Notat

Kva er offentleg sektor? – Ei omgrepsavklaring

Trond Knudsen

Divisjon for innovasjon

15. november 2010

Samandrag

Notatet summerer opp retningslinjer for Forskingsrådet for vurdering om ein søkjar eller prosjektpartnar høyrer til offentleg sektor. Dette er særleg aktuelt for dei som søkjer om *'Innovasjonsprosjekt i offentleg sektor'*. Forskingsrådets operasjonelle definisjon er: **Offentleg sektor består av offentleg statleg og kommunal forvaltning, offentlege føretak og domstolane.**

Når det gjeld bruk av søknadstypen *'Innovasjonsprosjekt i offentleg sektor'*, vil **formålet** og **rettleiinga** i søknadstypen samt **programformål og spesifikasjonar i aktuell utlysing** også vere nødvendig grunnlag for å bestemme om ein søkjar eller partnar er innanfor den målgruppa utlysinga rettar seg mot. *DIFIs rapport '2008:3 Organisasjonsendringar i staten 1992–2007'* vil bli brukt som referanse når det er nødvendig å avgjere tvilstilfelle.

Tilhøyrsle i offentleg sektor – vurderingar, definisjonar og kjelder

Forskingsrådets søknadstype *'Innovasjonsprosjekt i offentleg sektor'* føreset at einingar i offentleg sektor normalt står som søkjar og kontraktspartnar, og at slike partnarar har ansvaret for å syte for at prosjekt av denne typen er retta inn på å få til ei vesentleg verdiskaping frå forskingstufta nyskaping i offentleg sektor og for brukarane av offentleg sektor. Fordeling av midlar til slike prosjekt skjer i konkurranse mellom relevante søknader. Det er derfor viktig å etablere ein operasjonell definisjon overfor søkjarar av kven i offentleg sektor som kan søkje om og vere kontraktspartnar for slike prosjekt.

Forskingsrådet konstaterer at "offentleg sektor" til vanleg står i motsetnad til det ein ofte nemner som "privat sektor" og "sivil sektor". Her har vi gått til nokre kjelder, og foreslår eit operasjonelt grunnlag for ei forståing som kan brukast både av søkjarar på *'Innovasjonsprosjekt i offentleg sektor'* og i andre samanhengar. *Wikipedia* gir oss følgjande inngangsport:

Offentleg sektor kan seiest å vere:

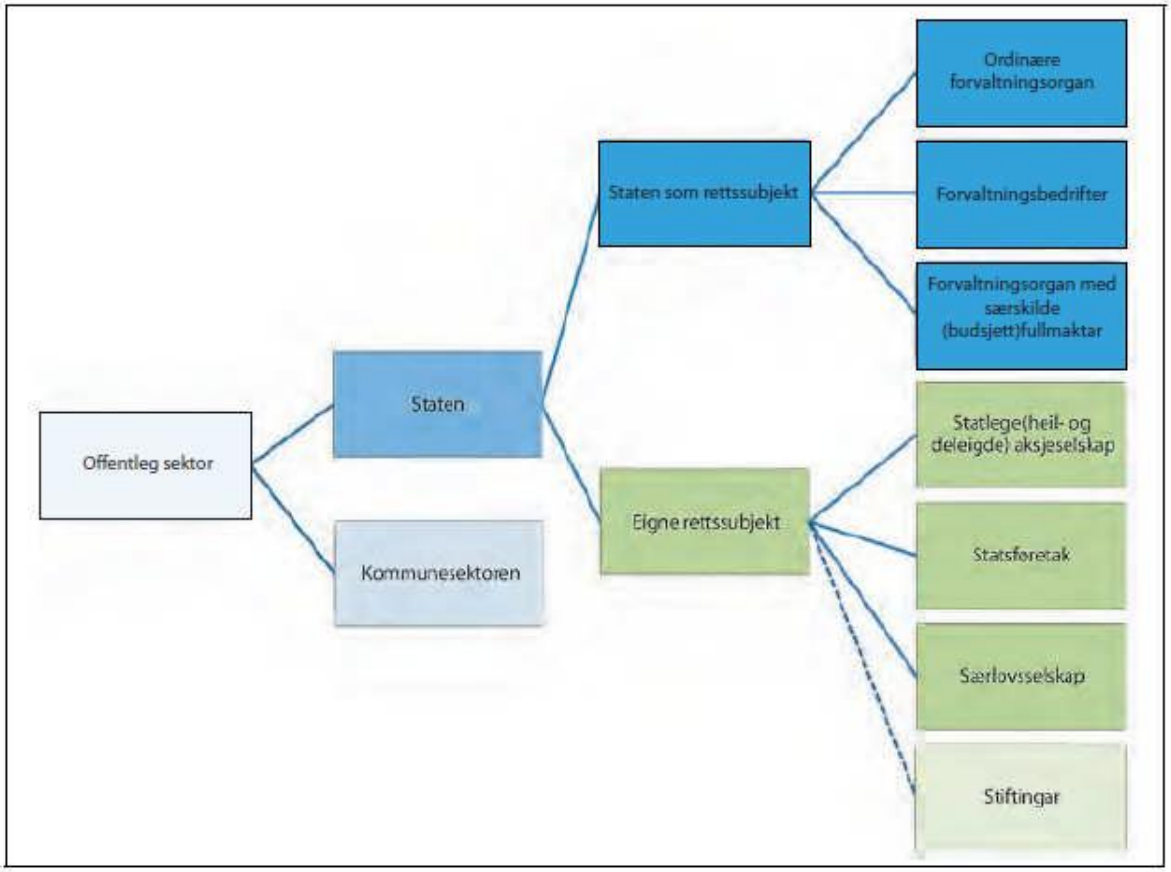
1. Den verksemda som skal syte for felles oppgåver og forvalte verdiar i samfunnet.

2. Produksjon av fellestenester, som i hovudsak er finansiert via skattar og avgifter.

I den økonomiske statistikken består offentleg sektor av offentleg forvaltning og offentleg eigde eller kontrollerte føretak. (Wikipedia.no 25.8.2010)

Dette er eit godt utgangspunkt på generelt nivå, men i staden for å møte opp i *Wikipedias* vidare definisjonar og beskrivingar som ikkje framstår som verken særleg autoritative eller fullstendige, vel vi å gå til meir operasjonaliserte definisjonar frå offentleg sektor sjølv:

I *Forvaltningsmeldinga (St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap)* blir offentleg sektor definert slik:

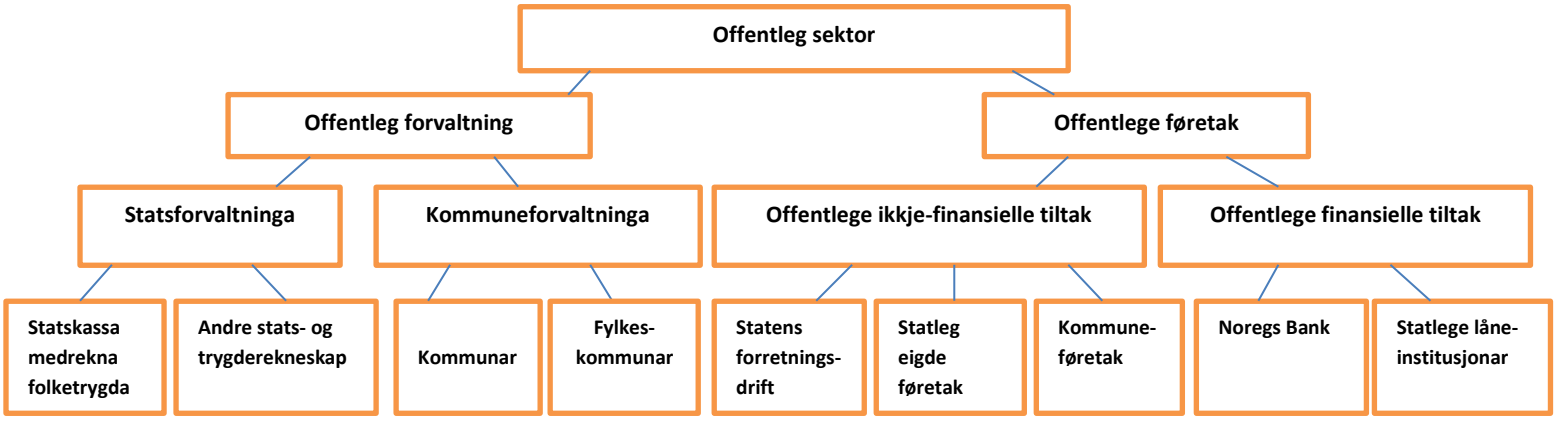


Figur 2.7 Inndeling av offentleg sektor og statlege verksemder etter organisasjonsformer

Utgangspunktet for dette oversynet er kategorisering etter type rettssubjekt. Her blir staten vidare definert, mens kommunesektoren ikkje blir spesifisert nærmare (den er ikkje i fokus for denne meldinga). Men ein treng ikkje stor fantasi for å dele opp kommunesektoren i heilt tilsvarande typar rettssubjekt. Denne kategoriseringa er nyttig for det formålet Forskingsrådet har, fordi den viser til juridiske definisjonar som vil vere nyttige for oss i avklaringa om kva sektor eit føretak eller ei anna eining (til dømes ei stifting) høyrer til.

I *St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge (Innovasjonsmeldingen)* finst følgjande beskriving i eigen boks på side 123:

Boks 8.1 Kva er offentleg sektor



Figur 8.2 Skjematisk illustrasjon av offentleg sektor

Offentleg sektor kan skjematisk framstillast som vist i figur 8.2.

Her er offentleg sektor inndelt i offentleg *forvaltning* og offentlege *føretak*.

Den *offentlege forvaltninga* omfattar ikkje-marknadsretta verksemd som er kontrollert av offentlege styresmakter og finansiert av offentlege midlar. Den består av statsforvaltninga og kommuneforvaltninga, under dette fylkeskommunen. Forvaltninga omfattar generell administrasjon i departement og direktorat, forsvar, rettsvesen, undervisning og helse- og omsorgsteneester. Kommunane og fylkeskommunane står i dag for om lag 60 % av den offentlege tenesteproduksjonen i landet. Kommunane har ansvar for mellom anna barnehagar, grunnopplæring og pleie- og omsorgstenester. Fylkeskommunane har ansvar for mellom anna vidaregåande opplæring og lokal kollektivtransport.

Det er Stortinget som avgjer oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa og som – gjennom lovvedtak og vedtak som gjeld finansiering – legg rammene for verksemda i kommunane og fylkeskommunane.

Offentlege føretak omfattar fleire typar føretak. I spesialisthelsetenesta er føretaksforma valt for å sikre mest mogleg effektiv styring av eit område som har mykje å seie for velferda til innbyggjarane. Ein annan type offentlege føretak gjer i røynda marknadsretta verksemd. Føretaka kan vere direkte underlagde offentleg styring eller vere sjølvstendige juridiske einingar. Bakgrunnen for rolla til det offentlege i føretaka kan vere å sikre høvet for styresmaktene til å ha innverknad på område som har mykje å seie i samfunnet. Denne meldinga handlar i hovudsak om offentleg forvaltning og offentlege føretak som står for produksjon av velferdstenester.

I denne definisjonen består offentleg sektor av offentleg forvaltning og offentlege føretak, med andre ord ei inndeling etter både funksjon og forvaltningsnivå. Forvaltninga er delt inn i Statsforvaltninga (Statskassen medrekna folketrygda og andre stats- og trygderekneskap) og kommuneforvaltninga (kommunar og fylkeskommunar). Offentlege føretak er delt inn i offentlege ikkje-finansielle føretak og offentlege finansielle føretak. Sjå elles nærmare beskriving i teksten i boksen.

Ingen av desse versjonane av den gjengse offisielle oppfatninga av kva offentleg sektor består i nemner domstolane som tvillaust er ein viktig del av offentlege sektor, sjølv om den ikkje er så stor. Vi tek derfor med domstolane si eiga beskriving (frå www.domstol.no 25.8.2010):

Om arbeidet til domstolane og deira organisering

Dei vanlege domstolane i Noreg er Høgsterett, lagmannsrettane og tingrettane. Desse domstolane dømmer både i sivile saker og straffesaker.

I tillegg finst somme domstolar med særleg avgrensa kompetanse, til dømes jordskiftedomstolane og Arbeidsretten.

Ei operasjonell beskriving av offentleg sektor for formåla våre, blir da: **Offentleg sektor består av offentleg statleg og kommunal forvaltning, offentlege føretak og domstolane.**

Ei fordjuping i endringane dei seinare åra i staten er også relevant. Sjå DIFIs rapport *'2008:3 Organisasjonsendringar i staten 1992–2007'*. Denne rapporten inneheld mellom anna detaljerte oversyn over einingar i staten gjennom den dramatiske omstillingsperioden rapporten tek for seg. Det ser ut til at vi manglar eit tilsvarande oversyn for kommunal sektor. **Dette oversynet ser likevel ut til å vere den best eigna referansen for Forskingsrådet når det er nødvendig å avgjere tvilstilfelle.**

Når det gjeld bruk av søknadstypen 'Innovasjonsprosjekt i offentleg sektor', vil formålet og rettleiinga i søknadstypen samt programformål og spesifikasjonar i aktuell utlysing også vere nødvendig grunnlag for å bestemme om ein søkjar eller partnar er innanfor den målgruppa utlysinga rettar seg mot. Eit døme vil vere ei vurdering av om eit statleg eigd føretak skal kunne søkje eit *'Innovasjonsprosjekt i offentleg sektor'* eller eit *'Innovasjonsprosjekt i næringslivet'* . Det vil kunne avhenge av om føretaket har fullmakt til å kommersialisere tenestene sine i konkurranse med andre eller ikkje og om prosjektet er retta mot innovasjon som har verdiskaping i form av auka kommersialisering eller auka verdiskaping på annan måte i offentleg sektor. Det kan i visse tilfelle vere fristilt til å konkurrere internasjonalt og/eller nasjonalt, og kan derfor bli vist til å søkje om eit *'Innovasjonsprosjekt i næringslivet'*.

Referansematerialet vi har brukt her, er ikkje uttømmande, og det verkar knapt mogleg å finne heilt uttømmande generelle beskrivingar og grenseoppgangar mellom offentleg sektor og andre sektorar, det vil seie privat sektor og sivil eller frivillig sektor. For fagleg fordjuping tilrår vi å gå til statsvitskapleg litteratur, men åtvarar samtidig om at ein da må vente å finne definisjonar ut frå både situasjonsgitte og historiegitte vilkår, samtidig som ein neppe kan forvente å finne uttømmande og operasjonelle beskrivingar for vårt formål.