

Hva er offentlig sektor? – En begrepsavklaring

Trond Knudsen

Divisjon for innovasjon

15. november 2010

Sammendrag

Notatet oppsummerer retningslinjer for Forskningsrådet for vurdering av om en søker eller prosjektpartner tilhører offentlig sektor. Dette er særlig aktuelt for dem som søker om *'Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor'*. Forskningsrådets operasjonelle definisjon er: **Offentlig sektor består av offentlig statlig og kommunal forvaltning, offentlige foretak og domstolene.**

Når det gjelder bruk av søknadstypen *'Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor'*, vil søknadstypens **formål** og **veiledning** samt **programformål og spesifikasjoner i aktuell utlysning** også være nødvendig grunnlag for å bestemme om en søker eller partner er innenfor den målgruppen utlysningen retter seg mot. *DIFIs rapport '2008:3 Organisasjonsendringer i staten 1992 – 2007'* vil bli brukt som referanse når det er nødvendig å avgjøre tvilstilfeller.

Tilhørighet i offentlig sektor – vurderinger, definisjoner og kilder

Forskningsrådets søknadstype *'Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor'* forutsetter at enheter i offentlig sektor normalt står som søker og kontraktspartner og at slike partnere har ansvaret for å sørge for at prosjekter av denne typen er rettet inn på å få til en vesentlig verdiskaping fra forskningsbasert nyskaping i offentlig sektor og for offentlig sektors brukere. Fordeling av midler til slike prosjekter skjer i konkurranse mellom relevante søknader. Det er derfor viktig å etablere en operasjonell definisjon overfor søkere av hvem i offentlig sektor som kan søke om og være kontraktspartner for slike prosjekter.

Forskningsrådet konstaterer at "offentlig sektor" vanligvis står i motsetning til det som ofte betegnes "privat sektor" og "sivil sektor". Her har vi gått til noen kilder, og foreslår et operasjonelt grunnlag for en forståelse som kan brukes både av søkere på *'Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor'* og i andre sammenhenger. *Wikipedia* gir oss følgende inngangsport:

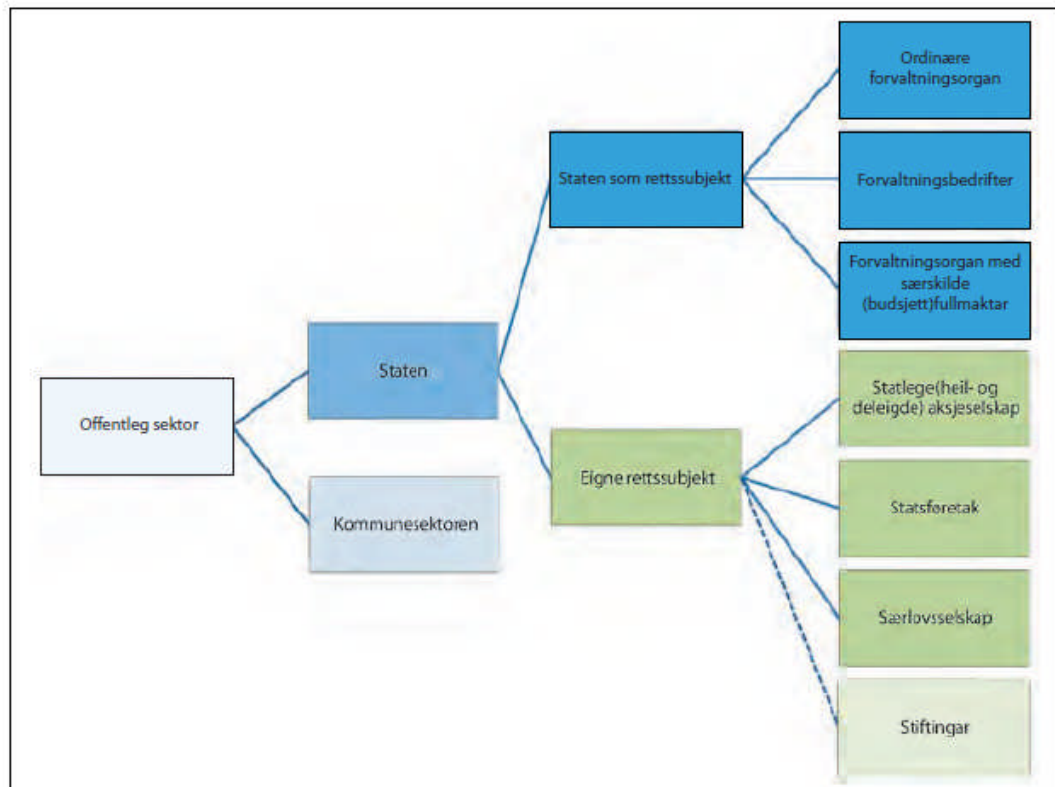
"Offentlig sektor kan sies å være:

1. Den virksomhet som skal sørge for felles oppgaver og forvalte felles verdier i samfunnet.
2. Produksjon av fellestjenester, som i hovedsak er finansiert via [skatter](#) og [avgifter](#)."

I den økonomiske statistikken består offentlig sektor av [offentlig forvaltning](#) og offentlig eide eller kontrollerte foretak." (*Wikipedia.no* 25.8.2010)

Dette er et godt utgangspunkt på generelt nivå, men i stedet for å nøste opp i *Wikipedias* videre definisjoner og beskrivelser som ikke fremstår som verken spesielt autoritative eller fullstendige, velger vi å gå til mer operasjonaliserte definisjoner fra offentlig sektor selv:

I *Forvaltningsmeldingen (St. meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap)* defineres offentlig sektor slik:



Figur 2.7 Inndeling av offentlig sektor og statlige verksemdar etter organisasjonsformer

Utgangspunktet for denne oversikten er kategorisering etter type rettssubjekt. Her defineres staten videre, men kommunesektoren ikke spesifiseres nærmere (den er ikke i fokus for denne meldingen). Det krever imidlertid ikke stor fantasi til å dele kommunesektoren opp i helt tilsvarende typer rettssubjekter. Denne kategoriseringen er nyttig for Forskningsrådets formål fordi den henviser til juridiske definisjoner som vil være nyttig for oss i avklaringen om hvilken sektor et foretak eller en annen enhet (for eksempel en stiftelse) tilhører.

I *St. meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge (Innovasjonsmeldingen)* finnes følgende beskrivelse i en egen boks på side 123:

Boks 8.1 Hva er offentlig sektor?



Figur 8.2 Skematisk illustrasjon av offentlig sektor

Offentlig sektor kan skematisk fremstilles som vist i figur 8.2.

Her er offentlig sektor inndelt i offentlig *forvaltning* og offentlige *foretak*.

Den *offentlige forvaltningen* omfatter ikke-markedsrettet virksomhet, som er kontrollert av offentlige myndigheter og finansiert av offentlig midler. Den består av statsforvaltningen og kommuneforvaltningen, herunder fylkeskommunen. Forvaltningen omfatter generell administrasjon i departementer og direktorater, forsvar, rettsvesen, undervisning og helse- og omsorgstjenester. Kommunene og fylkeskommunene står i dag for om lag 60 pst. av den offentlige tjenesteproduksjonen i landet. Kommunene har ansvar blant annet for barnehager, grunnopplæring og pleie- og omsorgstjenester. Fylkeskommunene har ansvaret blant annet for videregående opplæring og lokal kollektivtransport.

Det er Stortinget som avgjør oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og som – gjennom lovvedtak og vedtak som gjelder finansiering – legger rammene for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.

Offentlige foretak omfatter flere typer foretak. I spesialisthelsetjenesten er foretaksformen valgt for å sikre mest mulig effektiv styring av et område av særlig betydning for innbyggernes velferd. En annen type offentlige foretak utøver i hovedsak markedsrettet virksomhet. Foretakene kan være direkte underlagt offentlig styring eller være selvstendige juridiske enheter. Bakgrunnen for det offentliges rolle i foretakene kan være å sikre myndighetene mulighet til innflytelse på områder av stor samfunnsmessig betydning. Denne meldingen omhandler i hovedsak offentlig forvaltning og offentlige foretak som forestår produksjon av velferdstjenester.

I denne definisjonen består offentlig sektor av offentlig forvaltning og offentlige foretak, - med andre ord en inndeling etter både funksjon og forvaltningsnivå. Forvaltningen deles inn i Statsforvaltningen (Statskassen medregnet folketrygden og andre stats- og trygde-regnskap) og kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner). Offentlige foretak deles inn i offentlige ikke-finansielle foretak og offentlige finansielle foretak. Se ellers nærmere beskrivelse i teksten i boksen.

Ingen av disse versjonene av den gjengse offisielle oppfatningen av hva offentlig sektor består i nevner domstolene som utvilsomt er en viktig del av offentlig sektor, selv om den ikke er så stor. Vi tar derfor med domstolenes egen beskrivelse (fra www.domstol.no 25.8.2010):

Om domstolenes arbeid og organisering

De alminnelige domstolene i Norge er Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene. Disse domstolene dømmer i både sivile saker og straffesaker.

I tillegg finnes enkelte domstoler med spesielt avgrenset kompetanse, som eksempelvis jordskiftedomstolene og Arbeidsretten.

En operasjonell beskrivelse av offentlig sektor for våre formål blir da: **Offentlig sektor består av offentlig statlig og kommunal forvaltning, offentlige foretak og domstolene.**

En fordyping i de senere års endringer i staten er også relevant. Se DIFIs rapport '2008:3 *Organisasjonsendringer i staten 1992 – 2007*'. Denne rapporten inneholder blant annet detaljerte oversikter over enheter i staten gjennom den dramatiske omstillingsperioden rapporten omhandler. Det ser ut til at vi mangler en tilsvarende oversikt for kommunal sektor. **Denne oversikten ser imidlertid ut til å være den best egnete referansen for Forskningsrådet når det er nødvendig å avgjøre tvilstilfeller.**

Når det gjelder bruk av søknadstypen '*Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor*', vil søknadstypens formål og veiledning samt programformål og spesifikasjoner i aktuell utlysning også være nødvendig grunnlag for å bestemme om en søker eller partner er innenfor den målgruppen utlysningen retter seg mot. Et eksempel vil være en vurdering av om et statlig eid foretak skal kunne søke et '*Innovasjonsprosjekt i offentlig sektor*' eller et '*Innovasjonsprosjekt i næringslivet*' vil kunne avhenge av om foretaket har fullmakt til å kommersialisere sine tjenester i konkurranse med andre eller ikke og om prosjektet er rettet mot innovasjon som skal verdiskaping i form av økt kommersialisering eller økt verdiskaping på annen måte i offentlig sektor. Et statlig eid foretak vil i henhold til *Innovasjonsmeldingens* definisjon tilhøre offentlig sektor, men kan i visse tilfelle være fristilt til å konkurrere internasjonalt og/eller nasjonalt, og kan derfor bli henvist til å søke om et '*Innovasjonsprosjekt i næringslivet*'.

Referansematerialet vi har brukt her er ikke uttømmende, og det synes knapt mulig å finne helt uttømmende generelle beskrivelse og grenseoppganger mellom offentlig sektor og andre sektorer, det vil si privat sektor og sivil eller frivillig sektor. For faglig fordyping anbefaler vi å gå til statsvitenskapelig litteratur, men advarer samtidig om at man da må vente å finne både situasjonsbetingete og historisk betingete definisjoner samtidig som en neppe kan forvente å finne uttømmende og operasjonelle beskrivelser for vårt formål.
