tjenester.

Etter norsk rettspraksis er det ikke slik at et selskap automatisk vil være skattepliktig. Vilårene for at en aktivitet skal anses som skattepliktig næringsvirksomhet er ikke regulert i skatteloven, men har utviklet seg gjennom rettspraksis og praksis i skatteforvaltningen. Næringsvirksomhet blir etter langvarig praksis definert som en vedvarende inntektsgivende aktivitet som er egnet til å gi et økonomisk overskudd, og som drives for skattyterens egen regning og risiko. Som eksempel på at selskapsutskillelse ikke vil gi automatisk skatteplikt, ble Brokke Skianlegg AS i Valle kommune i 2013 ikke ansett som å drive næringsvirksomhet.

En utskilling kan ha positive effekter for «stand-alone» aktiviteter, men vil samtidig komplisere styringsrett og styringsmuligheter da styring må utøves via selskapets formelle organer. Videre vil etableringen av en separat juridisk enhet med økonomisk aktivitet påvirkes av anskaffelsesregelverket og kan forhindre at kommunen kan kjøpe varer og tjenester fra dette selskapet.

Hvis man ønsker å regulere en aktivitet, ville det i prinsippet være ønskelig å dele opp bedriftene slik at de var enkle, oversiktlige og lette å styre. Men grunnen til at vi har bedrifter som er store og komplekse er at det finnes transaksjonskostnader. Sett at vi har et kommunalt kulturhus som leier ut en del restkapasitet, kunne i prinsippet utleievirksomheten skilles ut i et eget selskap. Det ville fordele en ganske komplisert kontrakt mellom den kommunale virksomheten og utleieselskapet. Hva er for eksempel nødvendig vedlikehold og når og hvordan skal dette utføres? Hvis det plutselig kommer et viktig kulturarrangement til kommunen, når er det legitimt å kansellere en allerede inngått utleiekontrakt? Det å skrive en kontrakt som dekker alle eventualiteter, er dyrt og vanskelig. Noen ganger er det en bedre modell å organisere mange

sammenvevde aktiviteter innen en og samme organisasjon, slik at samhandlingen styres av autoritet og ledelse snarere enn som kontraktregulerte forhold. Utskilling kan dermed være betydelig samfunnsøkonomisk dyrere enn bare regnskapsplikt og skatteplikt.<sup>30</sup>

Et eksempel på hvordan det kan være vanskelig å regulere forholdet mellom to utskilte parter bare via kontrakt, er faren for konkurs. Sett at en utskilt enhet tar risikable valg og så går konkurs. Det vil kunne føre til at store kostnader blir veltet over på den delen av virksomheten som driver med mer tradisjonelle kommunale tjenestene. I prinsippet kunne de to delene av aktiviteten skrevet en kontrakt som regulerte risikotaking og andre viktige økonomiske veivalg, men det er opplagt at det kan være veldig komplisert - og at integrert drift derfor kan være å foretrekke.

#### 4.4 NÆRMERE OM BEGREPET «PÅ LIKE VILKÅR»

Hjelmengutvalget har en inngående drøfting av begrepet «på like vilkår» i kapittel 3 i sin rapport. Utvalget starter med å påpeke at virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser både på kort og lang sikt. De ender opp med å konkludere at innholdet i begrepet «like vilkår» er uklart. Grunnen er at i nær sagt alle markeder vil enkeltaktører ha konkurransemessige fortrinn framfor sine konkurrenter, og at slike fordeler avgjør hvem av markedsaktørene som ender opp som vinnere og tapere i konkurransen. Konkurransen vil dermed aldri foregå på like vilkår, og det er som Hjelmengutvalget selv påpeker heller ikke ønskelig. Hjelmengutvalget synes derfor å forkaste «like vilkår» som et fornuftig utgangspunkt for sitt arbeid.

Hjelmengutvalget ser i stedet hen til begrepet «konkurransenøytralitet» som hensiktsmessig når man skal beskrive konkurransen mellom offentlige og private aktører. Hjelmengutvalget henviser til OECDs definisjon av konkurranseøytralitet (Hjelmengutvalgets oversettelse):

*«Et prinsipp der alle foretak, offentlige og private, nasjonale så vel som utenlandske står overfor samme regelsett, og der myndighetenes kontakt, eierskap eller involvering i markedet, i praksis eller rettslig, ikke innebærer en kunstig («undue») konkurransefordel for noen faktisk eller potensiell markedsaktør».*

Med utgangspunkt i dette begrepet, drøfter Hjelmengutvalget sammenhengen mellom samfunnsøkonomisk effektivitet og konkurranse, og også hvordan ulike typer «undue» konkurransefordeler eller -ulempes kan påvirke markedsdynamikken og føre til vridninger gjennom både å påvirke markedsstrukturen og markedsadferden.

I denne gjennomgangen savner vi to konkrete perspektiver:

1. Hjelmengutvalget synes fokusert på tilfeller der det *offentlige* kan oppnå «undue» konkurransefordeler når det opptrer i markedet. Vi savner en mer inngående drøfting av perspektivet der det offentlige - når de opptrer i markedene - kan ha («undue») ulemper som private aktører ikke har.
2. Dernest savner vi en diskusjon av sonderingen mellom det å beskytte konkurransen på den ene siden, og det å beskytte konkurrenter på den andre. La oss starte med det siste.

Som Hjelmengutvalget påpeker vil konkurranse i mange situasjoner bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet. Unntaket er der det foreligger markedssvikt. Markedssvikt inntreffer blant annet ved kollektive goder, naturlige monopoler, informasjonsproblemer, eksternaliteter og stordriftsfordeler. Konkurransespolitikkenes mål er å bidra til å hindre utnyttelse av markedsrett gjennom å tilrettelegge for virksom konkurranse i markedene. Konkurranse er ikke et mål i seg selv, men et middel for å oppnå det overordnede målet om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Det som skal *beskyttes er konkurransen*, dvs. selve den kompetitive prosessen. Aktørene skal knive om å vinne kundenes gunst uten at noen legger hindringer i veien for at andre skal kunne konkurrere. Bedriftene skal overbevise sine kunder om at de har det beste tilbudet basert på egne meritter («on the merits») og ikke basert på at de lager hindringer for sine konkurrenter. Dette betyr for eksempel at det at en bedrift har kostnadsfordeler er bra for konkurransen, men det er selvfølgelig ikke bra for konkurrentene fordi disse vil tape i konkurransen mot en mer

---

<sup>30</sup> Williamson, Oliver (1983) *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. Free Press.

kostnadseffektiv bedrift. Tanken er at dette vil inspirere bedriftene til å være innovative og kostnadseffektive for å oppnå de fordelene dette gir dem i konkurransen.

Det ligger også i konkurransens natur at noen vil bli tapere, og kanskje må forlate markedet eller ikke klarer å etablere seg for eksempel fordi en effektiv konkurrent har et godt produkt eller lave priser. Dette er det ingenting galt med. Tvert imot er det nøyaktig dette man ønsker å oppnå gjennom å tilrettelegge for konkurranse.

En klassisk feilslutning som dessverre ikke så sjelden preger konkurranseøkonomisk tenkning, også til tider innenfor konkurransepolitiske kretser, er at det er et konkurranseproblem at en bedrift er så effektiv og innovativ eller har tilgang til unike produksjonsfaktorer som gjør at det blir vanskelig for andre bedrifter å konkurrere med denne. Denne type tenkning går under betegnelsen «efficiency offense», fordi det blir holdt mot en bedrift at den er mer effektiv enn sine konkurrenter. I stedet for å la konkurrenter bryne seg mot denne effektive aktøren, mener man - under denne tenkemåten - at den effektive aktøren må tøyles for at konkurrentene skal ha mulighet til å konkurrere. I stedet for å beskytte konkurransen - den kompetitive prosessen - griper man inn i prosessen for å *beskytte konkurrentene* mot en effektiv aktør.

Det vanlige innenfor konkurranseøkonomisk tenkning er at effektivitet er bra. Effektivitetsforsvaret («efficiency defense») inngår som et sentralt element i alle typer konkurransesaker. Bedrifter kan for eksempel anføre at en fusjon fører til så vesentlige effektivitetsgevinster at, til tross for økt markedsrett, vil samfunnet som helhet komme bedre ut som følge av fusjonen. I prinsippet kan også bedrifter forsvare seg mot kartellanklager ved å vise til effektivitetsgevinster, selv om nåløyet for å få aksept for dette er utrolig trangt.

Feilslutningen som ligger i «efficiency offense» er ikke uvanlig, og på sett og vis er det ikke så rart. For hvordan skal man få til velfungerende konkurranse dersom en aktør er så mye bedre enn alle andre slik at det blir umulig for dem å hevde seg i markedet? Svaret er at de som sliter med å hevde seg i konkurransen, må skjerpe seg og bli bedre.

Denne problemstillingen dukker også opp når vi skal diskutere konkurranse mellom det offentlige og private bedrifter. Ideen er da at ingen av aktørene, verken det offentlige eller de private, må ha «undue» konkurransefordeler, mens fordeler «on the merits» er helt ok. Reguleringen av offentlig økonomisk aktivitet bør derfor sørge for at den offentlige og private virksomheten har samme muligheter for å hevde seg i konkurransen, og at ingen av aktørene hindres i å konkurrere ved å tilby kundene et bedre produkt enn motparten, eller ha en lavere pris. Slik Hjelmenutvalget foreslår å implementere markedsaktørprinsippet kombinert med forbudet mot krysssubsidiering for offentlig økonomisk aktivitet vil etter vårt syn gi det private foretaket en «undue» konkurransefordel. Dette fordi disse to prinsippene vil kreve at det offentlige foretaket tar så høye priser at det dekker fullfordelte kostnader, mens det private foretaket i lys av dette vil kunne overta hele markedet ved å sette (midlertidig) en lavere pris.

Den foreslåtte reguleringen er derfor et godt eksempel på at man griper inn i markedet og beskytter konkurrentene heller enn konkurransen. Konkurransen vil bli skadelidende fordi det offentlige fratras muligheten til å konkurrere «on the merits». Dette vil kunne føre til at det offentlige foretaket mister markedsandeler eller trer ut av markedet. Det behøver i og for seg ikke å være alvorlig dersom det eksisterer tilstrekkelig restkonkurranse i markedet med mange private tilbydere. I så fall vil de private bedriftene konkurrere seg imellom og dersom denne konkurransen er tilstrekkelig sterk, trenger dette ikke bety noe effektivitetstap i seg selv, i alle fall hvis det offentlige ikke sitter igjen med utnyttet overskuddskapasitet.

Mer alvorlig vil det være dersom det ikke eksisterer nok restkonkurranse når det offentlige trer ut av markedet. I så fall vil det private foretaket kunne stå tilbake i en monopolsituasjon etter at det offentlige har lagt ned sin virksomhet, og vil kunne utnytte denne med å sette monopolpriser. Det vil innebære et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Faren for denne typen problemer som følge av markedsaktørprinsippet og forbud mot krysssubsidiering for offentlig virksomhet synes derfor størst i tynne markeder i små kommuner. Situasjonen i slike kommuner kan være ulike. Man kan tenke seg at det finnes et offentlig tilbud som i utgangspunktet priser tjenesten slik at det dekker marginalkostnad. Implementering av markedsaktørprinsippet vil i så fall entydig føre til at prisen settes opp. På grunn av dette kan det tenkes at det kommer inn en privat aktør med et liknende tilbud, og som dermed lett kan utkonkurrere det offentlige tilbudet. Dette kan føre til at det offentlige tilbudet legges ned, og i

så fall har vi erstattet et offentlig tjenestetilbud underlagt markedsaktørprinsippet med et privat monopol.

Et bedre prinsipp ville være at den offentlige tjenesteyteren i stedet for å måtte dekke fullfordelte kostnader, ble avkrevd minst å dekke marginalkostnad. Dette ville ikke være et hinder for at den offentlige aktøren - dersom de markedsmessige forholdene skulle tilsi dette - kunne dekke inn fullfordelte kostnader gjennom sine priser, men det vil ikke innebære et absolutt krav om dette. Et slikt prinsipp vil ikke gi det private foretaket et «undue» konkurransefortrinn fordi det er nøyaktig slik en privat aktør også vil tilpasse seg på kort sikt.

Som nevnt over, innebærer definisjonen av konkurransenøytralitet at «...*offentlige og private, nasjonale så vel som utenlandske står overfor samme regelsett,...*» Private bedrifter som ikke har en dominerende markedsposisjon står helt fritt til å sette sine priser. De kan til og med sette priser lavere enn marginalkostnad uten at konkurransemyndighetene vil gripe inn mot dette. Det er kun dersom bedriften er dominerende at den ikke kan sette prisene lavere enn kostnader (predasjonsprising). Dette er grovt sett det regelsettet som gjelder for private bedrifter. Hjelmengutvalget foreslår imidlertid et annet regelsett for når det offentlige skal opptre på et marked. Markedsaktørprinsippet pluss forbudet mot krysssubsidierting innebærer et forbud mot å ta priser lavere enn totale gjennomsnittskostnader.

Konkurransenøytralitet har man når aktørene har samme regelsett å forholde seg til når det gjelder å sette sine priser. Hvis vi ser bort fra mulig dominerende stilling vil dette innebære at både private og offentlige aktører gis mulighet til å sette sine priser fritt, eventuelt at både det offentlige og private underlegges markedsaktørprinsippet og et forbud mot krysssubsidierting. Begge deler vil innebære konkurransenøytralitet, men det siste er åpenbart et svært dårlig prinsipp. Dette ville være et eksempel på offentlig assistert kartellvirksomhet, noe som kan føre til store effektivitetstap og høyere priser i de fleste markeder.

Når Hjelmengutvalget er bedt om å vurdere andre tiltak som ikke er påkrevet for å etterleve støttereglene, er de eksplisitt bedt om å vurdere tiltakene opp mot «*hensyn til like konkurransevilkår, effektiv ressursbruk og andre relevante hensyn.*» Effektiv ressursbruk er det sentrale formålet for konkurranseloven,

Konkurranseloven er et regelsett som effektivt tar hånd om konkurranseproblemer i markedene og som har samfunnsøkonomisk effektivitet som formål. Dersom man er opptatt av konkurransenøytralitet og samfunnsøkonomisk effektivitet for økonomisk aktivitet som ikke er omfattet av EØS-regelverket, er det vanskelig å forstå hvorfor ikke konkurranselovens bestemmelser også kunne anvendes på markeder der det er konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet slik dagens situasjon er. Dette medfører at alle aktører er underlagt samme regelsett. I praksis vil dette bety at regnskapsmessig skille for offentlig virksomhet, og at konkurranselovens bestemmelser om forbud mot misbruk av dominerende stilling er tilstrekkelig.

Hjelmengutvalget er selv inne på denne tanken i avsnitt 10.9.2 men denne muligheten forkastes av Hjelmengutvalget av to grunner. Den første er at man sier at håndhevingen av Kkr1 §11 (forbudet mot misbruk av dominans) er vanskelig fordi både dominans og misbruk må påvises. Den andre grunnen som framheves av Hjelmengutvalget er at konkurranselovens forbudsbestemmelser ikke vil kunne fungere som en generell håndhevelsesmekanisme for reglene for offentlig støtte.

Her har vi vanskelig for å følge Hjelmengutvalgets resonneringer. For det første er det nå engang slik at både offentlige og private dominerende bedrifter er underlagt forbudet om misbruk av dominans i konkurranseloven. Dette forbudet håndheves i stor stil i Europa og andre steder, og vi har vanskelig for å se at det at det kan være utfordrende å påvise dominans og misbruk er et godt argument for hvorfor offentlige (både dominerende og ikke-dominerende) virksomheter skal pålegges andre og strengere standarder enn private dominerende foretak, i alle fall dersom formålet er effektiv ressursbruk. At konkurranseloven ikke vil fungere som en effektiv håndhevelse av statsstøttereglene, er en tautologi ettersom de to regelsettene har ulike formål. Men her er jo forholdet at det er Hjelmengutvalget selv som har foreslått at det er støttereglene som skal gjelde også for offentlig økonomisk aktivitet som ikke er omfattet av EØS-reglene. Dersom Hjelmengutvalget i stedet hadde foreslått at kun konkurransereglene fremdeles skulle gjelde, noe som hadde vært mer naturlig gitt mandatets formulering om hensynet til effektiv ressursbruk, ville jo konkurranseloven fungere som en effektiv håndhevelse.

Her kan det synes som Hjelmengutvalgets flertall argumenterer i sirkel. Man starter tilsynelatende ut med den gale premissen om at statsstøttereglene leder til effektiv ressursbruk, og så

konkluderer man at konkurranseloven ikke vil fungere som en effektiv håndhevelse av statsstøttereglene fordi sistnevnte ikke har effektiv ressursbruk som formål.

Det andre perspektivet som Hjelmengutvalget ikke diskuterer er situasjoner der den offentlige tjenestetilbyderen har en kostnadsulempe som *ikke* er påført av forpliktelsene som følger av markedsaktørprinsippet og forbudet mot kryssubsidiering. Dette gjelder i hovedsak følgende kostnader:

- Forskjellig MVA-behandling/regler, dvs. kommunene får ikke MVA-kompensasjon for den del som brukes «kommersielt» når de foretar anskaffelser. Sammenlignet med private som er MVA-pliktige, har ikke de private denne merkostnaden da de normal får fullt fradrag.
- Det offentlige er underlagt et omfattende anskaffelsesregelverk som medfører betydelige ekstrakostnader som de private ikke har, og som reduserer fleksibilitet til reforhandlinger, prisreduksjoner og hyppige bytter av leverandører for å presse priser.
- De offentlige virksomhetene bruker infrastruktur som ikke er anskaffet for et kommersielt formål, men som er anskaffet etter samfunnsøkonomiske vurderinger og ikke bedriftsøkonomiske beregninger.

Det betyr at den offentlige virksomheten vil kunne ha en kostnadsulempe uavhengig av hvilken prisingsregulering den skulle være underlagt, enten det er fullkostdekning eller markedspris basert på marginalkostnader.



## 5 CASE-STUDIER

### 5.1 FORUTSETNINGER OG HOVEDHYPOTESE

Vi har nå sett at kravene om å innføre regnskapsmessig skille i beste fall vil være i tråd med hva særlig de store kommunene uansett vil gjøre av tilpasning, og hva EØS-regelverket allerede krever dersom den økonomiske aktiviteten medfører samhandelspåvirkninger.

For mindre kommuner vil innføringen av regnskapsmessig skille medføre en årlig merkostnad, som må anses å være fast i driftsperioden, i tillegg til en implementeringskostnad for å etablere det regnskapsmessige skillet i tråd med foreslåtte krav. Dette kapitlet vil ta for seg begge disse kostnadene.

Videre vil forslaget om innføring av markedsaktørprinsippet og skatteplikt, som diskutert i tidligere kapitler, medføre negative samfunnsøkonomiske konsekvenser i form av ineffektiv bruk av restkapasitet, over-/underinvesteringer, og i verste fall mindre konkurranse og bortfall av tjenester. Dette er konsekvenser som medfører et samfunnsøkonomisk tap der kommunene har restkapasitet og det samtidig ikke er et velfungerende privat konkurransemarked, noe vi forventer at særlig gjelder i de mindre kommunene og spredtbeboede regionene.

Når vi sammenligner EØS-kravene og Hjelmengutvalgets forslag, kan vi på generelt nivå si at utvalget har foreslått strengere krav til tiltak enn hva som følger av EØS-reglene der hvor den økonomiske aktiviteten skjer i en kommune hvor internasjonale aktører ikke har en markedsinteresse eller omfanget av aktiviteten er liten (bagatellmessig i EØS-rettslig forstand, eller lavere enn 20 prosent av kapasiteten). Dette vil medføre merkostnader relativt til det som allerede følger av EØS-regelverket

Denne rapporten vil derfor i det videre teste følgende hovedhypoteser:

1. Aktivitetsnivået og konkurransesituasjonen tilsier at de større kommunene uansett vil organisere sin virksomhet i tråd med reglene som er foreslått av Hjelmengutvalget, enten av eget ønske eller som følge av kravene som allerede ligger i EØS-regelverket. Særlig gjelder dette stand-alone virksomhet.
2. Hjelmengutvalgets anbefalinger vil først og fremst ramme de små kommunene, men også enkelte tjenester i de større kommunene.

### 5.2 DYBDESTUDIE AV UTVALGTE KOMMUNER

I forberedelsene til dybdestudiene er det gjennomført intervjuer med 17 kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskap. Utvalget består av både tilfeldig utvalgte objekter, og objekter med kjent historie innen denne type problemstillinger, og omfatter alt fra små til store kommuner.

#### 5.2.1 Observasjoner fra små og mellomstore kommuner

I intervjuene med små og mellomstore kommuner med opptil ca. 20.000<sup>31</sup> innbyggere eller færre, oppgir de fleste at det i liten grad forekommer bedriftsøkonomiske vurderinger ved anskaffelser og investeringer, og at det i liten grad foreligger konkurrenter til de tilbud kommunene yter til sine innbyggere. Tilbudene ytes for å kunne gjøre kommunen mer attraktivt å bo i for innbyggerne og redusere fraflytting, samt å kunne rekruttere personell til kommunen. Typiske tilbud omfatter tjenesteboliger, treningsmuligheter, svømmehall og kino.

Kommunene har ikke fullkostkalkyler per i dag, og opererer i vesentlig grad på dekning av variable merkostnader dersom de lokale brukerne aksepterer dette, ellers lavere. I mange tilfeller subsidieres tjenestene da prisene ellers blir for høye for etterspørselen. Flere kommuner opplyser videre at tilbudene er etablert etter at private tjenestetilbydere har gått konkurs grunnet manglende markedsgrunnlag.

---

<sup>31</sup> Basert på SSBs gruppering av kommuner (ISBN 978-82-537-9140-1)

De ble under intervjuene med flere små og mellomstore kommuner uttrykt bekymring for hvilken ekstrabyrde de vil bli ilagt administrativt dersom det innføres krav til både regnskapsmessig skille og skatteplikt.

Regnskapsmessig skille er kun nødvendig der det drives delt virksomhet; delvis kommunal virksomhet og delvis økonomisk aktivitet. Kommunene forventer dog, uavhengig av om det er delt virksomhet eller ikke, at det vil kreves overgang fra God Kommunal Regnskapsskikk (GKRS) til God Regnskapsskikk (GRS) for sammenligning med privat virksomhet og for skatterapporteringen. Dette er kompetanse kommunene i hovedsak ikke besitter per i dag. Videre er kommunale regnskapssystemer i begrenset grad tilpasset å teknisk kunne håndtere GRS og skatteplikt. Kommunene vurderer også at de aldri vil ha økonomisk overskudd, og at belastningen med skatterapportering dermed blir en ren administrativ byrde for både kommunen og Skatteetaten.

Flere er videre bekymret for hvordan man i praksis vil tilrettelegge for separat regnskapsplikt for store anlegg og virksomhet hvor det i praksis ikke er noe naturlig skille mellom det som benyttes til kommunal aktivitet og samtidig til delvis økonomisk aktivitet.

For et eventuelt krav til organisatorisk skille etterlyser mange kommuner en ringvirkningsanalyse. Analysen bør omfatte effektene av kravene til anskaffelsesregelverket og konsekvensene ved utskillelse av virksomhet. Herunder hvordan utskillelse i for eksempel et aksjeselskap, med de begrensninger det gir for kommunens finansiering og styring, vil kunne føre til at det etableres en rekke selskaper som i løpet av kort tid vil gå konkurs.

### 5.2.2 Observasjoner fra større kommuner

Felles for de kommunene med mer enn 20.000 innbyggere<sup>32</sup> som var en del av intervjuene, er at de allerede i vesentlig grad har organisert sin økonomiske aktivitet i egne organisatoriske enheter, eller er i ferd med å etablere dette, uavhengig av Hjelmenutvalgets rapport. Aksjeselskap er mye brukt, men noen IKS<sup>33</sup> er også oppgitt i intervjuene, slik at det betales skatt på linje med private organisasjoner.

Enkelte sektorer benytter IKS og KF mer enn andre, dette er særlig tilfelle der virksomheten både har en tydelig samfunnsoppgave og et inntektskrav. Typiske virksomheter er vann-, avløp- og renovasjonsvirksomheter, og virksomheter som driver med eierskap og drift av formålsbygg og havnedrift.<sup>34</sup> Mer generell næringsvirksomhet, for eksempel eiendomsutvikling og kollektivtrafikk, er derimot oftere organisert som aksjeselskaper. Eksempler på dette er AtB AS, Drammen kommune Eiendomsutvikling AS, og HAV Eiendom AS (datterselskap av Oslo Havn KF).

Det oppgis som hovedregel at foretaks- og selskapsorganiseringen er ønsket for å bedre kunne måle og følge opp virksomheten. Det oppgis samtidig at det er merkostnader knyttet til kommunens eieroppfølging, eksempelvis ekstra selskapskostnader som følge av krav til styre og regnskapsførsel. For større kommuner er gevinsten oppgitt å overgå kostnadene i større grad enn for små kommuner. Videre er organiseringen et kompetansespørsmål, risikoen ved å sette bort driften i selskaper og foretak er betydelig høyere jo mindre kapasitet kommunen har til å drive god eierstyring. For en liten kommune vil det å drive virksomhet gjennom et selskap måtte påregnes å ha en etableringskostnad og en årlig merkostnad. Den største kostnaden for en liten kommune er dog risikoen for ikke å drive tilstrekkelig god eierstyring, noe som medfører risiko for feilinvesteringer og tap. Små kommuner vil ofte ikke være tilstrekkelig bemannet, og har ikke tilstrekkelige systemer og kompetanse til å drive god eierstyring ovenfor et selskap eller foretak som driver næringsvirksomhet.

### 5.2.3 Felles observasjoner for alle kommunene

Kommunene opplyser at de aldri vil oppnå fullt ut «like vilkår» da de er underlagt et komplekst og dyrt anskaffelsesregelverk som i vesentlig grad virker fordyrende på kommunalt produserte produkter og tjenester, sammenlignet med private virksomheter.

<sup>32</sup> Basert på SSBs gruppering av kommuner (ISBN 978-82-537-9140-1).

<sup>33</sup> Organisering av interkommunalt eierskap etter Lov om interkommunale selskaper.

<sup>34</sup> Eksempler på dette er: IVAR IKS, HIAS IKS, SIRKULA IKS, MOVAR IKS, Boligbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, AFK Eiendom KFK (Akershus), Oslo Havn KF, Moss Havn KF og Bodø Havn KF.

Også på MVA-området gir komplekse kompensasjonsregler den effekten at kommunene ikke får MVA-kompensasjon for den delen av investeringer etc. som benyttes i økonomisk aktivitet, og at kommunene derfor ikke kan konkurrere på like vilkår med private aktører.

De fleste kommuner er opptatt av hva som blir den endelige definisjonen på «økonomisk aktivitet», og hvordan dette vil ramme kommunene. Definisjonen av økonomisk aktivitet vil kunne fravike hva som er lagt til grunn for skatteplikt i eksisterende skattelovgivning, i tillegg til MVA-regelverket. Det foreligger allerede eksempler på at aktivitet kommuner har antatt å være skattepliktig har vist seg å bli ansett av skatteetaten som «ikke-økonomisk aktivitet».<sup>35</sup>

## 5.3 OBSERVERTE OG VURDERTE KONSEKVENSER

### 5.3.1 Nærmere om skatteplikt

Hjelmengutvalgets forslag om innføring av skatteplikt innen de EØS-rettslige rammene er ikke uproblematisk. Som Skattedirektoratet peker på i sitt høringssvar til rapporten av 27.04.2018<sup>36</sup> avviker EØS-retten «...fra og har et annet omfang enn det alminnelige skatterettslige virksomhetsbegrepet.» Vi vil ikke gjennomgå det skatterettslige grunnlaget versus det EØS-rettslige i denne rapporten da dette kan leses i Skattedirektoratets høringssvar, men vil peke på at konsekvensen er at aktiviteter sett som «økonomisk aktivitet» innen EØS-avtalens forstand, vil kunne ende opp som aktivitet som ikke tilfredsstillende den nasjonale skattelovgivningens definisjon av skattepliktig økonomisk aktivitet, og dermed likevel ikke måtte betale skatt. Skatteetaten peker også på at dersom det skal innføres en endring i dagens nasjonale skattelovgivning, vil dette kreve ressurser til krevende oppgaver og den samfunnsøkonomiske kostnaden for dette bør tas i betraktning. Også kommunene vil måtte opparbeide seg eller kjøpe en skattemessig kompetanse, i tillegg til at systemer og arbeidsprosesser må tilpasses.

Det er sentralt å påpeke at regnskapsmessig skille og markedsaktørprinsippet henger nært sammen med skatteplikt. For det første er regnskapsmessig skille uansett en viktig forutsetning for å innføre skatteplikt. For det andre er kommunale tjenester i sin natur ikke overskuddsskapende da de først og fremst er ment å dekke et udekket behov eller å utnytte en begrenset restkapasitet slik at en større del av kommunens kostnader dekkes. Innføring av markedsaktørprinsippet i den form Hjelmengutvalget har beskrevet dette, der prisingen skal baseres på fullkostfordelte regnskaper tillagt en avkastning på investert kapital, vil neppe være egnet til å skape et særlig høyt skattemessig overskudd i en mindre kommune, også fordi etterspørselen da må forventes å være lavere enn ved en mer normal markedstilpasset prising av overskuddskapasitet. For stand-alone virksomheter kan dette bli annerledes, og reguleringen her bør i større grad baseres på den faktiske markedssituasjonen der den eksisterende konkurransesituasjonen i kommunen er viktig. I kapittel 4 påpekes det at skatteplikt i seg selv ikke er samfunnsøkonomisk effektivitetsfremmende. Det er andre virkemidler som vil være mer treffende.

### 5.3.2 Konsekvenser av Hjelmengutvalgets forslag for kommunesektoren - samlet og sektorvis

I hovedsak kan forslagene fra Hjelmengutvalget stilles opp i flere kompliserte vurderingsmodeller som vil ramme den offentlige virksomheten;

- Regnskapsmessig skille med skatteplikt og krav til markedsaktørprinsippet
  - Med og uten terskelverdier
- Regnskapsmessig skille med skatteplikt uten krav til markedsaktørprinsippet
  - Med og uten terskelverdier

#### Innføring av regnskapsmessig skille

Innføring av regnskapsmessig skille er en nødvendig forutsetning for alle tiltak som er foreslått av Hjelmengutvalget. Det vil være vanskelig å foreta en vurdering om terskelverdier eller EØS-regler

<sup>35</sup> Artikkel i Kommunal Rapport, 10.04.2013

<sup>36</sup> Sak 2018/86106 i Skatteetaten

etterleves uten at det foreligger et regnskapsmessig skille. Det vil derfor være vanskelig å argumentere for at kostnadene blir vesentlig lavere om terskelverdien settes høyt eller lavt.

Samtlige intervjuobjekter opplyser at de per i dag benytter et regnskapsmessig skille gjennom bruk av regnskapssted, avdelings- eller prosjektdimensjon til å følge opp aktiviteter som antas å bli rammet av nye krav. Disse er dog ikke på fullkostbasis da det ofte kun regnskapsføres direkte variable inntekter og kostnader knyttet til aktiviteten. I tillegg kommer problematikk knyttet til hvilke regnskapsprinsipper som skal benyttes, henholdsvis god regnskapsskikk (GRS) eller god kommunal regnskapsskikk (GKRS).

Kostnadene ved tiltak og endringer for å tilpasse seg et regnskapsmessig skille og skatteplikt er i begrenset grad dokumenterbare da få virksomheter har gjort en kalkulasjon eller har informasjonsgrunnlag til å vise slike kostnader. Våre anslag er derfor måttet baseres på kvalitative intervjuer og drøftelser med nøkkelpersoner i casevirksomhetene. Ikke alle disse har vært tilgjengelig og svart tilfredsstillende. Her opplevde vi derfor noen av de samme begrensningene som Hjelmengetvalget gjorde i sin spørreundersøkelse.

Basert på casestudien og egne analyser og erfaringer, har vi kartlagt at kostnader ved implementering typisk ligger i størrelsesorden kr 200.000-1.200.000, avhengig av virksomhetens kompleksitet og størrelse. Løpende driftskostnader til selve regnskapsføringen har ikke vært skissert til å være vesentlige etter en implementering dersom kommunen selv har kompetanse til dette. Må dette settes bort til en ekstern regnskapsfører, kan det påløpe årlig kostnader på kr 40.000-300.000 i de eksemplene vi har sett. Skatterapporteringen ligger i størrelsesorden kr 25.000-60.000, men vil variere vesentlig med virksomhetens størrelse og kompleksitet.

I intervjurundene er det i tillegg avdekket at det generelt er lav kompetanse i kommunene rundt bedriftsøkonomi og bedriftsøkonomiske vurderinger. Det er liten kompetanse knyttet til god regnskapsskikk (GRS), da kommunene benytter de kommunale regnskapsreglene (GKRS) og det vil da ikke foreligge direkte sammenlignbare regnskaper mot private aktører uten at disse utarbeides eller omarbeides fra GKRS til GRS. Videre har kommunene typisk ikke kunnskap om skattereglene og regnskapskravene, da dette ikke er en problemstilling for dem i dag. Ytterligere vil det i mange tilfeller oppstå et investeringsbehov i regnskapssystem, alternativt at regnskapsproduksjonen må settes ut, da de kommunale systemene ikke alltid kan legges om til å håndtere god regnskapsskikk, og spesielt ikke både GRS og GKRS i samme installasjon.

### Innføring av skatteplikt

De fleste kommuner opplyser at bedriftsbeskatning, og skatt generelt, er et område kommunen har lite kompetanse og erfaring med. En innføring av skatteplikt vil medføre at kommunen også har et behov for å avklare med skattemyndighetene om den aktiviteten de driver faktisk er skattepliktig etter nasjonale regler og forutsetningene for dette. Innrapportering av skatt og innsendelse av skattepapirer er ofte et ukjent område, og de kommunene som har vært intervjuet opplyser at dette er tjenester kommunen oftest kjøper av eksterne.

### Innføring av markedsaktørprinsippet

Krav til en fullkostmodell inkl. kapitalkostnader med markedsmessig avkastning, vil basert på de intervjuer vi har gjennomført forventes å gi høyere, og til dels svært høye, priser. Dette med bakgrunn i at infrastrukturen er kostbar. Infrastrukturen er ikke anskaffet etter bedriftsøkonomiske prinsipper, men samfunnsøkonomiske analyser. Høye kostnader vil gi høye priser, med forventet påfølgende bortfall av kjøp av tjenester.

Dersom det kan legges til grunn en markedsobservert pris, vil kostnadene likevel beregnes på samme måte, og det vil kunne oppstå tap dersom fremstillingskostnaden overstiger observert markedspris, noe det er gitt uttrykk for vil skje i svært mange av intervjuene vi har hatt. Konsekvensen av markedsaktørprinsippet vil da bli at kommunen må legge ned tjenesten.

Dagens kommuneregnskap er heller ikke tilpasset en struktur for allokering av fullkost. Mange kommuner benytter for eksempel en porteføljefinansieringsmodell som gjør det krevende og komplekst å allokere en andel av lånekostnadene i porteføljen og en motsvarende egenkapitalandel til spesifikke eiendeler.

### Innføring av utskillingsplikt

Ved utskillingsplikt vil det foreligge en ny juridisk enhet hvor overtakelsen av eventuelle produksjonseiendeler vil kunne skape problematikk innenfor krav om dokumentavgift dersom eiendom må skilles ut. Videre kan det foreligge MVA-problematikk da overtagelse av eiendeler vil bli sett på som omsetning, og eventuelle stordrifts-/synergieffekter som har eksistert kan bortfalle.

En utskilling kan også medføre at enheten og dens aktiviteter ikke lenger anses å være innenfor egenregi-begrepet i anskaffelsesregelverket, noe som medfører at kommunen må kjøpe det den tidligere selv produserte, på anbud til markedspriser.

#### 5.3.3 Oppsummering - Regnskapsmessig skille med skatteplikt og krav til markedsaktørprinsippet

I tabellen nedenfor har vi søkt å synliggjøre hovedaktiviteter som er nødvendig for regnskapsmessig skille med skatteplikt og krav til markedsaktørprinsippet. Anslagene er grove, men illustrerer sannsynlig nivå. De øvre anslagene er også ment å dekke kostnader til kjøp av eksterne tjenester.

##### Aktivitet

Implementering	Løpende regnskapsrapportering (årlig merkostnad)	Skatterapportering (årlig)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Etablere virksomhetsmodell</li> <li>Avklaring av skattemessig og avgiftsmessig behandling</li> <li>Eventuelt søke om forhåndsuttalelse</li> <li>Etablere og implementere regnskapsmessige skille</li> <li>Avklare prinsipper og prising for fellesfunksjoner og internhandel</li> <li>Skille ut informasjon og sette opp databaser og underliggende systemer, herunder lønssystem til ny struktur</li> <li>Kartlegge anleggsverdier, verdsette og etablere anleggsregister</li> <li>Kartlegge felleskostnader</li> <li>Kartlegge volumdata og gjennomføre modellfordeling</li> <li>Innarbeide fordelingsnøkler</li> <li>Utarbeide budsjetter og rapporteringsmodell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mer omfattende bokføring av fakturaene; splittes i en næringsandel og en del som er ordinær drift</li> <li>Splitting av lønnskostnader</li> <li>Vedlikehold av budsjettmodeller og fordelingsnøkler</li> <li>Utarbeidelse av selvkostkalkyle og etterkalkyle for prisdokumentasjon</li> <li>Rapportering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ekstra jobb i forbindelse med årsregnskaps</li> <li>Utarbeidelse av selvangivelse</li> </ul>
kr 200.000-1.200.000	kr 40.000-300.000	kr 25.000-60.000

Tabell 2: Oversikt over hovedaktiviteter for merarbeid med innføring av regnskapsmessig skille og skatteplikt. Kilde: Casestudie og egne analyser BDO

Vi har ikke holdepunkter for å kunne si at det å innføre terskelverdier reduserer kostnadene i vesentlig grad for dem som må innføre regnskapsmessig skille og skatteplikt. For dem som går under terskelverdien vil kostnadene mer eller mindre falle bort.

#### 5.3.4 Oppsummering - Regnskapsmessig skille med skatteplikt uten krav til markedsaktørprinsippet

Som nevnt har casestudiene avdekket at de aller fleste kommuner i dag har etablert et regnskapsmessig skille for økonomiske tjenester. De har imidlertid ikke gjennomført kompliserte fordelinger, kartlegginger av anleggsverdier eller avklart skattemessige forhold. Kommunene regnskapsfører kun direkte relaterte kostnader og inntekter. Hvorvidt et regnskapsmessig skille med skatteplikt, uten krav til fullfordelte kostnader vil medføre merkostnader utover hva kommunene allerede har i dag, er derfor avhengig av hvilke krav som stilles til det regnskapsmessige skillet og hvilke krav som stilles til skatteregnskapet. I sum kan kostnadene bli nær de samme som nevnt i forrige avsnitt hvis det kreves fullfordeling av kostnader. Dog kan også kostnadene bli svært lave dersom fullfordeling av kostnader ikke kreves i det regnskapsmessige skillet. Da vil det kun være nødvendig å gjennomføre en etterkalkyle for skatteregnskapsformålet. Uten et underliggende regnskapsmessig skille, kan dette tenkes å bli noe mer kostbart enn angitt over, men neppe særlig mye dyrere enn øvre anslag for skatteregnskapet.

Kostnadsnivået vil derfor være betydelig lavere dersom det ikke innføres krav til fullfordelte kostnader i regnskapet. Terskelverdiene vil ha liten betydning for denne konklusjonen.

#### 5.3.5 Andre relevante forhold

I tillegg kommer økte kostnader som ikke er aktivitetsbaserte, herunder for kompetanseutvikling og systemer (flere lisenser).

Intervjuobjektene oppgir videre at det offentlige benytter betydelige midler til investeringer i infrastruktur knyttet til å løse offentlig pålagte oppgaver. I noen tilfeller blir det offentlige tjenestetilbudet ikke så omfattende som opprinnelig planlagt, og de benytter ikke all kapasitet i infrastrukturen til den offentlige tjenesteproduksjonen. Dette medfører at det foreligger overskuddskapasitet som kan risikere å forbli ubrukt, noe som vil medføre et samfunnsøkonomisk tap. Dette vil igjen kunne påvirke investeringsanalyser og -vilje, og medføre at det teknisk sett blir mer komplisert å skaffe finansiering til bygging av nødvendig infrastruktur, eller at det får konsekvenser for investeringer i andre av kommunens tjenestoområder.

Ved et krav til utskillelse er det høy risiko for at investeringslån går til forfall ved gjennomføring av kravet, dette fordi kommunen ikke kan ta opp lån på vegne av utskilt kommersiell virksomhet. Dette stiller i så fall krav til refinansiering som kan være fordyrende.

Vi har ikke nevnt kostnader knyttet til tilsyn og klagehåndtering. Det må forventes at dette øker betydelig i omfang hvis det innføres absolutte krav til regnskapsmessig skille og fullfordelte kostnader. Erfaringer fra saker vi kjenner fra de siste årene tilsier at slike saker krever i størrelsesorden kr 500.000-1.500.000 i advokat og økonomisk/regnskapsmessig bistand, uten at sakene har medført en påvist samfunnsøkonomisk gevinst ved at flere konkurrenter har kunnet etablere seg eller priser for forbrukerne er redusert.

Videre er det også rapportert inn tilfeller hvor private aktører er avhengig av leveranser fra offentlige tjenesteleverandører, og disse vil da bli rammet ved en prisøkning på kommunens leveranse. Spesielt gjelder dette innenfor havn, hvor kommunale intervjuobjekter har opplyst at de har private kunder innenfor transportsegmentet som er helt avhengige av de kommunale tjenestene, og som driver lavmarginsvirksomhet hvor en prisøkning vil antas å ha store konsekvenser.

#### 5.3.6 Hvordan vil markedsaktørprinsippet påvirke prisene

En isolert problemstilling i seg selv vil være knyttet til hvordan prisene for forbrukerne vil utvikle seg ved innføring av markedsaktørprinsippet. Mange kommuner opplyser at de tilbyr tilgang til trening, svømmehall, kino eller boliger til en rimelig penge som politiske virkemidler for å opprettholde bosetting og tiltrekke seg nødvendig kompetanse og arbeidskraft, typisk der det ikke finnes private tilbydere av denne typen tjenester. I slike tilfeller vil det forventes at prisene vil måtte økes vesentlig, uten at dette vil tiltrekke nye leverandører på grunn av de store kravene til investeringer og det usikre inntektsgrunnlaget for slike tjenester i små kommuner.



Fordeling av kostnader på infrastruktur / anlegg har store usikkerheter. En kalkulering og fordeling av slike kostnader er en kompleks økonomisk øvelse som krever høy kompetanse. Det vil også være grunnlag for store uenigheter som vil påvirke prisene betydelig. Som eksempel har det fremkommet i et av intervjuene at kalkylen for prising av billetter på lørdager i en kommunal svømmehall ikke ble godkjent av kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen aksepterte ikke at kostnadene for drift ble fordelt ut på det antall timer svømmehallen kunne brukes (42 timer teoretisk mulig). I stedet for at det kunne beregnes en timekostnad for bruken basert på de 2 timene badet var åpent for publikum på lørdag, dvs. 2/42 deler (eller ca. 5 prosent av kostnadene), krevde kommunerevisjonen fordeling etter faktisk bruk, som var 12 timer i uken, dvs. 2/12 deler, eller nesten 17 prosent av kostnadene. Det er ikke åpenbart for en økonom hva som er mest korrekt i dette tilfellet, dvs. hvem som skal bære risikoen for at hallen er i bruk kun 12 timer i uken i stedet for 42 timer. Er det korrekt at sluttbrukeren skal bære denne kostnaden for ubrukt kapasitet, eller er det en «overinvestering» som bør belastes kommunekassen? Slike teoretiske diskusjoner vil bli krevende ved innføring av markedsaktørprinsippet, og det vil bli nødvendig med bruk av ekstern kompetanse og betydelig bruk av skjønn som ikke kan verifiseres entydig i økonomisk teori. Mange saker vil derfor måtte forventes å bli avgjort rettslig.

### 5.3.7 Forholdet til SGEI - Tjenester av allmenn økonomisk interesse

Flere av kommunene som er intervjuet opplyser at de yter tjenester til innbyggerne fordi det ikke finnes private aktører som yter tilsvarende tilbud. En gjennomgang av 29 norske kommuner med under 1000 innbyggere, viser at det finnes kun to private treningssenter i alle disse kommunene.<sup>37</sup> Bruk av en fullkostmodell på et særdeles lite marked, vil kunne medføre svært høy pris for brukerne (få brukere må dekke hele kostnaden). Spørsmålet her må bli om det kan trekkes analogier til ESAs tilnærming til SGEI, f.eks. fylkeskommunale tannhelsetjenesten hvor tilbud til brukere som ikke har et offentlig krav om tjenesten, men hvor det ikke finnes private tilbydere av tannhelsetjenester, ansees som SGEI. I så tilfelle vil en rekke av de tjenestene som tilbys i småkommuner kunne defineres av ESA som SGEI, og dermed falle utenfor målgruppen til de tiltakene som Hjelmengutvalgets rapport søker å treffe.

Utfordringen blir da å etablere et sett med praktikable og rimelige regler, hvor krav til hvordan markedsmangler/-imperfeksjon skal vurderes og dokumenteres må utdypes, herunder:

- Hvordan det offentlige skal forholde seg til at det plutselig kan etablere seg en privat tilbyder i et nytt område.
- Om vurderingene skal baseres på overordnede regionale forhold, mens det samtidig kan være svært lokale forhold som spiller inn, eksempelvis for øysamfunn, eller mer isolerte tettsteder i for eksempel Troms og Finnmark.

## 5.4 EKSEMPLER FRA SEKTORER SOM ER BERØRT AV TILSVARENDE REGLER

### 5.4.1 Avfallssektoren

I 2013 vedtok ESA krav om regnskapsmessig skille for avfallssektoren. Dette for å skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og næringsavfall. Innførelse av regnskapsmessig skille kan i mange tilfeller være utfordrende og komplisert. FREVAR KF er et godt eksempel på en virksomhet som etter endringene i avfallsforskriften ble pålagt et regnskapsmessig skille, men hvor det forelå flere utfordringer på grunn av den store andelen felles produksjonskostnader.

Utfordringer som dukker opp ved fordeling av kostnader:

- Ett stort anlegg som tar imot fraksjoner både fra husholdningsavfall og næringsavfall. Ansatte kan ikke direkte allokere, men må fordeles. Bestillinger på for eksempel deler til anlegget kan ikke naturlig deles opp i separate fakturaer.
- Dette er betydningsfull offentlig infrastruktur som ikke hadde blitt bygget uten offentlige investeringer. Hvis man ikke kan drive næringsavfall på anlegget vil anlegget bli lagt ned, og det vil ha store konsekvenser for Fredrikstad kommune og Øra industriområde.
- Prising av næringsavfall må tilpasses et konkurranseutsatt marked, og faktiske markedspriser.

<sup>37</sup> Informasjon hentet fra Statistisk sentralbyrå og Bisnode, bearbeidet av BDO.

- Ved årsslutt etterkalkuleres netto kostnader fordelt på antall tonn avfall brent gjennom året. Denne fordelingen ved årsslutt gir nøyaktige og faktiske fordelingsnøkler.

#### 5.4.2 Analysesenteret i Trondheim kommune

Hjelmengutvalget drøfter en løsning basert på utskilling av offentlig økonomisk aktivitet. Krav om utskilling ansees ikke av flertallet som nødvendig, men Hjelmengutvalget sier likevel at utskilling bør vurderes der dette er hensiktsmessig.

For å illustrere hvilke kostnader utskilling av aktivitet i eget aksjeselskap medfører bruker vi Trondheim Analysesenter og LabTjenester AS som case. Analysesenteret i Trondheim er en del av kommunens egen organisasjon. De analyserer en rekke miljøparametre i kommunen innenfor vann, avløp, og forurensning, og fungerer som beredskapslaboratorium i tilfelle akutte situasjoner oppstår. I tillegg tilbyr senteret laboratorietjenester til andre i et marked i konkurranse med flere aktører. Kommunen sørger for finansiering, lokaler og administrative tjenester gjennom vann- og avløpsgebyret og gjennom bykassen forøvrig.

Trondheim Analysesenter (Analysesenteret) ble i 2013 pålagt av ESA å skille ut den økonomiske aktiviteten i et eget selskap. ESA mente det forelå en risiko for kommunal subsidiering, noe som førte til at Analysesenteret kunne tilby sine tjenester i markedet til under kostpris. ESA var også opptatt av at det medførte en indirekte ulovlig statsstøtte at Analysesenteret ikke har skatteplikt. For at Analysesenteret skulle operere i tråd med statsstøttereguleringen vedtok ESA at det burde innføres en rekke tiltak, blant annet at det måtte føres separate regnskap for den EØS-rettslige økonomiske aktiviteten og den øvrige virksomheten for å unngå krysssubsidiering. Videre ble senterets EØS-rettslige økonomiske aktivitet ilagt skatteplikt. I praksis betød dette at den økonomiske aktiviteten måtte skilles ut i en skattepliktig aksjeselskapsform.

Analysesenter valgte å skille ut den EØS-rettslige økonomiske aktiviteten for å etterkomme ESAs krav. Dette medførte en rekke kostnader. Som aksjeselskap ble det nødvendig med egen regnskapstjeneste og revisjon. BDO har fått opplyst at det påløper årlige regnskapskostnader på kr 250.000 -300.000, mens revisjonskostnadene er kr 30.000. Videre påløper kostnader til daglig leder i størrelsesorden kr 300.000, og styrekostnader på rundt kr 50.000. I tillegg kommer skatt på overskudd. Totalt har det påløpt ca. 1,5 millioner kroner i årlige ekstraavgifter for å etablere og drive som aksjeselskap. Videre ble det benyttet over 1 million kroner til konsulent- og advokatbistand i implementeringen, herunder håndtering av dokumentasjon og avklaringsbehov mot ESA. Det ble også utarbeidet en selvkostkalkyle, som inkluderer innarbeidelse av kommunens støttefunksjoner for prising av tjenestene mellom Analysesenteret og det nye aksjeselskapet.

Trondheim har ikke skilt Analysesenteret i to, men etablerte en modell som medfører minst mulig merkostnader. LabTjenester AS er kun et markedsselskap og kjøper alle laboratorietjenester fra Analysesenteret til selvkost, slik at skattegrunnlaget blir liggende i sin helhet i LabTjenester AS.

Trondheim kommune mener det ikke er hensiktsmessig for de fleste små kommuner å skille ut økonomisk aktivitet i aksjeselskap.

#### 5.4.3 Fylkeskommunal tannhelsetjeneste og etableringslyst

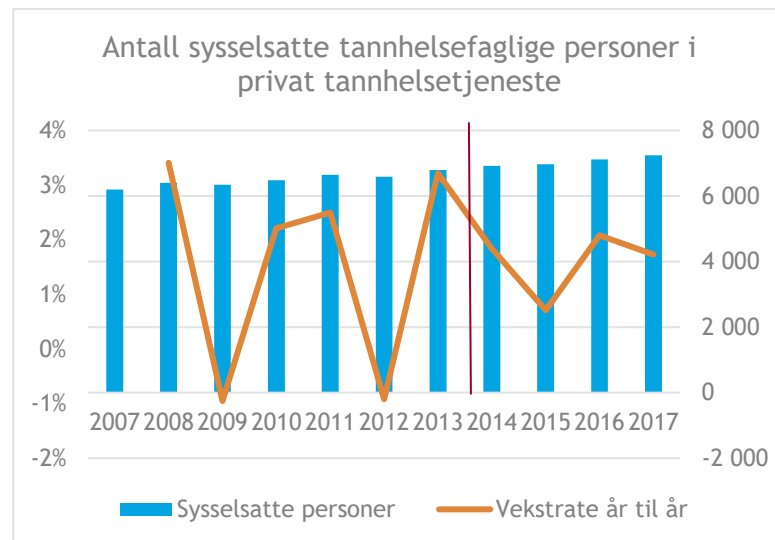
Hjelmengutvalget skisserer at en av effektene av deres forslag er å stimulere til etableringslyst.

Vi har forsøkt å finne et empirisk grunnlag for å undersøke om denne påstanden kan medføre riktighet. ESA avga i 2014 en avgjørelse om at den fylkeskommunale tannhelsetjenesten måtte endre sin regnskapsførsel for å sikre at det ikke forekom krysssubsidiering mellom offentlig pålagt tannhelsetilbud og den samme tannhelsetjenestens betalingstilbud til voksne.

Vi har forespurt Tannlegeforeningen om informasjon rundt utviklingen, med de har ikke gjort analyser av eventuelle effekter av dette.

Dersom vi ser på antall sysselsatte tannhelsefaglige personer i private tannhelsetilbud i SSB sine statistikker<sup>38</sup>, i perioden 2007 - 2017, ser vi at det er en jevn lav vekst over hele perioden, og det forekommer ikke noe markant skifte etter ESA-avgjørelsen tidlig i 2014.

<sup>38</sup> 04778: Sysselsatte personer i tannhelsetjenesten, hovedarbeidsforhold, etter kjønn, alder og utdanning (F) 2003 - 2017.



Figur 1: Utviklingen i antall sysselsatte tannhelsefaglige personer i privat tannhelsetjeneste. Kilde: SSB og BDO

Dersom vi ser denne utviklingen opp mot den generelle befolkningsutviklingen rapportert fra SSB, holdes antall sysselsatte tannhelsefagarbeidere per innbyggere konstant på 0,0014 over alle år i tidsserien.

Det foreligger i dette ikke klart empirisk bevis for at pålegget i 2014 har medført stimuli til å etablere flere private tannleger.

#### 5.4.4 Vefsn kommunes treningscenter på Kippermoen og etableringslyst

Vefsn kommune ble klaget inn av en konkurrent i 2011 for ulovlig krysssubsidiering av sitt treningscenter, og ESA påla Vefsn kommune å endre dette ved et vedtak i 2013, blant annet med henvisning til at dette kunne hindre etableringer.

For å igjen søke å ettergå påstanden om at den pålagte reguleringen styrker etableringslysten, har vi undersøkt hva som er etablert av treningscenter lokalt i Vefsn kommune i oktober 2018, ved hjelp av Foretaksregisteret og Google (Maps).

Vi har lagt ved undersøkelsene som et case-studie i appendiks 6.2.1, og som kartet der viser, er det ikke registrert nye konkurrerende treningscenter i området. Det som kan påvises er at konkurrenten til Treningscenteret på Kippermoen har hatt en økonomisk utvikling og resultat siden avgjørelsen som er vesentlig bedre enn treningsbransjen generelt.

## 6 APPENDIKS

### 6.1 KARTLEGGING AV TYPETILFELLER - HVA OMFATTES

Vi har identifisert følgende typetilfeller på basis av omtalte aktiviteter i kommunene:

1. Salg av overskuddskapasitet
2. Salg av varer og tjenester som stand-alone aktivitet i kommunen
3. Salg av bi-produkter
4. Sporadisk aktivitet

Nedenfor har vi oppsummert noen av de mest kjente typetilfellene og casene:

Case	Beskrivelse av case
1. Salg av overskuddskapasitet	<p>Trondheim kommunes analysesenter</p> <p>Kommunens analysesenter tar eksterne oppdrag utført av Lab Tjenester AS. Kommunen har uttalt at det var et valg om å skille ut økonomisk aktivitet i eget selskap eller å avvike. Overskuddskapasiteten er som følge av beredskapsmessige hensyn.</p>
	<p>Trondheim kommune - Trondheim Spektrum AS</p> <p>Trondheim Spektrum ble pålagt å implementere regnskapsmessig skille for virksomhet ut over den kommunale aktiviteten i anlegget, herunder messer og konserter. (ca. kr. 500.000 i planleggingen/utredningen i forkant inkl. ESA dialog), i tillegg kommer interne og eksterne advokatkostnader.</p>
2. Salg av varer og tjenester som «stand-alone» aktivitet i kommunen	<p>Trondheim Kommune og Trondheim Renholdsverk AS</p> <p>Renholdsverket har monopol på håndtering av husholdningsavfall i Trondheim. Retura TRV ble opprettet av Trondheim Renholdsverk for å betjene kunder i næringslivet og leie ut containere. Trondheim kommune som eier av TRV ble bedt om å gjøre nødvendige endringer i organiseringen. Implementerte endringer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke samme daglige leder som i andre selskap i konsernet.</li> <li>• Etablert skille mellom selskapene i forhold til styresammensetning (Selvkost benyttes for husholdningsrenovasjon).</li> </ul>
	<p>Oslo kommune</p> <p>Klemetsrudanlegget - Ble skilt ut fra Energi- og gjenvinningsetaten i Oslo Kommune og omdannet til aksjeselskap.</p>
	<p>Oslo Kommune</p> <p>Konkurransutsatte gartneritjenester i 2012 (Park og idrett Oslo KF ble lagt ned).</p>

	<p>Hamar kommune og Ankerskogen KF</p> <p>Siden 2011 har Espern Aktivitetspark AS (konkurrent) hatt en sak med Hamar kommune for å få klarhet i om Ankerskogen treningscenter skal drives på like kommersielle vilkår i henhold til støttereglene. Espern mener at Ankerskogen ble subsidiert. Har vurdert og diskutert om finansieringen av rehabiliteringen har skjedd i tråd med statsstøttereguleringen, om det føres separate regnskap, om medlemskapsprisen reflekterer kostnadene, om det er krav om markedsmessig avkastning, om leie av lokaler skjer til markedsmessige vilkår, hvordan kostnadsføres bruk av fellespersonell og allokering av felleskostnader, om det er skatteplikt etc.</p> <p>Iverksatte tiltak er:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• system for å skille trening og bading</li><li>• eget abonnement for treningscenter</li><li>• økning i priser og økning i husleien</li><li>• og avkastningskrav på drift</li></ul> <p>Vefsn kommune - Kippermoen Treningscenter</p> <p>Manglende overholdelse av markedsinvestorprinsippet. ESA la til grunn at kommunen måtte beregne en normalavkastning på investeringen i treningscenteret.</p>
3. Salg av bi-produkter	<p>Asker drift - entreprenørtjenester</p> <p>Asker drift, som er en kommunal driftsavdeling, har i flere år tilbudt tjenester til private husstander i Asker, som f.eks. mindre gravearbeider.</p> <p>VEAS (§ 27 -virksomhet)</p> <p>Salg av kalk og CO2 som bi-produkter fra rensing av kloakkslam.</p> <p>Asker og Bærum brannvesen - alarmtjenester</p> <p>Flere brannvesen tilbyr kommersielle alarmtjenester. Asker og Bærum brannvesen har for eksempel 2800 privatkunder (2016) med brann- og innbruddsalarm. Tjenesten startet i 1993. Brannvesenet benytter restkapasitet i beredskapsavdelingen og 110-sentralen til alarmtjenesten. (Problemstillingen har tidligere vært klaget inn for ESA, men ESA valgte å ikke gå videre med saken).</p> <p>Selskapet oppgir at årlige påløpte kostnader knyttet til regnskapsmessig skille er estimert til 40 % av en stilling med 500.000 kr i lønn. Sosiale kostnader kommer i tillegg. Kostnadene skyldes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• En mer omfattende bokføring av fakturaene da disse må splittes i en næringsandel og en del som er ordinær drift</li><li>• Splitt av lønnskostnader ved årsslutt</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vedlikehold av budsjettmodell og fordelingsnøkler</li><li>• Ekstra jobb i forbindelse med årsregnskapet</li><li>• Utarbeidelse av selvangivelse (revisor bistår oss her men det koster penger)</li></ul>
4. Sporadisk aktivitet	Bergen kommune  Midlertidig salg av biogass til privatmarkedet grunnet utfordringer med egne biogassbusser.

Tabell 3: Oversikt over kjente typetilfeller. Kilder: BDO oppdrag, BDO-intervjuer, Bergens Avisen (sammenstilt av BDO)

## 6.2 DETALJERT BESKRIVELSE AV NOEN UTVALGTE CASE

Prosjektet har forsøkt å finne tilgjengelig empiri om hvorvidt ESAs avgjørelser og krav til kostnadsfordelingsmodeller har gitt effekter som forventet. Vårt arbeide og vurderinger bygger på de samtaler vi har gjennomført med representanter for virksomhetene og materialet som stilles til disposisjon, eller annet offentlig tilgjengelig materiale, og analysene vil være begrenset til denne informasjonen. BDOs arbeide vil ikke være en begrenset revisjon eller del av BDOs ordinære revisjon. Dersom vi mottar uriktig eller ufullstendige opplysninger, vil vi ikke ha anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

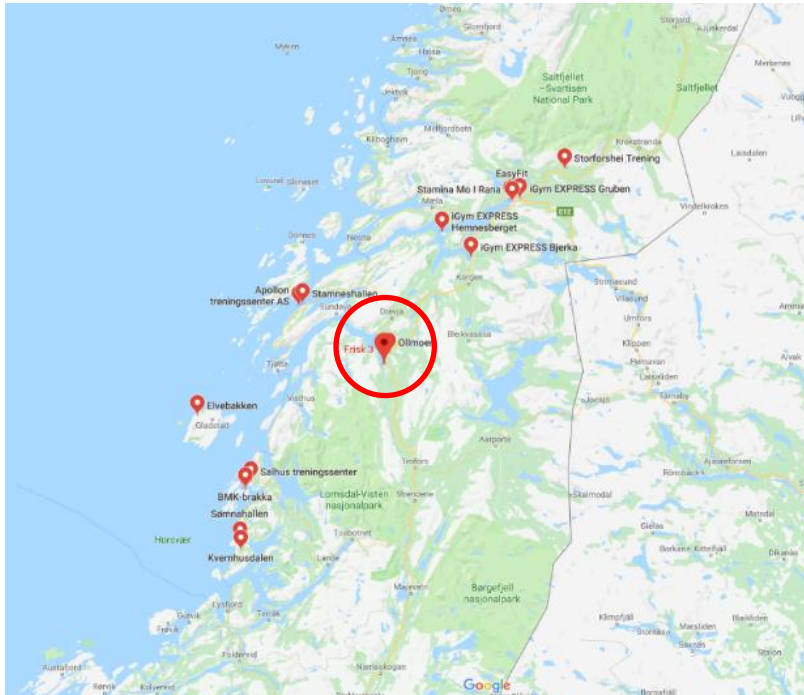
For avgjørelsene rundt tannhelse og det fylkeskommunale tilbudet, foreligger det ikke statistikk eller informasjon om etableringer som kan gi svar på om kravet til separate regnskap og fordeling av kostnader, som i praksis medførte økning i priser for de offentlige tannhelsetjenestene, har medført større grad av nye etableringer i områder hvor den offentlige tannhelsetjenesten har hatt betalingstilbud til befolkningen til lavere priser enn de private tannklinikene. Den Norske tannlegeforening har heller ikke utført studier på dette, og det er derfor ikke mulig å si noe om de eventuelle effektene av ESAs pålegg.

### 6.2.1 Case: Kippermoen treningssenter: Hva foreligger av empiri for at ESA-avgjørelsene virkelig har effekt?

For å søke å se på effekter i en mer begrenset og tilgjengelig case enn tannhelsetjenesten, har vi tatt for oss ESAs avgjørelse vedørende Vefsn kommunes treningssenter Kippermoen. Vefsn kommune ble i 2011 klaget inn for ESA av et lokalt treningssenter (heretter omtalt som konkurrenten). Saken medførte at Vefsn kommune ble pålagt å øke prisene med basis i ESAs avgjørelse i februar 2013. ESA fremmet da krav om endret kostnadsallokering og en «rimelig» avkastning.

Vi har i dette caset valgt å analysere effektene av avgjørelsen på etableringer i lokalmiljøet, samt for konkurrenten. Vefsn kommune har ca. 13.400 innbyggere.



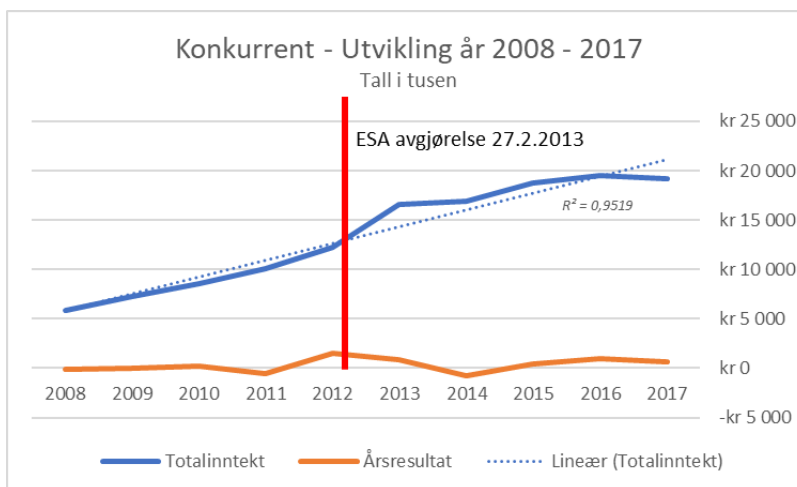


Figur 2: Oversikt over treningsstudioer. Kilde: Google Maps, oktober 18

Som det fremgår av kartet til venstre, foreligger det ingen nyetableringer i lokalområdet siden ESAs avgjørelse. Nærmeste private treningscenter i Bjerka, tar det ca. 1 time og 15 minutter å kjøre til.

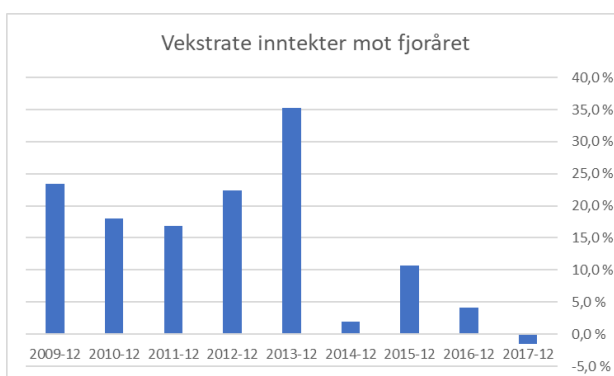
Dersom vi ser på inntektsutviklingen for den lokale konkurrenten fra oppstart og frem til sist avlagte regnskap i 2017, ser vi at utviklingen har gått jevnt oppover siden oppstart i 2008, men det startet en utflating i 2016.

ESAs avgjørelse ble publisert 27.02.2013, og gitt forutsetningen om at det ikke har foregått konkurranse på like vilkår, og at ESAs avgjørelse i praksis ville endre dette forholdet, er hypotesen at den lokale konkurrenten vil ha en raskere vekst etter dette.



Figur 3: Utvikling i konkurrentens inntekter. Kilde: Bisnode/BDO

Som grafen til venstre viser, har konkurrenten hatt en jevn vekst i inntekter siden oppstart, og hadde sitt beste år da ESA avgjørelsen ble fremlagt, men veksten har avtatt etter dette (se graf 3 under). Årsresultat har ligget lavt, men synes å være noe preget av at lønn til daglig leder (som også er reel majoritetseier) varierer med virksomhetens inntjening, og derved trekker det årlige resultatet ned mot kr. 0.



Figur 4: Vekstrate inntekter fra fjoråret. Kilde: BDO

I tillegg har vi sett på hvordan den lokale konkurrenten har gjort det sammenlignet med treningsstudioer, basert på samme næringskode (NACE) registrert hos Foretaksregisteret.

Over alle årene siden 2008 har konkurrenten en gjennomsnittlig resultatgrad på 4 %, mens bransjen forøvrig ligger på 2,2 % i samme periode. Dersom vi sammenligner før og etter ESAs beslutning, men trekker ut oppstartsåret 2008 for konkurrenten da dette ofte er et lite representativt år for driftssituasjon, er situasjonen som følger:

	Totalt over perioden		Før ESA (ex. oppstart)		Etter ESA	
	Foretaket	Bransjen	Foretaket	Bransjen	Foretaket	Bransjen
Resultatgrad	4,0 %	2,2 %	5,2 %	5,3 %	3,9 %	-1,4 %
Egenkapitalrentabilitet	15,6 %	8,5 %	19,9 %	18,9 %	20,9 %	-2,9 %

Tabell 4 - Finansielle nøkkeltall over tidshorizonten 2008-2017/2009-2012/2013-2017. Kilde: Bisnode/BDO

Som tallene i tabellen over viser, har Konkurrenten til Vefsn kommunale treningscenter gjort det bedre enn bransjen for øvrig over hele levetiden. Når vi analyserer situasjonen over tiden hhv. før og etter at ESA kom med sin beslutning, ser vi at Konkurrenten fikk et kortvarig løft i inntekter året etter avgjørelsen, men dette har deretter flatet ut. Sammenlignet med bransjen har Konkurrenten hatt en i hovedsak jevn positiv utvikling i det som har utviklet seg til å bli en tapsperiode for treningsstudiotransjen.

### 6.2.2 Case: Svømmebassenget Bjørkelangen i Aurskog-Høland kommune

For å ytterligere illustrere hva effekten av et krav om en fullkostmodell kan bety i praksis, har vi tatt for oss et eksempel basert på nytt svømmebasseng på Bjørkelangen i Aurskog-Høland kommune.

Vårt informasjonsgrunnlag kommer fra kommunens nettsider<sup>39</sup> og lokalavisen Indre Akershus Blad<sup>40</sup> som har hatt en rekke detaljerte artikler om svømmebassenget og økonomien.

Vi baserer beregningene for fullkost på kommunens vurderinger av bruk mellom offentlige oppgaver som svømmeundervisning etc. og brukerbetaling. Videre forutsetter vi at offentlige tilskudd, besparelser og tippemidler ikke allokteres til reduksjon av investeringskostnadene for den delen som benyttes kommersielt.

Bassenget planlegges åpnet mot slutten av 2018 og krever ca. 74 millioner i investeringer (ikke hensyntatt kommunens eventuelle interne kostnader).

Bassenget skal benyttes både til pålagt svømmeundervisning og erstatte eksisterende kommunale svømmeanlegg, men også ha et tilbud til betalende besøkende. Byggingen av bassenget har mottatt støtte fra både Kulturdepartementet, lokalt næringsliv og spillemidler fra Norsk Tipping, men denne støtten har vi forutsatt at ikke skal benyttes til de tilbud som gis et betalende publikum.

Vi legger til grunn at ordinære regnskapsprinsipper for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) og at den kommunale regnskapsforskriftens vurderingsregler benyttes<sup>41</sup> slik at skoler forventes å ha levetid (avskrivningstid) på 40 år. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om finansieringsstruktur (lån/egenkapital) for bassenget, og legger derfor til grunn det kommunale selvkostregelverkets finansieringsnøytrale rente på 1,98 % pro anno i 2017 (Ref. H-3/14) for hele beløpet. Våre beregninger gjelder for år 1. av oppstarten av bassenget.

Vi legger til grunn at kommunen selv har vurdert bruken av bassenget til 30 % offentlige oppgaver og 70 % til betalingstjenester. Denne nøkkelen brukes da på både brutto investeringskostnader og driftskostnader.

Investeringskostnad allokert til betalingstjenester 70 % av 74 mill = 51,8 mill

Årlig avskrivning på svømmehallen (51,8 M / 40 År) = 1,295 millioner pr år

Rentekostnad år 1 (1,98 % av 51,8 mill) = 1,026 millioner

Totale kapitalkostnader år (1,295 + 1,026) ≈ 2,321 millioner

Årlige løpende driftskostnader er 10 millioner, hvorav da 70 % allokteres betalingstjenestene i tråd med kommunens fordelingsnøkkel, dvs. 7 millioner.

<sup>39</sup> <https://www.aurskog-holand.kommune.no/nyheter/svommehall/>

<sup>40</sup> <https://www.indre.no/nyheter/svommehall/bjorkelangen/svommehallen-koster-10-millioner-a-drifte-i-aret-halvparten-ma-subsidieres-av-skattebetalerne/s/5-25-86324>, <https://www.indre.no/nyheter/svommehall/bjorkelangen/skal-sta-ferdig-om-et-ar/s/5-25-58465>, <https://www.indre.no/nyheter/svommehall/bjorkelangen/stik-blir-prisene-i-bjorkebadet/s/5-25-86270>

<sup>41</sup> Se Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-15-1424>

Totalt utgjør da kostnadssiden 9,321 millioner pr. år 1.

Kommunen har på sin side kalkulert at inntektene på bassenget er kr. 4,5 mill årlig, basert på årlig betalende besøkende med de priser som er planlagt pr i dag:

- Sesongkort voksne (august - juni) 2.800 kroner
- Sesongkort barn, ungdom, student (august - juni) 1.400 kroner
- Sesongkort familie (inntil fem, personer august - juni) 7.500 kroner
- Klippekort voksen, 25 klipp 2.300 kroner
- Klippekort barn, ungdom, student, 25 klipp 1.400 kroner
- Klippekort voksen, 12 klipp 1.150 kroner
- Klippekort barn, ungdom, student, 12 klipp 680 kroner
- Klippekort familie (inntil fem personer), 12 klipp 3.500 kroner
- Enkeltbillett voksen 100 kroner
- Enkeltbillett barn, ungdom, student 60 kroner
- Enkeltbillett familie (inntil fem personer) 300 kroner
- Enkeltbillett pensjonister før kl. 15 hverdager 60 kroner
- Enkeltbillett siste time, alle 60 kroner
- Tilskuerbillett voksen 60 kroner
- Tilskuerbillett barn, ungdom, student 0 kroner
- Leie av badevakt, pr. time 700 kroner

Kilde: *Indre Akershus Blad*<sup>42</sup>

Dette medfører at bassengets betalingstjenester er underfinansiert med 4,321 mill. uten krav til avkastning, og denne resterende summen var planlagt dekket av kommunen.

Dersom dagen priser skal økes fra å totalt utgjøre 4,5 millioner til minimum 9,321 millioner, deler vi  $9,432/4,5 \approx 2,1$  ganger. Dvs. at for å dekke opp for 9,321 må dagens inntekt på 4,5 millioner ganges med 2,1 = 9,45 millioner.

Fordelt utover på de detaljerte prisene gir dette følgende effekt (Avrundet til nærmeste tier):

	Opprinnelig pris	Avrundet ny pris
Sesongkort voksne (august - juni)	2800	kr 5 880
Sesongkort barn, ungdom, student (august - juni)	1400	kr 2 940
Sesongkort familie (inntil fem, personer august - juni)	7500	kr 15 750
Klippekort voksen, 25 klipp	2300	kr 4 830
Klippekort barn, ungdom, student, 25 klipp	1400	kr 2 940
Klippekort voksen, 12 klipp	1150	kr 2 420
Klippekort barn, ungdom, student, 12 klipp	680	kr 1 430
Klippekort familie (inntil fem personer), 12 klipp	3500	kr 7 350
Enkeltbillett voksen	100	kr 210
Enkeltbillett barn, ungdom, student	60	kr 130
Enkeltbillett familie (inntil fem personer)	300	kr 630
Enkeltbillett pensjonister før kl. 15 hverdager	60	kr 130
Enkeltbillett siste time, alle 60 kroner	60	kr 130
Tilskuerbillett voksen	60	kr 130
Tilskuerbillett barn, ungdom, student	Gratis	Gratis
Leie av badevakt, pr. time	700	kr 1 470

<sup>42</sup> <https://www.indre.no/nyheter/svømmehall/bjorkelangen/slik-blir-prisene-i-bjorkebadet/s/5-25-86270> (betalingsmur)

Som det vises over betyr dette at prisene må overdobles, dersom tilbudet til de betalende gjester skal dekkes fullt ut av betalingene. Et krav til avkastning vil komme på toppen av dette.

### 6.2.3 Case: Fullkostmodell for skolefritidsordningen (SFO)/ Aktivitetsskolen (AKS)

For å illustrere hva effekten av et krav om en fullkostmodell kan bety i praksis, har vi tatt for oss et eksempel basert på nye Brynseng Skole i Oslo.

Vårt informasjonsgrunnlag kommer fra Brynseng skoles nettsider<sup>43</sup>, uttrekk fra Grunnskolens Informasjonssystem<sup>44</sup> og Oslo Kommunes nettsider<sup>45</sup> for nyere skoleprosjekter og sider for SFO/AKS priser. Vi baserer beregningene på fullkost fordelt på faktisk bruk og antall brukere, og ikke teoretisk kapasitet. (Satt på spissen står f.eks. et skolebygg der 24 timer i døgnet, 7 dager i uken, eller 168 timer som teoretisk kapasitet. Vi benytter derimot kun den tid som skolen er i operativt bruk, f.eks. 45 timer i uken.)

Skolen åpnet i 2017 og kostet 246,5 millioner kroner. Den dekker 1-7-trinn med opptil totalt 840 elever og er på 11.600 kvm.

Skolen tilbyr lovpålagt SFO til i hovedsak 1-4-trinn, og har 110 elever som deltar på SFO, hvor en vesentlig andel har fulltids plass til differensierte priser avhengig av foreldrenes inntekter på mellom kr. 640 til kr. 2998,-. Disse inntektene skal dekke de variable kostnadene som påløper med tilbudet, men ikke faste kostnader som skolebygget.

Vi legger til grunn at ordinære regnskapsprinsipper for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) og at den kommunale regnskapsforskriftens vurderingsregler benyttes (FOR-2000-12-15-1424) slik at skoler forventes å ha levetid (avskrivningstid) på 40 år. Vi har ikke hatt tilgang på finansieringsstruktur for skolen, og legger derfor til grunn det kommunale selvkostregelverkets finansieringsnøytrale rente på 1,98 % pro anno i 2017 (Ref. H-3/14) for hele beløpet. Våre beregninger gjelder for år 1. av oppstarten av skolen.

Vi legger til grunn at hvert enkelt årstrinn er tiltenkt relativt like store deler av skolens areal, og at SFO ordningen benytter de ordinære undervisningslokalene til sitt tilbud.

Årlig avskrivning på bygget utgjør da  $(246,5 \text{ mill} / 40 \text{ År}) = 6,163 \text{ millioner pr år}$

Rentekostnad år 1 (1,98 % av 246,5 mill) = 4,881 millioner

Totale kapitalkostnader år  $(6,163 + 4,881) \approx 11,043 \text{ millioner}$

For å fordele de totale kapitalkostnadene til SFO, legger vi til grunn at dette er i all vesentlighet et tilbud til 1-4 trinn, av totalt 7 trinn, dvs. en brøk på  $4/7 = 57 \%$  av kapitalkostnaden for skolen som allokteres 1-4 trinn, (57 % av 11,043 mill.) dvs. ca. 6,3 millioner i kapitalkostnader.

Deretter må dette fordeles mellom bruken av lokalene til den ordinære undervisningen og SFO. Normal åpningstid på skolen er fra kl. 08:00 til 17:00, (eventuell kveldsbruk er ukjent og sett bort ifra.) Dette utgjør 9 timer om dagen og 5 dager i uken, totalt 45 timer. SFO tilbyr et maks opphold på 20 timer i uken, mens undervisningen er ca. 25 timer i uken, og dette gir en fordelingsbrøk hvor 20 av 45 timer  $(20/45) =$  dvs. 44,5 % kapitalkostnadene allokteres til SFO.

Dette utgjør  $6,3 \text{ Millioner} * 44,5 \% = 2,8 \text{ mill pr. år}$ . SFO tilbys som regel i 11 måneder i året, og selv om dette tilsier at en større del av kapitalkostnadene burde allokteres SFO i ferietid, har vi for enkelthets skyld valgt å se bort ifra dette.

Månedlig kapitalkostnad blir da  $2,8 \text{ mill} / 11 \text{ måneder} = \text{Kr. } 254.545,-$

Fordelt på 110 brukere flatt = kr. 2.314 pr barn pr måned som tillegg for kapitalutgifter.

Dette inkluderer da ikke løpende driftskostnader på bygget, eventuell bruk av andre administrasjonsressurser el. på skolen eller et profittelement.

<sup>43</sup> <https://brynseng.osloskolen.no/>

<sup>44</sup> <https://gsi.udir.no/informasjon/apne/>

<sup>45</sup> <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-og-foretak/undervisningsbygg-oslo-kf/ferdigstilte-skoleprosjekter/brynseng-skole-ny-skole-i-2017/#gref>

For driftskostnader for skolen, baserer vi oss på Undervisningsbyggs oversikt over gjennomsnittlige forvaltnings, drifts og vedlikeholdskostnader (FVD) fra 2014 pr kvadratmeter. Deretter KPI-justeres disse til 2017-nivå, og vi justerer energielementet i beregningen i tråd med at Brynseng skole er et energisparende bygg, og får en snittkostnad pr. KVM på kr. 933,-. Dette multipliseres deretter med 11.600 KVM, som gir en total årlig driftskostnad ved bygget på kr. 10,82 mill.

Vi benytter deretter samme fordelingsnøkkel på driftskostnadene som på kapitalkostnadene, og får da at ca. 2,7 millioner av de årlige driftskostnadene ved bygget skal allokere til SFO. Dette blir ca. kr. 2.231 pr barn i snitt.

Inntektsgruppe	Tidligere pris	Nypris (flatt fordelt)	%-vis økning
Høy	Kr. 2.998	Kr. 7.543	152 %
Middels	Kr. 1.176	Kr. 5.721	386 %
Lav	Kr. 640	Kr. 5.185	710 %

Tabell 5 - Kilde: Brynseng skoles nettsider og BDO beregninger

Dersom det forutsettes at den sosiale profilen basert på inntektsgruppe skal beholdes også ved inkludering av kapitalkostnadene i en fullkosttilnærming, forutsetter vi at fordelingen mellom de tre grupperingene; høy, middels og lav er relativ lik, og vektet etter betalingsevnen i form av tidligere pris:

Inntektsgruppe	Tidligere pris	Nypris (sosialt fordelt)	%-vis økning
Høy	Kr. 2.998	Kr. 10.991	267 %
Middels	Kr. 1.176	Kr. 5.411	267 %
Lav	Kr. 640	Kr. 2.346	267 %

Tabell 6 - Kilde Brynseng skole og BDO beregninger

Som det fremgår over vil inkludering av kapitalkostnader i SFO-ordningen medføre at prisen for tilbudet nesten tredobles, og det før andel av eventuelt andre felleskostnader, samt et profittlement er inkludert.

#### 6.2.4 Case: Svømmebassenget Nordli Folkebad i Lierne kommune

For å ytterligere illustrere hva effekten av hva et krav om en fullkostmodell kan bety i praksis, har vi tatt for oss et eksempel basert på et oppgradert svømmebasseng på Nordli i Lierne kommune.

Vårt informasjonsgrunnlag kommer fra kommunen.

Vi baserer beregningene for fullkost på kommunens timekalender for faktisk bruk mellom offentlige oppgaver som svømmeundervisning etc. og brukerbetaling (Folkebad).

Bassenget ble åpnet i 2011 med en investeringskostnad på 9,5 millioner kroner, og deretter oppgradert i 2015 for 1,2 millioner.

Vi legger til grunn at ordinære regnskapsprinsipper for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) og at den kommunale regnskapsforskriftens vurderingsregler benyttes (FOR-2000-12-15-1424) slik at bygg inkl. svømmehaller, forventes å ha levetid (avskrivningstid) på 40 år. Oppgraderingen forventes ikke å forlenge levetiden til bassenget utover år 2051. (investeringsår 2011 + 40 år). Vi har ikke hatt tilgang til å vurdere finansieringsstruktur (lån/egenkapital) for bassenget, og legger derfor til grunn det kommunale selvkostregelverkets finansieringsnøytrale rente på 1,98 % pro anno i 2017 (Ref. H-3/14) for hele beløpet. Våre beregninger baserer seg på det oppgraderte bassengets år 2015, og det er for investeringen forutsatt en nedbetalingsprofil lik opprinnelig levetid.

Kommunens timekalender viser at bruken av bassenget er 60 % til offentlige oppgaver og 40 % til betalingstjenester. Denne nøkkelen brukes da på både brutto investeringskostnader og driftskostnader.

Lierne Folkebad -NORDLI	År	Beløp	Levetid	Årlig avskrivning
Investering	2011	kr 9 500 000,00	40	kr 237 500,00
Oppgradert investering	2015	kr 1 200 000,00	36	kr 33 333,33
			Summert	kr 270 833,33

Tabell 7 - Kilde: Lierne kommune og BDO beregninger

I tråd med bruksmønsteret allokeres 40 % av de årlige avskrivningene til betalingstjenestene, noe som gir en årlig avskrivning for dette til svømmehallen på ca, kr. 108.000.

Rentekostnaden beregnes og fordeles etter 1,98 % pro anno, av ny oppdragering og delvis nedbetalt opprinnelig investering i tråd med forutsetningene over, noe som gir en årlig allokert rentekost (40 %) på kr. 77.000.

Totalt kapitalkostnader for dette året er da (108.000 +77.000) = kr. 185.000.

Oppgitte driftskostnader for hallen er kr. 578.000 i året, hvorav 40 % allokeres betalingstjenestene = kr. 231.200. Ytterligere påløper det kr. 11.000 i året som er direkte knyttet til betalingstjenestene som ikke dekkes av brukerbetalingene i dag

Kommunen har på sin side regnskapsført inntekter på bassenget på kr. 58.750,- men har ikke tilgjengelig besøksstatistikk. Vi har derfor forutsatt at fordelingen mellom de 3 billettclassene som benyttes, hhv, voksen- (kr. 60), barn (Kr. 30) - og familiebilletter (kr. 100), er likt fordelt, og dette gir en gjennomsnittspris på litt under kr. 64 pr billett. (dvs. (60+30+100)/3)

Vi deler så totalinntektene kr. 58.750 på snittprisen litt under kr. 64 og estimerer da i størrelsesorden 922 solgte billetter i året.

Deretter fordeler vi kapital- og driftskostnadene ut på antall solgte billetter gir dette et snitt på ca. kr. 464,-, men vi tar igjen hensyn til at eksisterende prisstruktur ikke endres, dvs. at barnebilletter fortsatt skal være billigere enn voksenbilletter i ca. samme størrelsesforhold, og rundet for enkelhetsskyld av til nærmeste hele ti-krone.

Type billett	Opprinnelig pris	Ny pris ex. avkastningskrav	Multiplikatoreffekt
Voksen	kr 60,00	kr 500,00	8,33
Barn	kr 30,00	kr 250,00	8,33
Familie	kr 100,00	kr 830,00	8,30

Tabell 8 - Kilde: Lierne kommune og BDO beregninger

Som det vises over betyr dette at prisene må over åttedobles, dersom tilbudet til de betalende gjester skal dekke kostnadene fullt ut. I tillegg vil et krav til avkastning på toppen av dette.

### 6.3 OVERSIKT OVER CASE-KOMMUNER

Som metode ble det valgt ut et utvalg av kommuner og fylkeskommuner, fra små til store, for å sikre et relativt representativt utvalg. Utvalget var basert på resultatene fra Hjelmengutvalgets spørreundersøkelse, og kjente case fra media/BDOs egne erfaringer. Ved forespørsel om



intervju svarte 36 prosent at de kunne stille opp, mens to prosent svarte at de ikke hadde noe å bidra med. Det ble gjennomført semistrukturerte<sup>46</sup> intervjuer av kommunene som deltok.

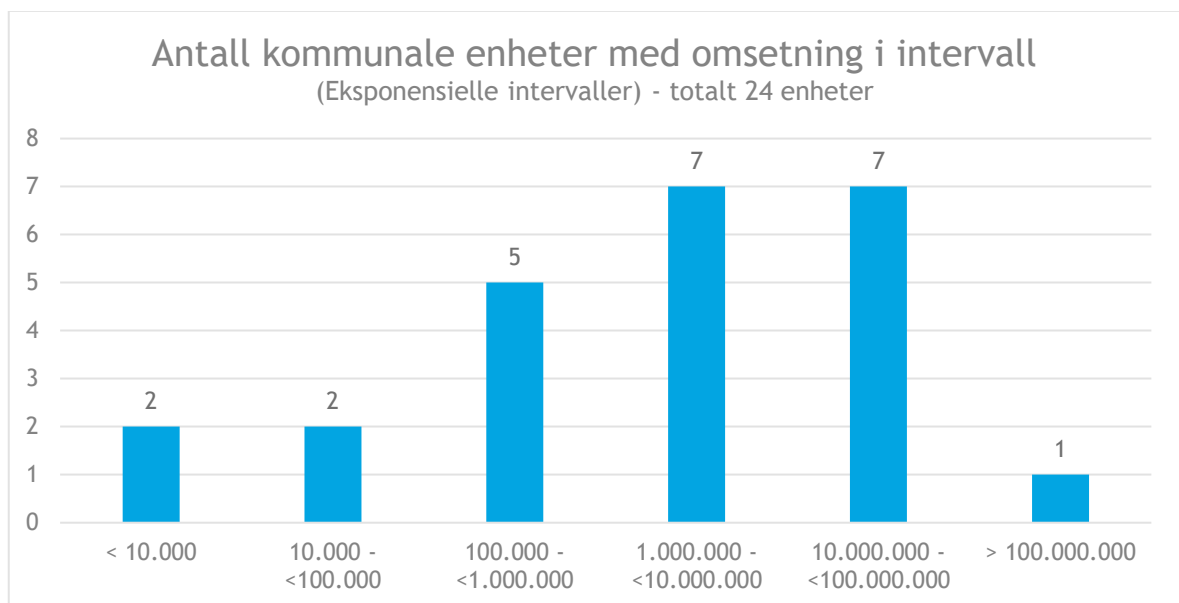
- Trondheim kommune - Trondheim analysesenter
- Trondheim kommune - Trondheim Parkering
- Vefsn kommune - Kippermoen treningsenter
- Røros kommune
- Moss Havn KF
- FREVAR KF
- Lierne kommune
- Fedje kommune
- Nordfjord Havn
- Rauma kommune
- Hitra kommune
- Sør-Varanger kommune
- Bergen kommune - BIR
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune - tannhelsetjenesten
- Bjugn kommune
- Asker og Bærum Brannvesen
- IVAR

## 6.4 HJELMENGUTVALGETS SPØRREUNDERSØKELSE - HVEM OMFATTES

Hjelmengutvalget gjennomførte en spørreundersøkelse som i seg selv også er egnet til å kategorisere typetilfeller, dvs. hva som antas å omfattes av forslagene.

Resultatene er delvis anonymisert, men undersøkelsen inneholder kontaktinformasjon til kommuner som har svart at de har kommersiell aktivitet, som har muliggjort oppfølgende intervjuaktivitet der vi har ønsket dette for å få en dypere innsikt.

Hjelmengutvalgets undersøkelser inneholder ikke informasjon om hvilken organisasjonsform som benyttes til leveranser av de rapporterte tallene fra kommunen og fylkeskommunene, og tallene har svært stor grad av variasjon. Tjenestene oppgitt favner også bredt og er alt fra utleie av skolelokaler til betydelig eiendomshandel. Hjelmengutvalget omfatter omsetningsmessig alt fra kr 1.000 til kr 229.000.000.



Figur 5: Histogram omsetningsstørrelse kommune - Hjelmengutvalgets kartlegging. Kilde: Bearbejdet av BDO

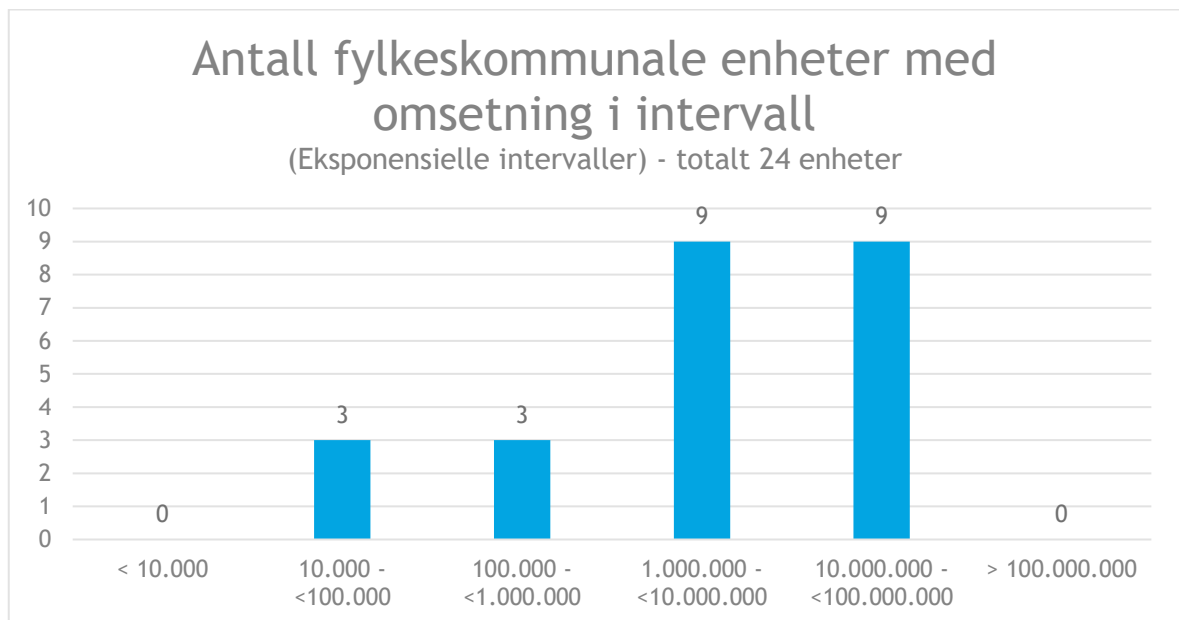
Som det fremgår av histogrammet over har 67 % en omsetning på under 10 millioner kroner (i praksis i dette utvalget er ingen over 5 millioner) og i det nest høyeste intervallet er det ingen virksomhet med omsetning over 50 mill.

<sup>46</sup> Definisjon semistrukturert intervju, hvor spørsmålsformuleringen ikke er nøyaktig nedtegnet, men formulert i form av stikkord eller beskrivelser som intervjueren skal ta utgangspunkt i når han formulerer spørsmålet. (kilde SNL.no)

Gitt at svarene er presise i forhold til Hjelmengutvalgets definisjon av kommersiell aktivitet, noe Hjelmengutvalget presiserer at de har forklart svært godt i vedlegg 2, «Metodisk tilnærming», må det forventes at tilnærmet samtlige norske kommuner vil bli rammet av de foreslåtte kravene, uavhengig av en valgt terskelverdi, da de kommunale virksomhetene må ha et regnskap for å kunne dokumentere om terskelverdier er overskredet eller ikke. I tillegg må effekten av et eventuelt krav til en fullkostmodell inkluderes i betraktningen, noe som vil kunne ha vesentlig påvirkning på kommunenes prising av varer og tjenester som per i dag i mange tilfeller fremstår i liten grad som satt i tråd med bedriftsøkonomiske prinsipper.

Basert på dybdeintervjuene i denne rapporten har små og mellomstore kommuner i liten grad organisert sine kommersielle aktiviteter i egne organisatoriske enheter eller med klare regnskapsmessige skiller, mens de store kommunene oppgir å allerede ha foretatt utskillelse eller har klare planer om dette. Effekten vil da forventes å være betydelig for de små og mellomstore kommunene.

For fylkeskommunene er en stor del av aktiviteten knyttet til utdanningstjenester, tannhelsetjenester og kollektivtrafikk, i tillegg til noe mindre spenn i aktiverer sammenlignet med kommunene, hvor festivalbilletter og regnskaps- og arkivtjenester er i de laveste kategoriene.



Figur 6: Histogram omsetningsstørrelse fylkeskommune - Hjelmengutvalgets kartlegging. Kilde: Bearbeidet av BDO

Som det fremgår av histogrammet over har 62,5 % en omsetning på under 10 millioner kroner, og i det høyeste intervallet er det ingen virksomhet med omsetning over 100 mill.

### 6.4.1 Fylkeskommuner

Benevnelse på kommersiell aktivitet	Anslag knyttet til den kommersielle aktiviteten for: a) Antall årsverk b) Inntekter c) For året	Beskriv kort hva den kommersielle aktiviteten går ut på
Kollektivtransport i en fylkeskommune	a) 100 b) 64 millioner c) 2016	En fylkeskommune tilbyr by- og regionbusstilbud og i noen tilfeller fylkeskryssende tilbud. Tilbudene har liten konkurranseflate mot privat transportvirksomhet, men mot ekspressbuslinjer kan det bli konkurranseflater. Fylkeskommunens prinsipp er at der det er mulig for private aktører å drive kommersielt, legger fylkeskommunen til rette for det. Fylkeskommunen gir de private aktørene ønskede avgangstider og inngår avtaler om kjøp av rabatter for deres faste reisende. Fylkeskommunen reduserer eller flytter sitt tilbud slik at reisealternativene blir minst like mange. I tillegg forsøker fylkeskommunen å få til mest mulig sømløse reiser med gode overgangsmuligheter fra lokalruter til stamlinjene.
Salg av tannhelsetjenester	a) 6 b) 16 millioner c) 2016	Tannbehandling av voksne betalende personer som ikke har rettigheter til gratis behandling på offentlig klinikk etter tannhelsesloven.
Salg av lønn - og regnskapstjenester	a) 40 % b) 400.000 kroner c) 2017	Føre lønn og regnskap for eksterne virksomheter, som vi er medeiere i (hovedeier).
Regnskapstjenester	a) 0,7 b) 300.000 kroner c) 2016	Regnskapsføring og tilhørende aktiviteter.

Benevnelse på kommersiell aktivitet	Anslag knyttet til den kommersielle aktiviteten for: a) Antall årsverk b) Inntekter c) For året	Beskriv kort hva den kommersielle aktiviteten går ut på
Salg av tannhelsetjenester	a) 175 b) 34 millioner c) 2016	En fylkeskommune oppgir at de tilbyr tannhelsetjenester til voksent betalende klientell som ikke har rettigheter etter Lov om tannhelsetjenesten. Det gis tilbud om ordinære tannhelsetjenester gitt av allmennpraktiserende tannleger og tannpleiere, og spesialisttjenester i beskjeden grad. Ytelsen tilbys mot vederlag. Takstene revideres hvert år og er på nivå med gjennomsnittet i privatpraksis i fylket. Tilbudet gis i varierende omfang på alle fylkeskommunens tannklinikker.
Salg av arkivtjenester	a) 6 b) 3,5 millioner c) 2016	Ordning av analoge arkiver, muggsanering, digitalisering av fotoarkiver, eiendomsarkiver og annet analogt arkivmateriale som er i daglig bruk. Salg av tjenester knyttet til bevaring av digitalt skapte arkiver; testing av uttrekk, lagring i digitalt depot. Disse tilbudene gis til medlemmer i et interkommunalt samarbeid og nærliggende kommuner som ikke er deltaker i et interkommunalt arkivsamarbeid. Utleie og betjening av historiske arkiver for offentlige eller private aktører.
Salg av kursvirksomhet	a) 0,6 b) 0-50.000 kroner c) 2016	Bistand til kurs/opplæring til bedrifter som har mottatt midler fra Kompetanse Norge i ordningen Kompetansepluss.
Avd. Sikkerhetssenter	a) 5 b) 10 millioner c) 2016	Salg av kurs innen sikkerhet mot offshore og maritim virksomhet.
Arkivtjenester	a) 0,2 b) 35.000 kroner c) 2016	Levering av tjenester knyttet til arkiv: - brukerstøtteordning - opplæring av brukere - superbrukerforum - systemadministrator og systemeier for saks/arkivsystemet (P360)

Benevnelse på kommersiell aktivitet	Anslag knyttet til den kommersielle aktiviteten for: a) Antall årsverk b) Inntekter c) For året	Beskriv kort hva den kommersielle aktiviteten går ut på
Tannbehandling til voksne betalende pasienter	a) 11 b) 9 millioner c) 2016	Tannbehandling til voksne betalende pasienter
Innkjøpssamarbeid	a) 2,2 b) 1,5 millioner c) 2016	Et innkjøpssamarbeid der alle medlemmene (nesten alle kommunene i fylket og noen statlige etater) betaler en sum i året og blir med på de anbudene som er relevant for dem. Medlemmene sitt bidrag er innspill til behov og hjelp til utarbeidelse av kravspesifikasjoner og evaluering.
Offshorerelaterte - og maritime sikkerhetskurs	a) 6 b) 12 millioner c) 2016	Sikkerhetskurs og andre kurs som er relatert til havarivern, redning, brann, sikkerhetsopplæring, passasjer og krisehåndtering, samt bro og maskinrom.
Øvrige maritime kurs (simulatorbasert)	a) 3, i tillegg kjøpes det inn eksterne kursholdere b) 5,2 millioner c) 2016	Opplæring med bruk av brosimulator, maskinromsimulator, navigasjonssystemer, etc.
Tannhelsetjenester	a) 80 b) 98 millioner c) 2016	Det tilbys tannhelsetjenester til betalende pasienter (mao pasienter som ikke har rett på gratis tannhelsetjenester). Det er også utbygd ett tilbud med spesialhelsetjenester, f.eks. kjeveortopedi i regi av fylket.  Delvis tilbys disse tjenestene i områder som er definert som "utenfor konkurranse", basert på forskjellige kriterier (f.eks. avstand til nærmeste private alternativ), og dels tilbys tannhelsetjenestene i ett konkurrerende marked.
Salg innenfor fiskeri	a) 2 b) 3 millioner fordelt på to enheter c) 2016	To skoler har egne linjer for fiskeri og fangst. I denne sammenheng har skolene fangstfartøy og kvoter. Dette er virksomhet som i sin helhet er motivert av opplæring, og å gi elevene ett tilbud som gi et realistisk innblikk i alle sider ved å drive slik næringsvirksomhet.

Benevnelse på kommersiell aktivitet	Anslag knyttet til den kommersielle aktiviteten for: a) Antall årsverk b) Inntekter c) For året	Beskriv kort hva den kommersielle aktiviteten går ut på
Salg av landbruksvarer (gårdsdrift)	a) 10 b) 7,8 millioner inkl. produksjonstilskudd c) 2016	I fylket har vi to utdanningsinstitusjoner som driver skolegårdsbruk. Formålet med disse skolegårdsbrukene er å gi elevene en mest mulig realistisk og næringsrelatert utdanning på området.
Kantinevirksomhet	a) 2,5 b) 1,6 eks. Elevomsetning c) 2016	<p>På administrasjonsbygget har vi en ansattkantine (som omfattes av ordinær momsregistrering). Antar at dette anses som en kommersiell aktivitet.</p> <p>Videre har vi ett større antall elevkantiner, som hovedsakelig har til formål å tilby sunn og billig mat til skoleelevene. Dette håndteres som avgiftsfritt salg. Vi vurderer ikke denne virksomhetsdelen til å stå i direkte konkurranse med andre tilbydere. Hovedsakelig pga. at tilbyder ikke er tilstrekkelig nært til å være ett realistisk alternativ, samt at maten/servering ikke anses som ett fullverdig alternativ.</p> <p>Disse kantineene har i svært begrenset grad salg til eksterne (catering, møte-mat eller til ansatte på skolen). Dette håndteres som avgiftspliktig omsetning (både omsetning og innsatsvarene).</p>
Utleie/servering vedr. kurs/konferanse/ selskap	a) 2 b) 2,9 millioner c) 2016	Utleie av lokaler og servering vedrørende kurs, konferanse og selskaper. Disse aktivitetene foregår i et kultursenter som fylkeskommunen selv eier. Vi er forpliktet til å ivareta og vedlikeholde bygningsmassen. En del av bygningene brukes til andre formål (kultur/utstillinger etc.) som anses som lovpålagt aktivitet.
Kursaktivitet, ikke lovpålagt	a) 22 b) 26,5 millioner c) 2016	Aktiviteten gjelder ikke lovpålagt kurs, som norskkurs, arbeidsmarkedstiltak og samfunnslære osv. Delvis på oppdrag fra NAV samt kommuner.



Benevnelse på kommersiell aktivitet	Anslag knyttet til den kommersielle aktiviteten for: a) Antall årsverk b) Inntekter c) For året	Beskriv kort hva den kommersielle aktiviteten går ut på
Salg av tannhelsetjenester	a) 300 b) 83 millioner	Salg av tannhelsetjenester til voksne betalende pasienter på offentlige tannklinikker. Dette er voksne som ikke har rettigheter i lov om tannhelsetjenesten.
Inngangsbilletter til litteraturfestival	a) 1 ukesverk b) 56.000 kroner c) 2016	Publikumsbetaling på enkelte arrangement under Litteraturuka som følge av nye betingelser for festivalstøtte fra Norsk kulturråd.
Salg av undervisnings-tjenester	a) 20 b) 15,5 millioner c) 2016	Salg av videregående opplæring til voksne privatister, kommuner, NAV.
Salg av kurs til bedrifter	a) 5 b) 4,1 millioner c) 2016	Salg av kurs til bedrifter innen maritim sektor - høyspentkurs for maritime elektrikere.
Salg av arkeologiske undersøkelser	a) 2,5 b) 997.000 kroner c) 2016	Forvaltningsansvar gitt til fylkeskommunen av statlige myndigheter.

Tabell 9: Oversikt over Hjelmengutvalgets oppgitte kommersielle aktiviteter i fylkeskommunene. Kilde: Rapport fra Hjelmengutvalget: Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (2018)

Hjelmengutvalget har i sin rapport presisert at kommunene og fylkeskommunene har fått god informasjon til å definere opp hva som er faktisk økonomisk aktivitet, og som skiller seg fra de pålagte offentlige oppgavene.

Vi finner likevel grunn til å presisere at flere av Hjelmengutvalgets eksempler over gjelder oppgaver hvor det kan mottas betaling for tjenestene, men hvor det likevel kan stilles spørsmål ved om aktiviteten faktisk er å definere som aktivitet som blir regulert av støtteregulverket. Eksemplene er anonymisert av utvalget, slik at de er ikke mulig å identifisere i ettertid.

Det er f.eks. i listen over oppført «arkeologiske undersøkelser» med henvisning til offentlig pålagt forvaltningsansvar. Kulturminneloven § 10 pålegger tiltakshaver å betale for undersøkelser, og Riksantikvaren har fastsatt<sup>47</sup> at undersøkelsen kun kan utføres av offentlige forvaltningsinstitusjoner iht. faglig og geografisk forvaltningsområde dvs. de arkeologiske universitetsmuseene og Norsk institutt for kulturminneforskning.

Videre er det oppført som kommersiell aktivitet for det som fremstår beskrevet som en kostnadsfordelingsmodell i et offentlig innkjøps samarbeid. Innkjøp til sluttbruk er ikke regulert av støtteregulverket, jf. EU-domstolens avgjørelse i FENIN: Offentlig-offentlig samarbeid innenfor rammene av anskaffelsesregulverket er i tråd med kravene fra EØS-avtalen.

<sup>47</sup> <https://www.riksantikvaren.no/Tema/Arkeologiske-kulturminner/Arkeologiske-utgravninger>

## 6.4.2 Kommuner

Benevnelse på kommersiell aktivitet	Anslag knyttet til den kommersielle aktiviteten for:			Hvor selges varene/ tjenestene fra den aktuelle kommersielle aktiviteten?
	Antall årsverk	Inntekter	Årstall	
Utleie av kommunale lokaler	0,2	816 144	2016	Kun i kommunen
Bruktbutikk	4	1,55 millioner	2016	Kun i kommunen
Utleie av møterom	0	2000 kroner	2016	Kun i kommunen
Salg av mat etter bestilling, catering.	6-7 % årsverk	60 000	2016	I kommunen og andre kommuner i fylket
Eiendomsselskap	4	46,4 millioner	2016	Kun i kommunen
Utleie av lokaler	0,2	75 000 kroner	2016	Kun i kommunen
Utleie bosted	0,2	400 000	2016	Kun i kommunen
Salg av alarmtjenester	16	24 millioner	2016	Kun i kommunen
Teater og konserthus	22	23,5 millioner	2016	I kommunen og andre kommuner, nasjonalt
Voksenopplæring	180 %	1,4 millioner	2016	I kommunen og nabokommuner
Kjøp og salg av fast eiendom	15, men andre etater involvert	229 millioner fra salg	2016	Kun i kommunen
Salg av renholdstjenester	1	215 000 kroner	2016	Kun i kommunen
Utleie av tjenesteboliger	1	600 000	2016	Kun i kommunen
Utleie av lokaler og boliger på markedsvilkår	13	46 millioner	2016	I kommunen og nabokommuner
Utleie av kommunalt kulturhus	2	4,5 millioner	2016	I kommunen og nabokommuner
Utleie kommunale bygninger		1000	2016	Kun i kommunen
Arbeids og inkluderingsbedrift detaljhandel	15	31 millioner	2016	Kun i kommunen

Attføring barnehagevirksomhet	32	20 millioner	2016	Kun i kommunen
Varig tilrettelagt arbeidsplass: blomsterbutikk og cafe	10	2-3 millioner	2016	Kun i kommunen
Café-drift på omsorgssenter	8,7	1,7 millioner	2016	I kommunen og nabokommuner
Kino/kulturhus/kafé/kiosk	5	2 millioner	2016	Kun i kommunen
Salg av regnskapstjenester	0,3	40 000 kroner	2016	Kun i kommunen
Cateringvirksomhet	1	1 millioner kroner	2016	I kommunen og nabokommuner
Næringsutleie	1	550 000 kroner	2016	Kun i kommunen

Tabell 10: Oversikt over Hjelmengutvalgets oppgitte kommersielle aktiviteter i kommunene. Kilde: Rapport fra Hjelmengutvalget: Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (2018)

Som tidligere omtalt har Hjelmengutvalget i sin rapport presisert at kommunene og fylkeskommunene har fått god informasjon til å definere opp hva som er faktisk økonomisk aktivitet, og som skiller seg fra de pålagte offentlige oppgavene.

Vi finner det likevel igjen påliggende å presisere at flere av utvalgets eksempler over bærer preg av å være oppgaver hvor det kan mottas betaling for tjenestene, men hvor det likevel kan stilles spørsmål ved om dette faktisk er å definere som kommersiell aktivitet. Eksemplene er anonymisert av utvalget, slik at de er ikke mulig å etterprøve i ettertid.

Det er f.eks. i listen over oppgitt kjøp og salg av fast eiendom til kr. 229 millioner, noe som medfører at denne kommunen derved er Norges 5. største eiendomsaktør innen kjøp og salg av fast eiendom i Norge i 2016 (basert på Bisnode analyser). Gitt anonymiseringen kan dette ikke etterprøves for om oppgitt omsetning faktisk er i tråd med regnskaps- og rapporteringskrav etter god regnskapsskikk, og representerer det som normalt vil betraktes som omsetning hos kommersielle aktører.

## 7 TEAMET BAK RAPPORTEN

### **Per Andreas Bjørgan, advokat (H) og partner i Lund & Co DA**

Advokat Bjørgan er spesialist på EØS-rett, inkludert konkurranserett, offentlige anskaffelser, statsstøtte og fri bevegelse. Han arbeidet mange år i EFTAs overvåkningsorgan (ESA), og i perioden 2008-2014 var han konkurransedirektør. ESA traff i denne perioden om lag 250 statsstøttevedtak som omfattet en rekke saker om offentlige enheter og mulig kryssubsidiering av økonomisk aktivitet.

Etter tiltredelse i Lund & Co i 2015, har advokat Bjørgan blant annet utarbeidet utredninger innenfor statsstøtte-, konkurranse- og anskaffelsesrett for Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunaldepartementet. Han har også bistått Kulturdepartementet i flere EØS-relaterte saker, både på idretts-, kultur- og medieområdet. Han var engasjert av Samferdselsdepartementet som del av et tverrfaglig team ledet av BDO for bistand til statens tjenestekjøp for Kystruten fra Bergen - Kirkenes. Han bistår for øvrig både virksomheter, organisasjoner og privatpersoner.

### **Tommy Staahl Gabrielsen, Professor ved Universitetet i Bergen**

Tommy Staahl Gabrielsen er professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Bergen, og var inntil nylig daglig leder for Bergen Center for Competition Law and Economics (BECCLE) som han også var med å etablere. Han fullførte doktorgraden i samfunnsøkonomi i 1995, og har siden jobbet med en rekke konkurranserelaterte spørsmål. Sentrale forskningsområder omfatter blant annet konkurransepolitikk, konkurranseøkonomi og konkurranserett. I perioden 2007-2010 var Tommy sjefsøkonom i Konkurransetilsynet. I tiden i Konkurransetilsynet var han involvert i en rekke prosjekter som vurderte konkurransesituasjonen i ulike markeder ut fra ulike indikatorer, bl.a. en sammenlignende studie av konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet for elektrisk kraft, TV-markedet, markedet for betalingskort, apotek- og legemiddelmarkedet, dagligvaremarkedet, meierimarkedet, og i studier av drivstoffmarkedet og bokmarkedet. Han har optrådt som ekspertvitne i mange konkurransesaker, nasjonalt og internasjonalt. Tommy har også vært medlem av en rekke regjeringsoppnevnte utvalg, sist som leder av Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017:4).

### **Kjell Erik Lommerud, Professor ved Universitetet i Bergen**

Kjell Erik Lommerud har hovedstilling som professor ved Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen. Han har doktorgrad i samfunnsøkonomi, og har sittet i en rekke utvalg som: Ekspertutvalg om finansiering av universiteter og høyskoler (2010-2012), Likestillingsutvalget (2007), og Lovutvalg om samordning av kommunal og statlig helsetjeneste. Han har også holdt foredrag i Bergen under et seminar om den nye rapporten "Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører".

### **Morten Thuve, partner i BDO**

Morten er statsautorisert revisor og siviløkonom. Han er partner i BDO AS, og leder BDOs virksomhet for utredning, analyse og rådgivning i offentlig sektor og frivillig sektor. Han er også leder for offentlig sektor i BDO Globalt. Morten har erfaring fra en rekke oppdrag innenfor fagområdet regulering i forhold til regelverket om ulovlig kryssubsidiering og/eller regelverket om ulovlig statsstøtte. Herunder har han ledet arbeid knyttet til dette for offentlig finansiert virksomhet, offentlig eiet virksomhet og virksomheter som er gitt eller har naturlig monopolsituasjon. Thuve har ved flere anledninger vært engasjert av departementer, blant annet ifbm. utvikling av modell for regnskapsmessig skille i Hurtigruten, TV 2, private høyskoler og TINE. Han har dessuten bistått Regjeringsadvokaten som rådgiver, blant annet i forbindelse med ESA-sak knyttet til statens kjøp av tjenester på Hurtigruten. Han har også bistått Kunnskapsdepartementet i forbindelse med utvikling av nytt regelverk for regulering av uttak av verdier i offentlig finansiert virksomhet, herunder rettet mot ikke-kommunale barnehager, renovasjon, friskoler og private høyskoler.

På kommunesiden har Thuve vært prosjektleder for en rekke prosjekter knyttet til konkurranseutsetting. Han har videre utredet modeller basert på den støtterettslige

markedsinvestortesten som er har vært gjenstand for godkjenning fra ESA, f.eks. Analyseretnet og Trondheim Spektrum.

#### **Frank Olstad, direktør i BDO**

Frank Olstad er utdannet diplomøkonom, MBA og autorisert finansanalytiker. Han er en erfaren prosjektleder og hans faglige erfaring favner bredt innen økonomi- og virksomhetsstyring. Olstad har blant annet jobbet med Miljødirektoratet for å etablere vilkår for renovasjonsbransjen basert på den støtterettslige markedsinvestortesten. Han har bidratt til å forfatte Miljødirektoratets nye veileder «Beregning av kommunale avfallsgebyr» (M-258) som kom bl.a. som følge av at ESA påla Norge en innskjerping av fordeling av kostnader mellom lovpålagt håndtering av husholdnings avfall og kommunenes kommersielle aktivitet innen næringsavfall. Ytterligere har han vært ekspertvitne i rettsaken mellom Statens kartverk og Norsk eiendomsinformasjon AS rundt prisingen av utlevering av offentlig eiendomsinformasjon. Han har også deltatt og ledet en rekke oppdrag for gjennomgang av om virksomheter etterlever kravene i konkurranse- og statsstøttereguleringen.

#### **Øistein Harsem, senior manager i BDO**

Øistein har en doktorgrad i politisk økonomi fra Universitetet i Tromsø. Han har bred analyse- og utredningserfaring gjennom arbeid med statlige og kommunale aktører. Han har solid erfaring økonomiske analyser i kommunale sektor. Øistein har blant annet vært prosjektleder på oppdrag hvor ressursbruk i tjenestene sett opp mot økonomisk stabilitet på lang sikt har vært sentral. Øistein har erfaring fra flere forskningsprosjektet og har lang erfaring med KOSTRA-analyser og andre statistiske analyser.

#### **Rakel Haugen Strand, associate i BDO**

Rakel er utdannet siviløkonom fra Norges Handelshøyskole med en fordypning i strategi og ledelse. Hun har tidligere jobbet som journalist i Dagens Næringsliv og Finansavisen. I BDO jobber Rakel hovedsakelig med tjenester knyttet til utredning, analyse og internkontroll for offentlige og private kunder. Rakel var blant annet med på å kartlegge utviklingen og lønnsomheten i den private barnehagesektoren de siste ti årene for Kunnskapsdepartementet.

## KONTAKT

MORTEN THUVE

Partner

m: +47 916 47 115  
e: morten.thuve@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.