

OMRÅDEGJENNOMGANG

Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor

Vedleggsdokument
Leveranse 2 – effektivisering og økonomistyring
10. mai 2019

Capgemini Invent



Innholdsfortegnelse

1	VEDLEGG MÅL OG INDIKATORER FOR HELHETEN I BYGGE- OG EIENDOMSFORVALTNINGEN I STATLIG SIVIL SEKTOR.....	3
1.1	Mål i klima og miljøpolitikken.....	4
1.2	Mål knyttet til plan, areal, lokalisering	7
1.3	Mål og strategier fra andre land.....	11
2	VEDLEGG STATSBYGGS TILKNYTNINGSFORM MED SPESIELL VEKTLEGGING AV AVHENDING	12
2.1	Vurdering av prosessområdene i Statsbygg opp mot forvaltningsbedriftsformen	12
2.2	Annen bakgrunn – avhending av eiendom	14
3	VEDLEGG FORENKLING OG TILPASNINGER STATSBYGGS ØKONOMIMODELL.....	17
3.1	Sammenhengen mellom utgiftspostene og investeringsnivå	17
3.2	Sammenheng mellom resultatregnskap og endring i anleggsmidler	17
3.3	Sammenheng mellom resultatregnskapet og endring i egenkapital.....	20
3.4	Utvalgte sammenligninger av resultatkrav, rapportering og kapitalstruktur.....	22
3.5	Utrekning totalkapitalrentabilitet.....	34
3.6	Regelverk og veiledninger knyttet til forvaltningsbedrifter	36
3.7	Annen relevant informasjon fra tidligere stortingsproposisjoner og -meldinger	41
3.8	Husleiemodellen - kalkulasjonsrenten.....	44



1 Vedlegg mål og indikatorer for helheten i bygge- og eiendomsforvaltningen i statlig sivil sektor

Under følger en kartlegging over hvilke lover, instruks og retningslinjer som har direkte eller indirekte påvirker bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor:

- Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor – sist revidert 13.01.2017
- Veileder – styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase - januar 2017
- Rundskriv – retningslinjer for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer (kurantprosjekter) – 07.11.2014
- Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten, sist revidert 05.12.2015
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), 19.02.2016
- Rammeavtaler for ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen)
- Rundskriv R-108/19 - Statens prosjektmodell- Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten
- Veiledere for ekstern kvalitetssikring
- Avhendinginstruksen
- Rundskriv om kurantprosjekter
- Anskaffelsesregelverket (fra 01.01.2017)
- Rundskrivet om normer for energi og arealbruk for statlig sektor fra 2016
- Digitaliseringsrundskrivet 2019
- Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- Plan og bygningsloven
- Bygningstekniske regelverk (eks. TEK 17 og TEK 10)

Videre er det i ulike politikkdokument som stortingsmeldinger, handlingsplaner, strategier eller proposisjoner for tilliggende områder definert føringer eller ambisjoner knyttet til statens lokalbruk og lokalanskaffelser. Blant de leverandøren har kartlagt som mest sentrale tidspunkt er:

- Prop. 1. s Kategoriomtale 13.30 og Tildelingsbrev Statsbygg
- Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Statsbygg
- Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017
- Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn



- Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi 2030
- Meld. St. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs
- Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser - vedlegg til Meld. St 18 (2016-2017)
- Arkitektur: nå – Norsk arkitekturpolitikk (2009)
- Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge
- Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt
- Digital 21 Strategi
- Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-)
- NOU 2018: 14: IKT-sikkerhet i alle ledd — Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet
- Meld. St. 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning
- Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019–2028)
- St.meld. nr. 32 (2007-2008) Bak kulissene

Ny regjeringsplattform fra 2019 gir enkelte føringer knyttet til statens lokalbruk som kan benyttes som bakgrunnsinformasjon inn i arbeidet. I tillegg er Statsbyggs strategiske mål og bakgrunns materialet som ble utarbeidet i forbindelse med dette, etter leverandørens vurdering, også være relevante bakgrunnsdokumenter.

1.1 Mål i klima og miljøpolitikken

Under følger en oversikt over mål, føringer og ambisjoner fra klima- og miljøpolitikken som har innvirkning på bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor.

Følgende dokumenter er identifisert å ha mål eller føringer som kan ha innvirkning på lokalbruk og lokalanskaffelser i statlig sivil sektor:

- Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn
- Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi 2030
- Meld. St. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs
- Stortingets klimaforlik 2012
- Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019–2028)
- Overordnede mål for klimapolitikken (fra regjeringen.no)
- Regjeringsplattformen 2019

Leverandøren har samlet identifiserte utdrag fra dokumentene under.



Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn

Meldingen angir politikk for bolig- og bygningspolitikken, og det er identifisert følgende utdrag som kan ha relevans:

- *Meir energieffektive bygg – med tiltak både for nybygg og for eksisterande bygningsmasse»*
- *For nye bygg og ved store ombyggingar av eksisterande bygg er krava i bygningsregelverket og byggtknisk forskrift (TEK) det viktigaste verkemidlet for energieffektivisering.*
- *Å redusere bygningsareal er det mest effektive verkemiddelet for å få ned kostnader og miljøkonsekvensar, og regjeringa vil medverke til betre bygningsarealforvaltning.*

Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi 2030

Meldingen angir regjeringens strategi for oppfyllelse av klimaforpliktelsene for 2030, og beskriver regjeringens arbeid for å oppfylle Parisforpliktelsene sammen med EU. Det er identifisert følgende utdrag fra meldingene som kan ha innvirkning på bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor:

- *"Innsatsfordelingsforordningen (EU Effort Sharing Regulation) som fastsetter nasjonale utslippsmål på landnivå for utslippene fra transport, jordbruk, **bygg** og avfall, samt ikke-kvotepålagte utslipp fra industrien og petroleumsvirksomheten. Mål: Samlet kutt på 30 prosent i 2030 sammenliknet med 2005."*
- *"Regjeringen vil sørge for at et forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger fra 2020 også omfatter bruk av mineralolje som spisslast (tilleggsoppvarming). Regjeringen tar samtidig sikte på å utvide forbudet ytterligere til å omfatte driftsbygninger i landbruket og midlertidige bygninger. Regjeringen vil videre utrede mulighetene for reduksjon av utslipp fra gass til oppvarming av bygninger. **Det må også være et mål at bygg- og anleggsplassene er mest mulig fossilfrie i fremtiden.** Regjeringen vil derfor i løpet av 2017 utrede muligheten for reduksjon av bruk av mineralolje til oppvarming og bygningstørking ved bygge- og anleggsplasser."*

Meld. St. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs

Meldingen presenterer avfallspolitikkenes rolle i en sirkulær økonomi, og vektlegger avfallsforebygging, økt ombruk og materialgjenvinning. Det er ikke identifisert direkte føringer knyttet til bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Men det overordnede målet for avfallspolitikken kan gi føringer både til lokalbruk og lokalanskaffelser:

- *Norsk avfallspolitikk skal legge til rette for høy utnyttelse av ressursene i avfallet og trygg håndtering av farlig avfall. Det overordnede nasjonale målet er at avfall skal gjøre minst mulig skade på mennesker og naturmiljø. Det er også et mål at veksten i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten i landet, målt i BNP. Det er videre et mål om at 80 prosent av avfallet skal sikres god ressursutnyttelse gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse. Mengdene farlig avfall skal reduseres, og det farlige avfallet skal håndteres på en forsvarlig måte.*



Meld. St. 4 (2018–2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019–2028)

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning gir regjeringens politikk for UH-sektoren og oppdateres hvert fjerde år. Kapittel 8 omhandler *Plan for utvikling, forvaltning og prioritering av universitets- og høyskolebygg* og under følger utvalgte utdrag knyttet til klima og miljø:

- *Regjeringen forventer at universiteter og høyskoler nøye vurderer behovene for nybygg, rehabilitering eller ombygging samt leie av bygg. Det er behov for tilpasninger for å legge til rette for kvalitet i utdanning og forskning. Videre forventer regjeringen at investeringer i universitets- og høyskolebygg skal være kostnadseffektive, men samtidig bidra til klima- og miljøvennlige løsninger.*
- *Utvikling av bygg, eiendom og campus drives også av digitalisering og ambisjoner om at de skal bidra til å nå overordnede mål for klima og miljø. Bygg blir stadig mer avanserte, både knyttet til teknologisk utvikling og for å tilfredsstille krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, universell utforming og lignende. Dette har kostnadmessige konsekvenser.*
- *Målet er en langsiktig og forutsigbar politikk for bygg og campusutvikling ved norske universiteter og høyskoler som støtter opp under de overordnede målene for forskning og høyere utdanning, og som sørger for gode insentiver for forvaltning av og investeringer i arealene. Regjeringen har følgende forventninger til sektoren:*
 1. *Virkemiddel – Bygg er en innsatsfaktor på lik linje med andre ressurser i forskning og høyere utdanning*
 2. *Tilpasninger – Behov for utvikling og vedlikehold*
 3. *Bæreevne – Investeringer i universitets- og høyskolebygg skal være kostnadseffektive, men samtidig bidra til innovasjon og klima- og miljøvennlige løsninger*
 4. *Universitetsmuseene – Unike samlinger for historie, kultur og identitet skal sikres*

Regjeringsplattformen 2019¹:

Regjeringsplattformen har en rekke ambisjoner særlig knyttet til klima og energi som kan ha påvirkning på bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Særlig følgende punkter fra plattformen er trukket frem:

- *I samarbeid med bransjen, legge til rette for at bygge- og anleggsplasser skal være fossilfrie innen 2025. Det offentlige har et spesielt ansvar for at byggeplasser i offentlig regi går foran*
- *Realisere målet om 10 TWh energisparing i bygg innen 2030.*
- *Utarbeide en handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon, blant annet ved styrket veiledning og kompetanseutvikling gjennom Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi).*

¹ Kilde: <https://www.venstre.no/assets/krf-v-h-frp-politisk-plattform-2019.pdf>



- Videreføre 30 prosent miljøvekting ved offentlige innkjøp der det er relevant, eller benytte konkrete miljø- og utslippskrav der det er bedre egnet.

Innenfor de overordnede klimamålene kan det særlig trekkes frem følgende fra plattformen:

- At Norge melder inn et forsterket klimamål til FN i 2020.
- At Norges ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres med minst 45 prosent sammenlignet med 2005. Regjeringen har som mål at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og planlegger for dette. Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes.
- Gjøre Norge til et lavutslipssamfunn i 2050, hvor klimagassutslippene reduseres med 90-95 prosent.
- Utarbeide en plan for å oppfylle Norges klimaforpliktelser med 45 prosent innenlandsk reduksjon i ikke-kvotepliktig sektor når en avtale med EU om felles oppfyllelse er på plass.
- Ha sektorvise ambisjoner for kutt i klimagassutslippene i ikke-kvotepliktig sektor, herunder halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030 sammenlignet med 2005. Disse måltallene er basert på forbedringer av teknologisk modenhet i ulike deler av transportsektoren.
- Legge til rette for energieffektivisering i alle deler av norsk økonomi, og gjennomføre EUs energieffektiviseringsdirektiver med nødvendige tilpasninger.

1.2 Mål knyttet til plan, areal, lokalisering

Under følger en oversikt over mål, føringer og ambisjoner fra politikkområdene knyttet til planarbeid, areal og lokalisering av statlige arbeidsplasser som har innvirkning på bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor.

Gjeldene politikkdokumenter

- Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn
- Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt
- Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser - vedlegg til meld. St 18 (2016-2017)
- Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- Regjeringsplattformen 2019

Under følger utdrag fra dokumentene som kan ha påvirkning på utformingen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor:

Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn

Meldingen angir politikk for bolig- og bygnings politikken, og det er identifisert følgende utdrag som kan ha relevans:



Visjon		
Gode bygg for eit betre samfunn		
<i>(Bygg og byggkvalitetar)</i>	Hovudmål	<i>(Prosessar for gode bygg)</i>
Godt utforma, sikre, energieffektive og sunne bygg		Betre og meir effektive byggjeprosessar
Delmål		
<ul style="list-style-type: none">• Tidsriktig arkitektur og god byggjeskikk skal medverke til attraktive stader• Sikre bygg skal møte klimaendringane• Bygg skal ha tilfredsstillande inneklima, og ein skal unngå bruk av helse- og miljøfarlege stoff• Prosentdelen av tilgjengelege og universelt utforma bygg skal aukast innan 2025• Energibruken i bygg skal reduserast monaleg innan 2020		<ul style="list-style-type: none">• Regelverk og byggjesaksprosessar skal vere enkle, føreseielege og brukarvenlege• Gode bygg føreset aktørar med riktig kompetanse• Smartare bruk av IKT skal gje meir kostnadseffektive byggjeprosessar og auka produktivitet• Tilsyn og kontroll skal motivere til auka seriøsitet i næringa og færre byggfeil

Figur 1: Regjeringas visjon og mål for bygningspolitikken fra Meld. St. 28 (2011-2012)

- «Betre kvalitetar i bygg og meir merksemd rundt kostnadseffektivitet og produktivitet»
- «For nye bygg og ved store ombyggingar av eksisterande bygg er krava i bygningsregelverket og byggteknisk forskrift (TEK) det viktigaste verkemidlet for energieffektivisering.»
- Å redusere bygningsareal er det mest effektive verkemiddelet for å få ned kostnader og miljøkonsekvensar, og regjeringa vil medverke til betre bygningsarealforvaltning.
- Det offentlige skal ha fremtidsretta og kostnadseffektive bygg
- «det offentlige skal være en pådriver i utviklinga av byggjenæringa»
- «auka offentleg bruk av IKT skal effektivisere byggesektoren»
- «Det politiske målet med anskaffingane er at det offentlege skal få mest og best mogleg bygg for pengane.»

Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt

Meldingen angir regjeringens politikk for den regionale utviklingen. Vedlagt meldingen ble det lagt ved en plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Følgende er identifisert:

- Regjeringa vil at lokaliseringa av statlege publikumsretta verksemdar og større statlege arbeidsplassar skal medverke til reduksjon av biltransport, auke i kollektivtransport og eit styrkt bymiljø. Dette må sikrast på eit tidleg tidspunkt i arbeidet med å velje lokalisering. Stortinget vedtok ved handsaminga av melding om regionalt folkevalt nivå, Meld. St. 22 (2015-2016), at departementa skal be dei underliggjande etatane følgje den nasjonale politikken og leggje regional politikk til grunn for lokalisering av eigne verksemdar. Departementa skal følgje opp respektive underliggjande etatar med omsyn til dette.
- Regjeringa ser det som viktig at staten legg til grunn prinsippa for berekraftig areal- og transportutvikling også som eigedomsforvaltar og tenesteleverandør.



Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser - vedlegg til meld. St 18 (2016-2017)

"Levende lokalsamfunn i hele landet:

- *Regjeringen ønsker en god regional balanse i Norge. Målet er vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. Godt fungerende næringsliv er viktig for velferd, levekår og livskvalitet. Det gir grunnlag for bosetting og arbeidsplasser. Regjeringen bygger derfor ut infrastruktur og investerer i kunnskap og næringsutvikling. Regjeringen legger vekt på at bedrifter i alle deler av landet skal ha langsiktig omstillingsevne. Regjeringen prioriterer innsats for et verdiskapende næringsliv, inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn og tilgang til grunnleggende private tjenester. Makspredningsperspektivet er viktig. Statlige arbeidsplasser skal lokaliseres på ulike steder i landet.*
- *Gode levekår og levende lokalsamfunn blir best sikret ved god utnytting av ressurser, både de menneskelige og de naturgitte. De menneskelige ressursene legger grunnlag for framtidig vekst og utvikling, og balansert befolkningssammensetning er en viktig forutsetning. Naturen gir oss en rekke goder, og er en sentral kilde til utvikling og verdiskaping som vi skal utnytte på en måte som er bærekraftig. Politikken må sørge for en utvikling der vi tar vare på ressursene for framtidige generasjoner."*

"Fornye, forenkle og forbedre

- *Regjeringen arbeider fortløpende med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser er et bidrag til dette arbeidet. Vi trenger en kultur for kontinuerlig forbedring, der vi også stiller spørsmål om vi oppnår de resultatene vi ønsker ved eksisterende lokalisering."*

" Gode statlige tjenester

- *Lokalisering av statlige virksomheter må legge til rette for at innbyggere, næringsliv og andre aktører får gode statlige tjenester, og at virksomhetene er i stand til å løse sine samfunnsoppdrag. Dette forutsetter at virksomhetene har mulighet til å rekruttere relevant kompetanse lokalt eller regionalt. I tillegg er egnet infrastruktur en forutsetning for vellykket lokalisering av statlige arbeidsplasser."*

Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Retningslinjer er vedtatt av kongelig resolusjon av 26.09.2014, jf. Plan og bygningsloven av 27. juni 2008, §6-2. Det fremkommer et overordnet mål for planretningslinjene i tillegg til retningslinjene. De leverandøren har identifisert som mest relevant er sitert under:

Mål:

- *«Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikkikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.*

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige



transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.»

Retningslinjer:

- *«4.5 Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.»*
- *«6.5 Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal legge retningslinjene til grunn for lokalisering av egne virksomheter.»*

Regjeringsplattformen 2019:

Regjeringsplattformen har en rekke ambisjoner som kan ha påvirkning på bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor. Særlig følgende punkter fra plattformen er trukket frem:

- *At staten tar et større ansvar for klimatilpassing av egen eiendom og infrastruktur, samt samarbeide med kommunene for å sette dem bedre i stand til å håndtere nye utfordringer som følge av klimaendringene, inkludert et forbedret tilbud fra NVE for veiledning om arealplanlegging.*
- *Utvikle energikravene til bygg i tråd med klimaforliket.*
- *Styrke plan- og arkitekturkompetansen i kommunene.*
- *Stimulere til økt bruk av tre som byggemateriale.*
- *Videreføre høye krav til universell utforming ved utbygging av boliger, infrastruktur og næringsområder.*
- *Legge til rette for mer bruk av digitale løsninger for å skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor. Legge til rette for digitale plan- og byggesaksprosesser og sikre bedre selvbetjeningsløsninger for offentlige kartdata, plandata og bygnings- og eiendomsinformasjon.*
- *Gjennomgå kostnadsvirkningene av regelendringer på plan- og bygningsområdet hvert fjerde år.*



1.3 Mål og strategier fra andre land

Finland:

Finland har delt sin strategi mellom statens eiendomsstrategi (fastighetsstrategi) og statens lokalstrategi. Eiendomsstrategien ble utarbeidet i 2010, mens lokalstrategien ble utarbeidet i 2014 og bygger på målene i eiendomsstrategien.

Eiendomsstrategien ble utarbeidet for å være et verktøy i en mer enhetlig eierstyringen av statens eiendommer samt å gjøre statens eierpolitikk sterkere. Lokalstrategiens mål er å være et redskap for å utvikle statens arbeidsmiljøer og lokaler, samt å gjøre dette enhetlig. Lokalstrategien ønsker å belyse fire perspektiver: de ansatte, arbeidsgiveren, statens helhetsinteresse og samfunnsansvar.

Link: <https://vm.fi/sv/statens-fastigheter>

UK:

UK utarbeidet i 2018 Government Estate Strategy.

Link: <https://www.gov.uk/government/publications/government-estate-strategy-2018>



2 Vedlegg Statsbyggs tilknytningsform med spesiell vektlegging av avhending

2.1 Vurdering av prosessområdene i Statsbygg opp mot forvaltningsbedriftsformen

For å vurdere fordeler og ulemper ved forvaltningsbedrift som tilknytningsform er det gjort en vurdering opp mot Statsbyggs prosessområder slik vist i figuren under som bygger videre på vurderingene i leveranse 1.



Figur 2: Prosessområder i Statsbygg som tilknytningsform er vurdert opp mot

Rådgivning er her definert som å være den rådgivning Statsbygg gir i forhold til utredning av lokalbehov før leie/eie beslutningen er tatt, samt rådgivning knyttet til leie i markedet. Prosjektgjennomføring er knyttet til prosessen for et statlig byggerosjekt og kurantprosjekt. Prosjektgjennomføring er vurdert to-delt, frem til startbevilgning er gitt, og selve utførelsen av prosjektet frem til ferdigstilling. Eiendomsforvaltning er knyttet til virksomheten for forvaltning, drift, vedlikehold og mindre utvikling av eksisterende eiendomsportefølje.

Tilknytningsformen er vurdert opp mot i hvor stor grad den ivaretar behovet for behovet for politiske styring, hvordan den legger til rette for å effektivt levere tjenester og operere som en god aktør i markedet. Under er fordeler og ulemper ved dette drøftet opp mot de fire delprosessene i figuren over.

2.1.1 Rådgiving

I leveranse 1 av områdegjennomgangen ble det anbefalt å etablere en egen enhet for statens lokalbruk som et eget forvaltningsorgan. Anbefalingen var av prinsipiell karakter, da det ble vurdert at fellestjenesteleverandøren Statsbygg ikke skal gi råd til sin oppdragsgiver i utøvelse av leverandørstyring. I vurderingen under er rådgiving som del av forvaltningsbedriften Statsbygg overordnet vurder.

Rådgiving for statens lokalbehov skjer i tett dialog med oppdragsdepartement og underliggende virksomheter og er en mer rendyrket fellestjeneste for staten som skiller seg fra den mer forretningsmessige delen av virksomheten. For rådgiving knyttet til tidligfase, for eksempel konseptvalgutredninger, vil mulighet for politisk instruksjonsmyndighet være viktig, og en tilknytningsform nærme staten vil trolig være mest hensiktsmessig. Forvaltningsbedriftsformen kan etter leverandørens vurdering ivareta dette behovet. For rådgiving knyttet til leie i markedet vil dette i prinsippet etter leverandørens vurdering, også kunne gjennomføres av en aktør som ikke er tilknyttet staten som rettssubjekt.

Kostnadene knyttet til rådgivningsoppdrag skal i hovedsak betales av oppdragsgiver på timesbasis. Denne mekanismen skal sørge for en mer effektiv bruk av tjenestene, og at de skal være behovsprøvd. Dagen tilknytningsform legger til rette for dette. En tilknytningsform utenfor staten kunne lagt til rette for profittmaksimering med maksimering av timepriser. Dette vurderes som en særdeles lite hensiktsmessig innretning for statens samlede råd relatert til lokalbruk, særlig knyttet til tidligfase.



Gode og effektive tjenester er avhengig av god kompetanse hos de medarbeiderne som jobber der. En mulig ulempe ved dagens tilknytningsform er at virksomheten kan være noe mindre konkurransedyktig i kampen om den beste kompetansen med de rammene som ligger innenfor staten.

2.1.2 Prosjektgjennomføring i tidlig fase (utredningsfase)

I tidlig fase av utredning av statens lokalbehov og utformingen av et statlig byggeprosjekt vil det være et ønske om politisk styring fra oppdragsdepartementet. Eksempelvis kan valg av lokalisering og kvaliteter være gjenstand for politisk styring. I denne fasen vil en nær tilknytning staten være en fordel, noe som ivaretas ved forvaltningsbedriftsformen.

Statsbygg arbeider basert på oppdragsbrev fra departementene og bevilgning skal følge de oppdragene som gis. Oppdragsbrevene eller tilsvarende i form av avtaler kunne regulert behovet for politisk styring med en tilknytningsform utenfor staten, men leverandøren vurderer at dette ville gitt en ekstra transaksjonskostnad. Som vist i leveranse 1 tar det lang tid fra oppstart av konseptvalgutredningene til startbevilgningen gis, og at dette kan reduseres gjennom bedre flyteffektivitet. En mulig ulempe er at dagens tilknytningsform ikke gir tilstrekkelige incentiver til effektivitet, men det er samtidig ikke vurdert at det er rammebetingelser innenfor tilknytningsformen som legger hindringer for mer effektive tjenester.

Prosjektplanlegging i tidlig fase er en tjeneste som markedet kan levere, samtidig er det flere fordeler ved at dette leveres som en internstatlig tjeneste. Både ønske om politisk påvirkning, og fordelene ved å være et samlet og profesjonelt kompetansemiljø for prosjektutvikling i statlig sivil sektor taler for dette.

En mulig ulempe ved dagens tilknytningsform er at virksomheten kan være mindre konkurransedyktig i kampen om den beste kompetansen med de rammene som ligger innenfor staten.

2.1.3 Prosjektgjennomføring - utførelse

Behovet for politisk styring er mindre når prosjektet er utformet og det skal gjennomføres. Behovet i selve byggeprosjektet er knyttet til leveranse av avtalt kvalitet og at dette gjøres tids- og kostnadseffektivt. I prinsippet kan dette ivaretas med en andre tilknytningsformer enn en forvaltningsbedrift.

I utførelsen av prosjekter vil både forvaltningsbedriftsformen, men også andre tilknytningsformer kunne levere effektive tjenester og operere som en god aktør i markedet. Eksempler på byggherrer som er nærmere staten er Statens vegvesen, og Bane NOR SF, Avinor AS og Nye Veier AS er eksempel på en byggherrer som er organisert utenfor staten som rettssubjekt. Forvaltningsbedriftsformen er etter leverandørens vurdering ingen direkte ulempe for en effektiv utførelse av statlige byggeprosjekter fra startbevilgning er gitt til ferdigstilling. Dette avhenger i stor grad av hvordan ansvarlig departement og oppdragsdepartement styrer effektivitet.

En mulig ulempe ved dagens tilknytningsform at virksomheten kan være mindre konkurransedyktig i kampen om den beste kompetansen med de rammene som ligger innenfor staten.

2.1.4 Eiendomsforvaltning

I eiendomsforvaltningen er behovet for direkte politisk styring trolig noe mindre og en tilknytningsform nærmere staten vil ikke være like stort som for eksempel for utvikling av byggeprosjekter. Samtidig kan det argumenteres for at forvaltningen av statens



eiendommer og en direkte kontroll av de verdiene som ligger i statens eiendomsportefølje ikke bør være organisert utenfor staten som rettssubjekt.

Forvaltningsbedriftsformen og dagens husleiemodell har en fordel ved at vedlikeholdsbehov kan fordeles i tråd med behov og prioriteringer på tvers av porteføljen. I prop. 84 (1998-1999) blir en av hovedfordelene til forvaltningsbedriftsformen knyttet til husleiemodellen og eiendomsforvaltningen:

«Direktoratsmodellen har vært vurdert som en alternativ organisering for Statsbygg. Hovedårsaken til at departementet anser en slik modell som lite aktuell er at husleieordningen skal videreføres også etter en omorganisering. Innføringen av husleieordningen utgjorde selve grunnlaget for omgjøringen av Statsbygg fra direktorat til forvaltningsbedrift i 1993. Direktoratmodellen legger til grunn bruttobudsjettering, mens nettobudsjettering med synliggjøring av sammenhengen mellom inntekter, utgifter og investeringer utgjør et av hovedelementene i forvaltningsbedriftsmodellen. Departementet mener derfor forvaltningsbedriftsmodellen er en forutsetning for videreføring av husleieordningen. Synliggjøringen av sammenhengen mellom inntekter, utgifter og investeringer kommer ikke fram på samme måte ved bruk av direktoratsmodellen. Modellen vurderes derfor som lite egnet.»

I leveranse 1 ble husleiemodellen vurdert å være god for å sørge for tilstrekkelig prioritering av vedlikehold, og på bakgrunn av dette vurderes det at vurderingen fra stortingsproposisjonen fortsatt gjelder og at forvaltningsbedriftsmodellen er en fordel for en effektiv drift og for å operere som en god aktør i markedet.

Utførelse av eiendomsforvaltningen i sin helhet av et heleid foretak utenfor staten som rettssubjekt må ikke innebære en vesentlig forskjell, men leverandøren ser heller ikke nødvendigvis merverdien av dette. Som et utgangspunkt her skal Statsbygg yte en intern fellestjenester og tilby lokaler av spesielle formål. For mange lokaler i Statsbygg sin portefølje vil alternativ anvendelse være begrenset, og Statsbygg ville kunne være i en fordelaktig forhandlingsposisjon ved inngåelse av husleieavtaler. Det ansees som lite formålstjenlig at et statlig eid foretak skal utøve profittmaksimering når staten er eneste kunde i denne sammenheng. Samtidig vil en tilknytningsform utenfor staten ytterligere kunne tilrettelagt for kostnadseffektivitet i forvaltning, drift og vedlikehold. Slik dekket i leveranse 1 er hverken selvforvaltet lokaler eller å organisere lokaler direkte i ulike statlig virksomheter utenfor staten som rettssubjekt i liten grad å foretrekke. Dette gjelder hovedsakelig statlige virksomheter som mottar majoriteten av sine inntekter fra staten direkte.

En mulig ulempe ved dagens tilknytningsform at virksomheten kan være mindre konkurransedyktig i kampen om den beste kompetansen med de rammene som ligger innenfor staten.

2.2 Annen bakgrunn – avhending av eiendom

2.2.1 Skatteplikt for utskilt virksomhet

Staten er fritatt fra skatteplikt på inntekt og formue etter skatteloven § 2-30 første ledd bokstav b. Fritaket omfatter i utgangspunktet alle inntektene til staten, herunder inntekter i form av rammeoverføringer, skatteinntekter, inntekt fra eventuell kommersiell virksomhet som drives av staten, utbytte/gevinster fra selskaper staten har eierandeler i, inntekter i form av innbetalinger fra tjenestemottakere og renteinntekter ved utlån mv. Skattefritaket gjelder staten som subjekt, og omfatter dermed virksomhet/aktivitet i alle avdelinger og etater av staten og statlige foretak.



Skattefritaket er generelt utformet og skiller ikke mellom statens ikke-økonomiske aktivitet og eventuell økonomisk aktivitet. Bakgrunnen for fritaket er blant annet at staten som offentlig organ først og fremst er tillagt og skal utføre særskilte oppgaver, som offentlig myndighetsutøvelse og forvaltningsoppgaver.

Staten er ikke subjekt under fritaksmetoden, men utbytte og gevinst fra underliggende aksjeselskap er uansett skattefri ettersom all inntekt staten genererer er skattefri på generelt grunnlag.

Statens generelle skattefritak gjelder ikke for virksomhet etablert i egne aksjeselskap. Eventuelt overskudd i et selskap skattlegges som alminnelig inntekt med skattesats på 22 pst. (2019). Etter skatteloven § 2-32 kan imidlertid sammenslutninger, for eksempel aksjeselskaper, være skattefrie dersom de ikke har erverv til formål. Hvorvidt vilkårene er tilstede beror på en konkret helhetsvurdering av innretningens virksomhet, formål mv.

2.2.2 EØS-rettslig økonomisk aktivitet

Dersom staten leverer tjenester i konkurranse med privat virksomhet, vil dette kunne utgjøre EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Med EØS-rettslig økonomisk aktivitet menes en aktivitet som består i å tilby varer og tjenester i et marked. Tjenester som er finansiert av offentlige budsjetter og som ikke forutsetter mer enn marginal egenbetaling, utgjør ikke EØS-rettslig økonomisk aktivitet.

Offentlig støtte til næringsvirksomhet (statsstøtte) er i utgangspunktet forbudt, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (1). I et brev fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) til Næringsdepartementet datert 15. desember 2015 påpekes det at det generelle skattefritaket i skatteloven § 2-30 første ledd kan utgjøre en økonomisk fordel i strid med EØS-avtalen. ESA foreslår derfor at Norge innfører en utskillingsplikt for offentlige aktører som driver økonomisk aktivitet.

På bakgrunn av henvendelsen fra ESA etablerte Regjeringen ved Nærings- og Fiskeridepartementet, sommeren 2016 en arbeidsgruppe som har vurdert hvilke tiltak som er nødvendige etter EØS-avtalen for å imøtekomme ESAs syn (Arbeidsgruppen). Arbeidsgruppen har vært ledet av professor Erling Hjelmeng og har utarbeidet rapporten «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» (Hjelmeng-rapporten).

I Rapporten konkluderes det med at skattefritaket i skatteloven § 2-30 første ledd bokstav b, c og g nr. 5 utgjør offentlig støtte i EØS-avtalens artikkel 61 (1) sin forstand. I den grad stat og kommune driver EØS-rettslig økonomisk aktivitet, vil skattefritaket innebære en ulovlig statsstøtte. For virksomhet som er ikke-økonomisk, vil skattefritaket ikke utgjøre noe statsstøtterettslig problem.

Det antas på denne bakgrunn at det vil kunne komme endringer som innskrenker statens skattefritak i den grad staten anses for å utøve EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dermed vil økonomisk aktivitet som drives av staten skatterettslig bli likestilt med slik virksomhet som drives av aksjeselskaper.

I Hjelmeng-rapporten foreslår arbeidsgruppens flertall videre at det bør innføres en generell plikt til å ha separat regnskap for den delen av offentlig virksomhet som utfører økonomisk aktivitet, med tilhørende skatteplikt for denne delen. Arbeidsgruppen mener dette er et minimumstiltak for å sikre mest mulig like konkurransevilkår for offentlige og private virksomheter. Mindretallet går enda lengre og mener det i slike tilfeller bør oppstilles plikt til å etablere et selvstendig rettssubjekt for virksomhet som utøver økonomisk aktivitet.



Rapporten ble lagt fram 23. januar 2018 og har vært på høring. Høringsfristen gikk ut i mai 2018. I høringsrunden er det blant annet reist spørsmål ved om Hjelmeng-rapporten anbefaler tiltak som går lenger enn behovet tilsier og om det rent faktisk foreligger en statsstøtteproblematikk. Nærings- og fiskeridepartementet ønsker nå en samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse av forslagene som er lagt frem i Hjelmeng-rapporten og tidsfrist for utarbeidelse av slik rapport er satt til 1. desember 2019. Det vil derfor ta noe tid før et eventuelt forslag til endring av skatteloven legges fram og det er usikkert hvordan disse endringene vil bli.

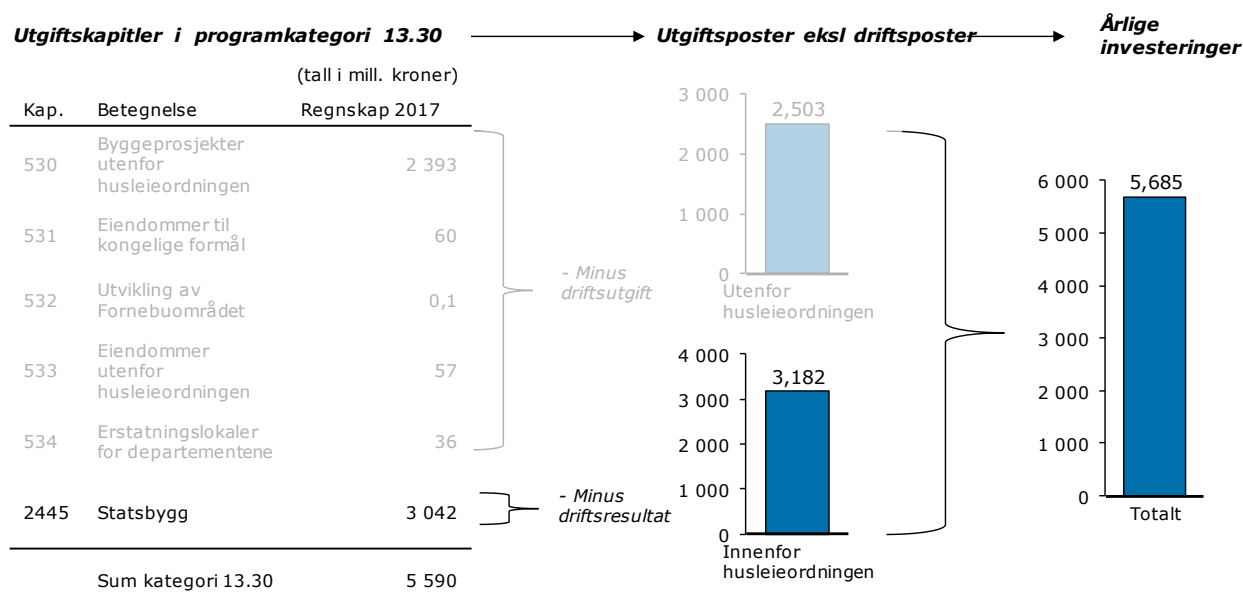
Hjelmeng-rapporten retter søkelyset mot en problemstilling som stadig er aktuell innenfor offentlig virksomhet, nemlig spørsmål om staten subsidierer konkurranseutsatt virksomhet. En forutsetning for utøvelse av virksomhet gjennom selvstendig selskap er at den skjer på kommersielle og markedsmessige vilkår, og at det ikke skjer noen overføring fra det offentlige som kan representere statsstøtte. Statlige aksjeselskap skal ikke stilles i en annen konkurransesituasjon enn andre aktører i markedet.



3 Vedlegg forenkling og tilpasninger Statsbyggs økonomimodell

3.1 Sammenhengen mellom utgiftspostene og investeringsnivå

Samlet regnskapsført investeringsnivå for Statsbygg 2017 var i underkant av 5,7 mrd. kroner². Samlet investeringsnivå er definert som alle utgiftskapitlene under programkategori 13.30 eksklusivt postene for driftsutgifter³. Videre kan man skille mellom investeringer innenfor eller utenfor husleieordningen. For investeringer innenfor husleieordningene er det kapittel 2445 eksklusiv post 24. For investeringer utenfor husleieordningen er kapitlene 530, 531, 532, 533 og 532 eksklusivt driftsutgifter inkludert. Figuren under illustrerer sammenhengen mellom utgiftspostene og investeringsnivået, hvor investeringer innenfor husleieordningen er fremhevet spesielt.



Figur 3: Sammenheng mellom utgiftsposter og investeringsnivå

3.2 Sammenheng mellom resultatregnskap og endring i anleggsmidler

Forandring i anleggsmidler for Statsbygg betinger på to faktorer; nivået på avskrivninger og nivået på investeringene.

Avskrivningene føres som en driftsutgift, gjennom post 24.3. Verdifallet kommer til syne i balansen ved at anleggsverdien reduseres tilsvarende årets avskrivninger. Av romertallsvedtak XV kan Statsbygg starte avskrivninger av anleggsmidler fra det tidspunktet det tas i bruk, og dermed avvike hovedregelen om at avskrivningene tas i bruk året etter⁴. For å tilpasse statens forvaltningsbedrifter til bruttoprinsippet⁵, rapporteres avskrivningene som inntekt på et felles kapittel 5491 Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift, post 30 Avskrivninger⁶.

² Prop. 1 S (2018-2019)

³ Mottatt fra Statsbygg. «Drifts- og investeringsrapport per august 2017».pdf

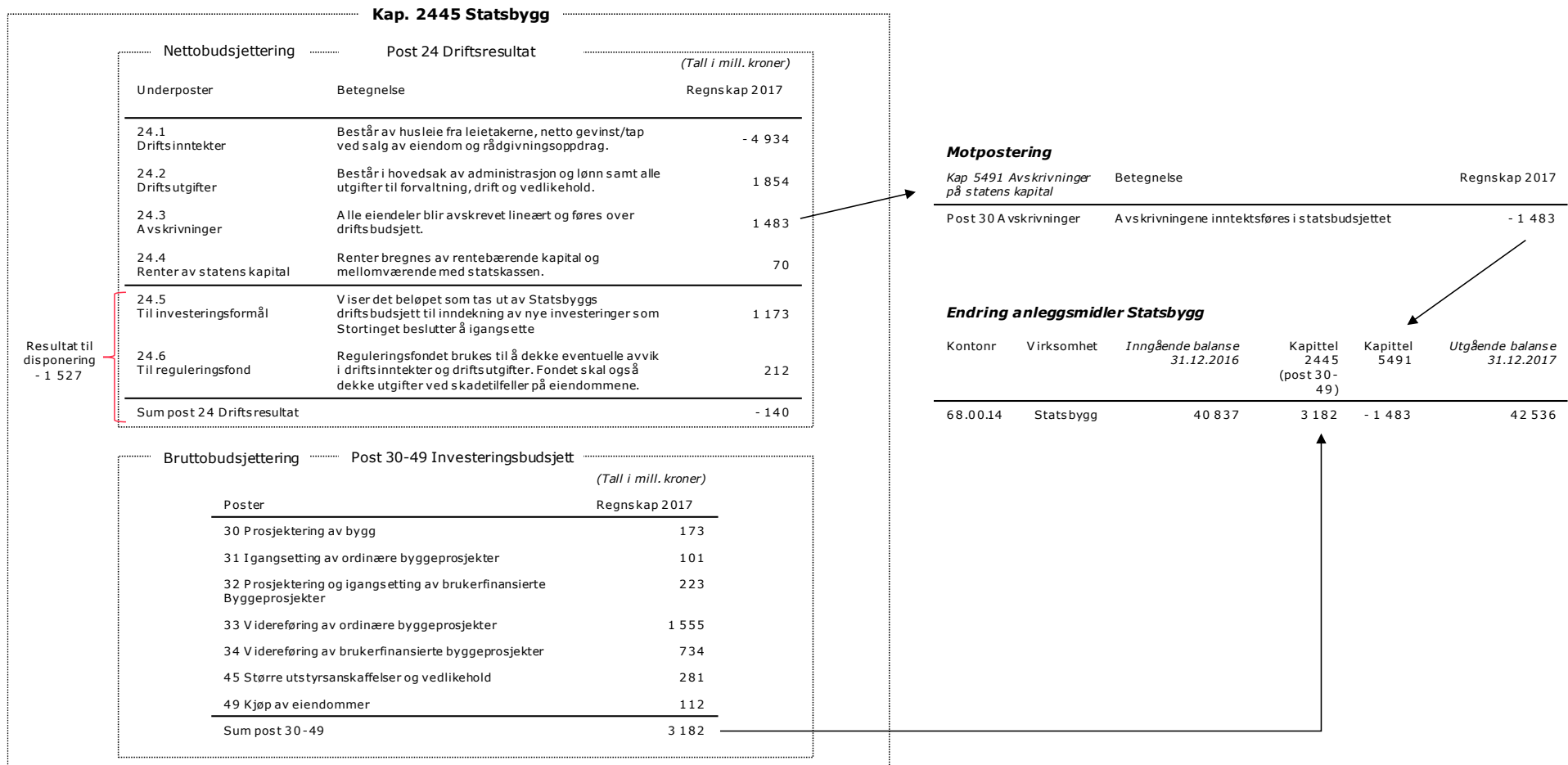
⁴ Romertallsvedtak XV i Prop. 1 S (2014–2015) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁵ Bruttoprinsippet (§ 3, fjerde ledd i bevilgningsreglementet): "Utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp"

⁶ Rundskriv R-101/16



Eiendelene i Statsbyggs balanse er basert på historisk kost. Derfor vil investeringsbudsjettet, gjennom post 30-49, tilsvare verdiøkningen i anleggsmidler. Netto endring i anleggsmidler vil derfor være differansen mellom investeringsaktiviteten og avskrivningene. Figuren under illustrerer denne sammenhengen.



Figur 4: Sammenheng mellom statens forretningsdrift og endring i fast kapital for lokaler innenfor husleieordningen



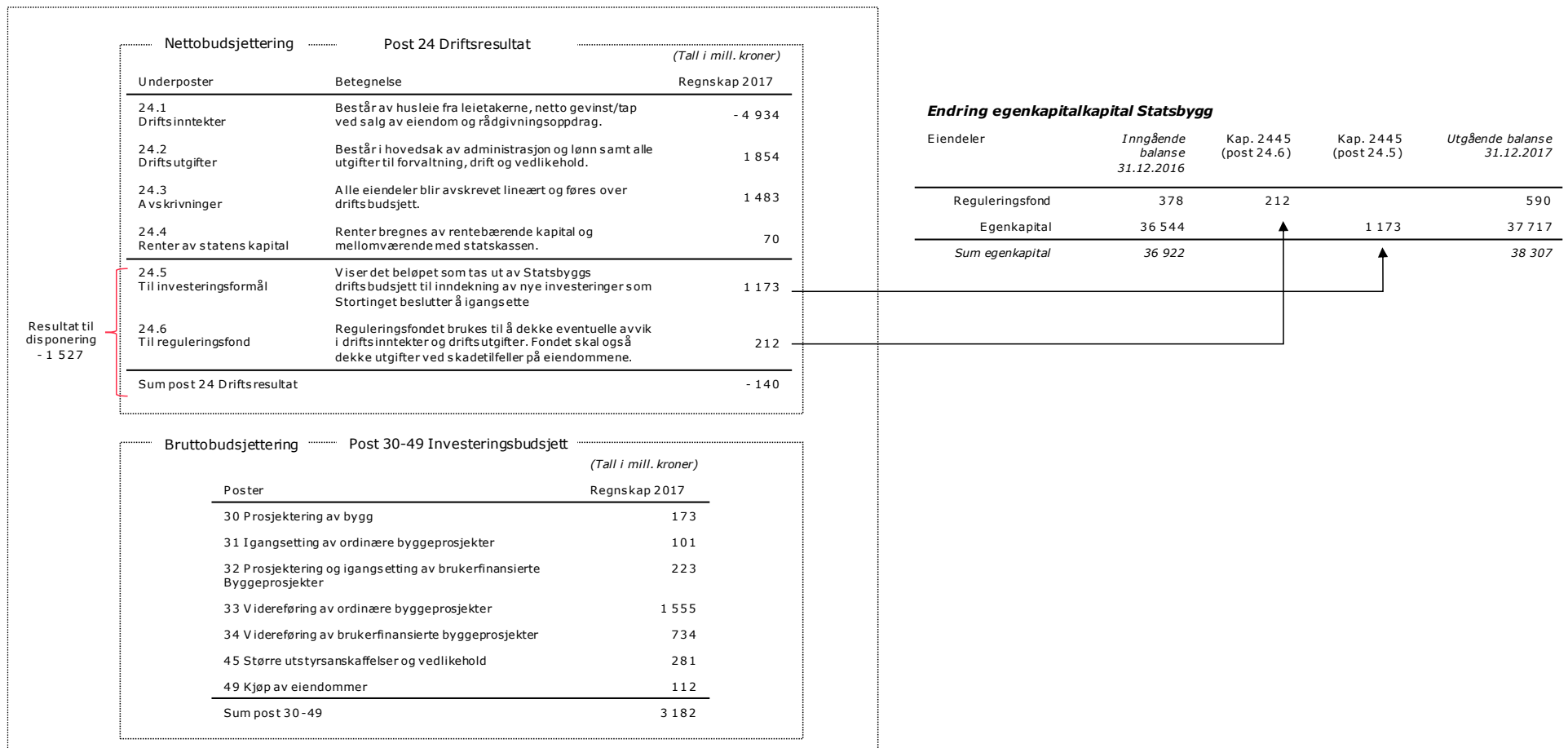
3.3 Sammenheng mellom resultatregnskapet og endring i egenkapital

Statsbygg har to poster i balansen som begge omfatter egenkapital (fra kapitalregnskapet). Dette er reguleringsfondet og annen egenkapital eksklusivt reguleringsfondet.

På underposten 06 Til reguleringsfondet føres et eventuelt overskudd fra driften eller eventuelt avsetning til investeringsformål. For regnskapsåret 2017 ble det tilført 212 mill. kroner inn i reguleringsfondet, noe som gjorde at fondet økte til 590 mill. kroner.

For annen egenkapital er det avsetningene til investeringsformål som bestemmer økningen i egenkapitalen, da dette betegnes som Statsbyggs egenfinansiering av prosjekter⁷. Differansen mellom investeringer bevilget av Stortinget og avsetning til investeringsformål omtales som brutto låneopptak. Figuren under viser denne sammenhengen.

⁷ «Veiledning til bruk av standard kontoplan og utarbeidelse av årsregnskap for forvaltningsbedrifter», DFØ 2016



Figur 5: Sammenheng mellom statens forretningsdrift og endring i egenkapital for lokaler innenfor husleieordningen



3.4 Utvalgte sammenligninger av resultatkrav, rapportering og kapitalstruktur

Leverandøren har gjort en analyse av utvalgte forvaltningsbedrifter, utvalgte statsforetak, utvalgte kommunale foretak, utvalgt statlige virksomhet og utvalgte børsnoterte eiendomsselskap, som et ledd i å kartlegge resultatkrav og sammenheng med driftsresultat, avsetning til investeringsformål og størrelse på reguleringsfond for Statsbygg. Under er det samlet informasjon vedrørende hvilke resultatkrav og mål som settes, hvordan disse rapporteres og kapitalstruktur for virksomhetene.

Informasjonen er hentet fra årsrapporter, årsberetninger, investorpresentasjoner, stortingsproposisjoner og-meldinger, tildelingsbrev, verdivurderinger, rammevedtak, rapporter og høringsdokumenter.

Eksempler på resultatkrav fra sammenlignbare aktører

I kartleggingen av resultatkrav/mål for Statsbygg har leverandøren sett på en rekke sammenlignbare aktører og analysert hvilke finansielle resultatkrav som settes. Tabellen under viser en sammenstilling av relevant informasjon.

Aktører	Resultatkrav/resultatmål	Leverandørens kommentar
Statsforetak		
Statnett	Ja <i>Fra årsrapport 2017:</i> «NVE regulerer nettselskapene slik at selskapene samlet skal oppnå en avkastning tilsvarende referanserenten over tid.» Utbytteandel på 25 prosent av resultat	<i>Fra årsrapport 2017:</i> «Den årlige inntektsrammen med tillegg fastsettes av NVE, og gir Statnett mulighet til å dekke faktiske kostnader i nettvirksomheten og hente inn en rimelig effektivitetsjustert avkastning. Statnetts økonomiske resultat er derfor påvirket av NVE-renten, som i henhold til lovgivning (kontrollforskriften) skal gi uttrykk for rimelig avkastning, og



		<p><i>effektivitetsscore som fastsettes av NVE og brukes ved</i></p> <p><i>justering av inntektsrammen.</i></p> <p><i>For regnskapsåret 2017 er utbyttet foreslått til 25 prosent, i</i></p> <p><i>tråd med regjeringens forslag i statsbudsjettet for 2018.»</i></p> <p><i>Kommentar leverandør:</i></p> <p><i>Statnett er et kategori 4 selskap for statens direkte eierskap (sektorpolitiske målsetninger)</i></p>
Statkraft	Ja	<p><i>Kommentar leverandør:</i></p> <p><i>Det settes et anslag for utbytte i Prop. 1 S fra NFD, men anslaget justeres ifht faktisk utbytte i løpet av året.</i></p> <p><i>Statkraft er et kategori 3 selskap for statens direkte eierskap (Forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål)</i></p>
SIVA	Ja	<p><i>Fra Prop.1S (2018-2019):</i></p> <p><i>«SIVA Eiendom Holding skiller seg fra andre eiendomsselskap ved at formålet er å bidra til innovasjon og næringsutvikling, samtidig som selskapet drives</i></p>



	<p>«Det forventes at avkastningen over en femårs periode</p> <p>minimum skal tilsvare fem års rullerende snitt av tiårs statsobligasjonsrenter, med et risikopåslag på 2 pst»</p>	<p><i>kommersielt og har krav til avkastning.»</i></p> <p><i>Kommentar leverandør:</i></p> <p>SIVA er et kategori 4 selskap for statens direkte eierskap (sektorpolitiske målsetninger) og er en næringspolitisk virkemiddelaktør</p>
Bane NOR	<p>Fra årsrapport:</p> <p>"Bane NOR SF er definert som et statlig eiet selskap med sektorpolitiske målsetninger (kategori 4). Målene for slike selskap skal tilpasses formålet med eierskapet, og eier vil vektlegge at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt. Det er derfor ikke fastsatt avkastningsmål eller krav til utbytte for foretaket. Eventuelle overskudd skal kun anvendes innenfor Bane NORs formål."</p>	
Statlige virksomheter		
AVINOR AS	<p>Ja</p> <p>WACC: 5,1%</p> <p>Egenkapital etter skatt: 9%</p> <p>Utbytte skal være 50 prosent av konsernets resultat etter skatt.</p>	<p><i>Fra St.meld.nr.30 (2016-2017):</i></p> <p>Krav til avkastning på egenkapital, WACC, egenkapitalrate og utbytte</p> <p><i>Kommentar leverandør:</i></p> <p>AVINOR bruker ikke avkastningskravet direkte, men som et ledd i riktig</p>



		<p>prising av kapital og tjenester.</p> <p>Samferdselsdepartement setter årlig rammevedtak for start- og passasjeravgift.</p> <p>Avinor er et heleid statlig aksjeselskap og et kategori 4 selskap for statens direkte eierskap (sektorpolitiske målsetninger)</p>
Kommunale foretak		
Boligbygg	<p>Ja, langsiktig avkastningskrav tilsvarende bykassens langsiktige lånerente</p> <p>Netto driftsbudsjettering</p> <p>Eierstrategi</p>	<p><i>Føringer i ny eierstrategi som vedrører Boligbygg Oslo KF, jf byrådssak 1237/05:</i></p> <p><i>«Det langsiktige avkastningskravet tilsvarer bykassens langsiktige lånerente.</i></p> <p><i>-Foretaket må utarbeide en plan for bedring av resultatene, herunder for hvordan foretaket kan oppfylle det langsiktige avkastningskravet på 5 %, bedre egenkapitals- og likviditetssituasjonen og oppnå årsresultat som er større enn gevinster ved salg av eiendom. Planen skal forelegges eier.»</i></p>
Undervisningsbygg	<p>Ja, langsiktig avkastningskrav tilsvarende bykassens langsiktige lånerente</p> <p>Netto driftsbudsjettering</p>	<p><i>Føringer i ny eierstrategi som vedrører Undervisningsbygg, jf byrådssak 1237/05:</i></p> <p><i>«Det langsiktige avkastningskravet tilsvarer bykassens langsiktige lånerente.»</i></p>



Omsorgsbygg	(Ikke identifisert) Netto driftsbudsjettering	<i>Kommentar leverandør:</i> <i>ikke identifisert direkte avkastningskrav på nåværende tidspunkt tilknyttet foretaket</i>
Kultur og idrettsbygg	(Ikke identifisert) Netto driftsbudsjettering	<i>Kommentar leverandør:</i> <i>Nylig opprettet foretak, ikke identifisert direkte avkastningskrav på nåværende tidspunkt</i>
Børsnoterte selskaper		
Thon Eiendom	Ja Fra årsrapport 2017: <i>«Det overordnede mål for Olav Thon Eiendomsselskaps virksomhet er å oppnå høyest mulig vekst i egenkapital per aksje. Over tid skal aksjonærene oppnå en avkastning som er konkurransedyktig i forhold til sammenlignbare investeringsalternativer.»</i> Avkastningskrav: 5,17 %	<i>Fra årsrapport:</i> Avkastningskrav bygges opp på følgende måte: 10 års swaprente - Inflasjon - Kredittmargin - Eiendomsrisiko = avkastningskrav
Entra	Ja <i>Fra årsrapport 2017:</i> <i>Strategi: lønnsom vekst</i> Entras utbyttepolitikk er å dele ut 60 prosent av <i>Cash Earnings</i> til aksjonærene.	<i>Fra årsrapport:</i> Cash Earnings er definert som resultat fra eiendomsdrift minus betalbar skatt.



OBOS	Nei <i>Fra årsrapport 2017:</i> Strategien slår fast at OBOS skal skape verdier gjennom å utøve samfunnsansvar, skape merverdi for medlemmene og oppnå lønnsom vekst over tid. OBOS betaler ikke utbytte til medlemmene. Overskuddet reinvesteres i selskapet.	<i>Kommentar leverandør:</i> Leverandøren har ikke klart å identifisere konkrete mål eller krav til resultat
Selvaag bolig	Ja <i>Fra årsrapport 2017:</i> «Selskapet har et uttalt mål om å oppnå prosjektmarginer på minst 12 prosent. Selvaag Boligs ambisjon er å utbetale høye og stabile utbytter til sine eiere. Målet er at utbytte skal være på minimum 40 prosent av årsresultat etter skatt og betales to ganger i året.»	

Tabell 1 Resultatkrav fra sammenlignbare aktører



Eksempler på rapportering av avkastning/verdiutvikling

I denne delen er det analysert hvordan virksomhetene rapporterer avkastning eller verdiutvikling. Tabellen under viser en sammenstilling av relevant informasjon.

Aktører	Hvordan avkastning/verdiutvikling rapporteres	Leverandørens kommentar
Statsforetak		
Statnett	<p><i>Fra årsrapport 2017:</i></p> <p>Avkastning sysselsatt kapital: 4,3% Egenkapitalrentabilitet etter skatt: 5,8% Utbytte: 326 millioner Avkastning på investert nettkapital: 5%</p> <p><i>Fra investor presentation 2018:</i></p> <p>WACC: 6,1 % Regulated rate of return: 6,1%</p>	
Statkraft	<p><i>Fra årsrapport 2017:</i></p> <p>ROACE: 10,9% Avsatt utbytte: 6 040 millioner</p> <p><i>Fra investor update 2017:</i></p> <p>EBIDTA-margin: 38,2%</p>	
SIVA	<p><i>Fra prop.1S (2018-2019)</i></p> <p><i>"Det rullerende kravet (avkastning) er nådd i 2017, for første gang på fem år, med en snittavkastning på 4,1 pst. mot krav på 3,9 pst. Avviket i tidligere år skyldtes store ekstraordinære nedskrivninger av</i></p>	



	<p><i>eiendomsverdier relatert til solcelleindustrien i 2011 og 2012."</i></p> <p><i>"Egenkapitalrentabiliteten for 2017 isolert sett var på 6,7 pst., mot 2,6 pst. i 2016."</i></p>	
Bane NOR	Ikke oppgitt	
Statlige virksomheter		
AVINOR	<p><i>Fra årsrapport 2017:</i></p> <p>I nåverdiberegningen foretatt i 2017 er diskonteringsrente før skatt på 6,7 prosent.</p> <p>Avinor utbetalte 550 millioner kroner til staten i 2017</p> <p><i>Fra investor presentation 2017:</i></p> <p>ROIC: 5,1% (after tax)</p> <p>ROE: 9%</p>	
Kommunale foretak Oslo		
Boligbygg	<p><i>Fra årsberetning:</i></p> <p>Egenkapitalrentabilitet: 4,92%</p> <p>Totalkapitalrentabilitet: 6,24%</p> <p><i>Fra årsrapport 2017:</i></p> <p><i>"Foretaket oppnådde et regnskapsmessig mindreforbruk på 4,5 mill. kr i 2017, noe som er nær målet om driftsmessig balanse og et netto driftsresultat lik null"</i></p>	
Undervisningsbygg	<p><i>Fra årsberetning:</i></p> <p>Totalkapitalrentabilitet: 3,44%</p>	<i>Fra leverandøren:</i>



		Undervisningsbygg rapporterer på avvik i henhold til budsjett								
Omsorgsbygg	Fra årsberetning: Egenkapitalrentabilitet: 5,64% Likviditetsgrad 1: 1,57 Totalkapitalrentabilitet: 1,56% Finansieringsgrad 1: 0,99									
Kultur og idrettsbygg	N/A	<i>Fra leverandøren:</i> Ingen direkte resultatmål funnet, men undervisningsbygg rapporterer på avvik i henhold til budsjett								
Børsnoterte selskaper										
Thon Eiendom	Fra årsrapport 2017: Eiendomsporteføljen er fordelt på følgende eiendomssegmenter: <table border="1"><thead><tr><th>Segment</th><th>Netto avkastningskrav</th></tr></thead><tbody><tr><td>Kjøpesenter (81%)</td><td>5,23 %</td></tr><tr><td>Næringseiendom (19%)</td><td>4,93 %</td></tr><tr><td>Avkastningskrav</td><td>5,17 %</td></tr></tbody></table> Egenkapital per aksje: 15% Aksjeavkastning med utbytte: 3 %	Segment	Netto avkastningskrav	Kjøpesenter (81%)	5,23 %	Næringseiendom (19%)	4,93 %	Avkastningskrav	5,17 %	
Segment	Netto avkastningskrav									
Kjøpesenter (81%)	5,23 %									
Næringseiendom (19%)	4,93 %									
Avkastningskrav	5,17 %									
Entra	Fra årsrapport 2017: EPRA (earnings from operational activities) Earnings : 26% EPRA NAV (net asset value per share): 26%									



	EPRA NNAV (triple net asset value): 22% Utbytte per aksje: 4,1 (19%) Cash earnings: 6,81 (17%) Yield (portefølje): 5,1 pst	
OBOS	<i>Fra årsrapport OBOS forretningsbygg:</i> Totalavkastning: 13.3 %	<i>Fra leverandøren:</i> OBOS rapporterer ikke direkte på utbytte eller andre finansielle mål
Selvaag bolig	<i>Investor presentation 2018:</i> EBIDTA-margin: 18% Return on equity: 14 % Earnings and dividends per share: 19,56/9,8	

Tabell 2 Rapportering og avkastning for sammenlignbare aktører



Eksempler på gjeldsgrad i utvalgte fra sammenlignbare aktører

Under følger en kartlegging av kapitalstrukturen til virksomhetene. Tallene er primært hentet fra årsrapportene, og det er noe variasjon mellom balanseoppstillingen. Leverandøren har derfor tatt utgangspunkt i sum total egenkapital dividert på sum total kapital for å finne frem til egenkapitalandel. Det påpekes at utregningene er leverandørens egne, utover noen få hvor dette er oppgitt direkte.

Aktører	Egenkapitalandel (egenkapital/total kapital)	Leverandørens kommentar
Statsforetak		
Statnett	2017 (oppgitt direkte) 23,9%	
Statkraft	2017: ~54%	<i>Fra årsrapport:</i> Hovedmålsettingene for konsernets styring av kapitalstruktur er å ha en fornuftig balanse mellom soliditet og ekspansjonsevne, samt å opprettholde en sterk kredittrating.
Siva	2017: ~30%	
Bane NOR	2017: ~6%	Opprettet i 2016
Statlige virksomheter		
AVINOR	2017: ~31%	
Kommunale foretak		
Boligbygg	2017: ~36%	



Undervisningsbygg	2017 N/A	
Omsorgsbygg	2017 (Oppgitt direkte): 29,2%	
Kultur og idrettsbygg	2017: ~74%	
Børsnoterte selskaper		
Thon Eiendom	2017 (oppgitt direkte): ~44%	
Entra	2017: ~44%	<i>Fra årsrapport:</i> Oppgir belåningsgrad på hhv 43,3% (2017), 47,6% (2016) og 46,1% (2015)
OBOS	2017 (oppgitt direkte): 26,8%	<i>Fra investor presentation:</i> Covenants-krav (rentebærende gjeld)/(rentebærende gjeld+verdijustert EK) < 50%
Selvaag bolig	2017: ~45%	<i>Fra årsrapport:</i> Egenkapitalgraden i selskapet skal ikke være under 30 prosent

Tabell 3 Gjeldsgrad for utvalgte sammenlignbare aktører



3.5 Utregning total kapitalrentabilitet

I det følgende har leverandøren foretatt en utregning av total kapitalrentabilitet (TKR) for de utvalgte selskapene. Det er tatt utgangspunkt i driftsresultat før finanskostnader og dividert med gjennomsnittlig eiendelsbalanse (utgående og inngående balanse). Tallene er primært hentet fra selskaperens årsrapport.

Total kapitalrentabilitet for sammenlignbare selskaper 2017

	Driftsresultat	Finansinntekter	IB	UB	TKR
Statnett	1312	443	50 743	58 721	3,21 %
Bane NOR	177	102	N/A	170 085	0,16 %
Statskraft	17 124	457	164 001	166 493	10,64 %
SIVA	21 685	473 816	2 944 040	3 184 822	16,17 %
Snitt					7,54 %
AVINOR	1 237,30	88,1	41 037,20	43 935,50	3,12 %
Snitt					3,12 %
Boligbygg		Oppgitt direkte			6,2 %
Undervisningsbygg		Oppgitt direkte			3,4 %
Omsorgsbygg		Balanse ikke funnet			
Kultur og idrettsbygg	91 201	3 240	5 316 711	6 820 306	1,56 %
Snitt					3,7 %
Thon Eiendom	4717	165	52529	56493	9,0 %
Entra		Mottatt av Finansdepartementet			16,0 %
OBOS	2 838 972	281 416	64 657 868	74 429 533	4,5 %
Selvaag Bolig	543653	12749	6408662	6352018	8,7 %
Snitt					9,5 %

Tabell 4 Total kapitalrentabilitet for sammenlignbare aktører 2017



Totalkapitalrentabilitet i perioden 2012-2017 for sammenlignbare markedsaktører

Selskap	Driftsresultat	Finansinntekt	Inngående balanse	Utgående balanse	TKR
Olav Thon					
2011	2 570	126	34 335	34 940	7,8 %
2012	2697	23	32772	30623	8,6 %
2013	2657	202	32772	34780	8,5 %
2014	3233	38	33 165	38 880	9,1 %
2015	4947	115	38 880	44 789	12,1 %
2016	5062	127	44 789	52 529	10,7 %
2017	4717	165	52 529	56 493	9,0 %
Selvaag Bolig					
2011	7 140	19 447	1 082 170	5 424 738	0,8 %
2012	489594	23 861	5 424 738	5 734 865	9,2 %
2013	266971	16 419	5 734 865	5 969 849	4,8 %
2014	365712	21215	5 969 849	6 214 244	6,4 %
2015	404336	11413	6 214 244	6 251 065	6,7 %
2016	393903	8154	6 251 065	6 408 662	6,4 %
2017	543653	12749	6 408 662	6 352 018	8,7 %
OBOS					
20 11					Oppgitt direkte 3,5 %
2012					Oppgitt direkte 3,5 %
2013					Oppgitt direkte 5,7 %
2014	1652064	1432632	28479362	38466052	9,2 %
2015	2186539	892565	43468295	52290947	6,4 %
2016	2700073	646165	52290947	64657868	5,7 %
2017	2 838 972	281 416	64 657 868	74 429 533	4,5 %
Entra					
2011					Mottatt fra Finansdepartementet 6 %
2012					Mottatt fra Finansdepartementet 11 %
2013					Mottatt fra Finansdepartementet 5 %



2014	Mottatt fra Finansdepartementet	11 %
2015	Mottatt fra Finansdepartementet	12 %
2016	Mottatt fra Finansdepartementet	13 %
2017	Mottatt fra Finansdepartementet	16 %

Tabell 5 Totalkapitalrentabilitet for sammenlignbare aktører 2012-2017

3.6 Regelverk og veiledninger knyttet til forvaltningsbedrifter

Under er det samlet utdrag fra leverandørens av relevante regelverk, bestemmelser, veiledere og rundskriv som setter føringer for forvaltningsbedrifter.

Bevilgningsreglementet

§ 7 i Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 angir særregler for statens forvaltningsbedrifter. Denne lyder følgende:

«For statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning.

Driftsresultatet skal inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjenstander og renter på statens kapital og mellomværende med statskassen.»

Bestemmelser om økonomistyring i staten

Bestemmelsene skal supplere reglementet for økonomistyring i staten og gir nærmere føringer om den interne styringene i virksomhetene og for departementenes styring av underliggende virksomhet. Leverandørene mener at særlig punkt 3.4.5 og punkt 3.5.5 er relevante for forvaltningsbedrifter. Disse lyder følgende:

3.4.5 Spesielle tilpasninger for forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedrifter rapporterer til statsregnskapet med noen tilpasninger som fremgår av pkt. 3.5.5. Virksomhetene skal følge bestemmelsene som er gitt i pkt. 3.4.1–3.4.3 om regnskapsføring og årsregnskap, med følgende tilpasning:

- Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen skal utarbeides slik at post 24 med underposter og beregning av driftsresultat presenteres samlet.»*

3.5.5 Spesielle rapporteringskrav for forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedrifter skal følge bestemmelsene som er gitt i pkt. 3.5.1–3.5.3 om rapportering til statsregnskapet, med følgende tilpasninger:

- Forvaltningsbedrifter skal for post 24 driftsresultat rapportere på underposter for driftsinntekter, driftsutgifter, avskrivninger, renter av statens kapital, renter av mellomværende, investeringer og reguleringsfond.*
- Realinvesteringer, som eksempelvis fast eiendom, maskiner og utstyr, skal oppføres i kapitalregnskapet når de er belastet postene 30–49 på forvaltningsbedriftenes eget kapittel i bevilgningsregnskapet. 51*



- Rapporteringen til kapitalregnskapet skal inneholde oppstillinger som viser endringen i den faste kapitalen og virksomhetens balanse.»

Veileder i statlig budsjettarbeid utgitt av Finansdepartementet (Mars 2014)

Veileder i statlig budsjettarbeid gir blant annet kommentarer og veiledning til bevilgningsreglementet. Kapittel 2.6.2 med kommentarer til §7 er identifisert som relevant for forvaltningsbedrifter:

2.6.2 Kommentarer til § 7

2.6.2.1 § 7 første ledd – nettobudsjettering

Nettoføring av driftsresultatet

Etter bevilgningsreglementet § 7 første ledd skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Dette er et unntak fra hovedregelen om bruttoføring av statsbudsjettets utgifter og inntekter, jf. bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd og kommentarene til bestemmelsen i punkt 2.2.2.5.

Bevilgningsreglementet § 7 første ledd gjelder for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. I statsbudsjettet for 2012 er det ført opp følgende forvaltningsbedrifter:

- *Statsbygg*
- *Garanti-instituttet for Eksportkreditt*
- *Statens kartverk*
- *Statens Pensjonskasse*

I tillegg kommer NVE Anlegg som budsjetteknisk håndteres som forvaltningsbedriftene.

Det er bare driftsutgiftene og driftsinntektene til de nevnte virksomhetene som skal nettoføres. For alle andre utgifter og inntekter gjelder bruttoprinsippet. Investeringsutgifter skal for eksempel på vanlig vis føres brutto.

Nærmere om føringen av utgifter og inntekter innenfor «driftsresultatet»

Forvaltningsbedriftenes driftsresultater føres opp i statsbudsjettet under kapittelserien 2445–2499 Statens forretningsdrift, mens driftsresultatet for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten føres opp under kapittel 5440.

Det er som nevnt «driftsresultatet» som skal føres opp til bevilgning. I Finansdepartementets rundskriv R-101 om statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet, er det gitt en del bestemmelser om den tekniske føringen av driftsresultatet, jf. punkt 4.2.1 i rundskrivet.

Rundskrivet forutsetter at standardposten post 24 Driftsresultat skal benyttes for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i



petroleumsvirksomheten. For forvaltningsbedriftene er det videre fastsatt en inndeling av post 24 Driftsresultat i følgende faste underposter:

- 24-01 Driftsinntekter. Underposten omfatter ulike inntekter som knytter seg til driften av virksomheten.
- 24-02 Driftsutgifter. Underposten omfatter alle ordinære driftsutgifter til lønn (herunder arbeidsgiveravgift) og varer og tjenester.
- 24-03 Avskrivninger. Underposten benyttes til avskrivning av verdien på utstyr og anlegg. Avskrivningene føres for øvrig som inntekt under et felleskapittel 5491 Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift, post 30 Avskrivninger.
- 24-04 Renter av statens kapital og mellomværendet med statskassen. Underposten omfatter renter av statens kapital i virksomheten og renter av mellomværende med statskassen. Renteinntektene føres under et felleskapittel 5603 Renter av statens kapital i statens forretningsdrift, post 80 Renter av statens faste kapital og post 81 Renter av mellomregnskapet. Renter av mellomregnskapet budsjetteres ikke, men tas inn i bevilgningsregnskapet.
- 24-05 Investeringsformål. Underposten omfatter bedriftens egenfinansiering av investeringene. Egenfinansieringen reduserer bedriftens rentebelastning. Bidraget inntektsføres under de ulike bedriftenes inntektskapittel i statsbudsjettet og bevilgningsregnskapet.
- 24-06 Reguleringsfond. Forvaltningsbedriftene blir budsjettert med et bestemt driftsresultat under post 24. Dersom driftsresultatet blir høyere enn budsjettert, kan det overskytende overføres til reguleringsfondet. I motsatt fall må det trekkes på fondet for å oppnå det vedtatte driftsresultatet.

Det vises til rundskrivet der innholdet av de enkelte underpostene beskrives nærmere. I praksis har ikke alle forvaltningsbedriftene hatt behov for å ta i bruk samtlige underposter.

(...)

Dersom inntektene under underpost 24-01 Driftsinntekter overstiger utgiftene under de øvrige underpostene, vil driftsresultatet på post 24 som helhet vise overskudd. Siden forvaltningsbedriftene er budsjettert på statsbudsjettets utgiftside (kapitlene 2445-2499), settes et minustegn foran beløpet for driftsresultatet for å markere at en står overfor en inntekt. (...)

For de ordinære bruttobudsjetterte bevilgningene skal eventuelle underposter ikke tas med i selve bevilgningsvedtaket. Dette stiller seg annerledes for den nettobudsjetterte post 24 Driftsresultat. Her tas også underpostene med i vedtaket.

Hvilke fullmakter som knytter seg til bevilgningen under post 24 Driftsresultat

De generelle prinsippene for fortolkning av Stortingets budsjettvedtak er omtalt under punkt 2.4.2.2. Som der nevnt, må Stortingets vedtak fortolkes konkret i det enkelte tilfelle for å finne hva som er bindende forutsetninger. Hovedregelen er at beløpet under hver post i hvert fall er bindende. For forvaltningsbedrifter innebærer det først og fremst at det oppførte netto driftsresultatet er bindende. Generelt må det kunne sies at det bevilgede driftsresultat under post 24 er bindende i følgende forstand:



- *Det faktiske overskuddet må ikke bli mindre enn budsjettert.*
- *Det faktiske underskuddet må ikke bli større enn budsjettert.*
- *Et eventuelt underskudd ved en bedrift som er budsjettert med balanse/overskudd, må ikke under noen omstendighet bli så stort at det ikke kan dekkes ved overføringer fra reguleringsfondet.*

Som nevnt ovenfor, tas imidlertid også underpostene med i bevilgningsvedtaket for post 24 Driftsresultat. Dette reiser spesielle tolkningsproblemer.

Det oppførte beløpet under underpost 24-02 Driftsutgifter må i utgangspunktet anses som anslag, som må kunne overskrides så langt merutgiftene dekkes av tilsvarende merinntekter under underpost 24-01 Driftsinntekter, eventuelt ved overføring fra reguleringsfondet.

Avskrivninger og renter beregnes etter faste prinsipper, jf. punkt 2.6.2.2. De beløpene som føres opp under underpostene 24-03 Avskrivninger og post 24-04 Renter, må derfor avledes av disse prinsippene.

Beløp som er ført opp under underpost 24-05 Investeringsformål føres som nevnt også som inntekt under bedriftenes inntektskapitler. Dette innebærer at vedkommende bedrift er bundet til å avsette minst dette beløpet. Det kan imidlertid avsettes mer dersom dette er mulig innenfor det fastsatte driftsresultatet, eventuelt ved overføringer fra reguleringsfondet.

Beløp som er ført opp under underpost 24-06 Reguleringsfond kan fravikes og tilpasses hva som er hensiktsmessige avsetninger i forhold til vedtatt beløp under post 24 Driftsresultat.

2.6.2.2 § 7 annet ledd – avskrivninger og renter

Avskrivninger

Etter bevilgningsreglementet § 7 annet ledd skal driftsresultatet inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjenstander. Dette gjelder både for forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Avskrivninger er kalkulatoriske størrelser. Bruk av avskrivninger i statsbudsjettet innebærer derfor et unntak fra kontantprinsippet, jf. bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd og kommentarene til denne bestemmelsen i punkt 2.2.2.4.

Bevilgningsreglementet § 7, annet ledd sier ikke noe om hvordan avskrivningene skal beregnes. Beregningene baseres dels på generelle prinsipper som Stortinget har vedtatt utenom bevilgningsreglementet, og dels på særskilt godkjente ordninger for de enkelte virksomhetene. Dette innebærer at virksomhetene ikke har helt ensartede ordninger for beregning av avskrivningene.

Tre hovedelementer danner grunnlaget for beregning av avskrivningene:

- *avskrivningsobjektene*
- *verdiberegningen*



- avskrivningsmetoden

Når det gjelder forvaltningsbedriftene, beregnes avskrivningene slik:

Avskrivningsobjektene: Normalt avskrives maskiner, utstyr, bygninger, anlegg og transportmidler mv., mens grunn, tomter, naturområder og varebeholdninger ikke avskrives. Hva som er gjenstand for avskrivning, varierer noe mellom de enkelte bedriftene. Det er imidlertid fast praksis for at avskrivningene skal beregnes av kapital som er bokført pr. 31. desember året før budsjettåret og aktivert på konto 68 i kapitalregnskapet under fast kapital i statsbedriftene. Kapitalgjenstander anskaffet i løpet av budsjettåret skal det således ikke beregnes avskrivninger av.

Verdiberegningen: Avskrivningene skal baseres på historisk anskaffelsespris for hver enkelt kapitalgjenstand. Dette prinsippet ble sist slått fast ved Stortingets vedtak av 14. juni 1990 på grunnlag av St.prp. nr. 87 (1989-90), jf. Innst. S. nr. 243 (1989-90).

Avskrivningsmetoden: Det skal legges til grunn et lineært avskrivningsprinsipp. De enkelte kapitalgjenstandene skal avskrives med like store beløp hvert år basert på en fastsatt avskrivningsperiode (antatt levetid for vedkommende kapitalgjenstand). Dette har vært gjeldende ordning siden 1991, og ble vedtatt av Stortinget på grunnlag av St.prp. nr. 87 (1989-90), jf. Innst. S. nr. 243 (1989-90).

Alle forvaltningsbedriftene må benytte det lineære avskrivningsprinsippet. Hvilke avskrivningsperioder som skal legges til grunn for avskrivningsobjektene, varierer imidlertid fra bedrift til bedrift. I praksis inndeles de enkelte forvaltningsbedriftene avskrivningsobjektene i et håndterlig antall grupper med bestemte avskrivningsperioder.

Ved salg eller annen avhending av kapitalgjenstander som normalt avskrives, må den bokførte restverdien av vedkommende gjenstand avskrives.

(...)

Renter

Etter bevilgningsreglementet § 7 annet ledd skal driftsresultatet inneholde renter på statens kapital og mellomværende med statskassen.

Renter av statens kapital

Gjeldende bestemmelser om beregning av renter av den faste kapitalen i forvaltningsbedriftene ble vedtatt av Stortinget 9. juni 1982 på grunnlag av St.prp. nr. 115 (1981-82), jf. Innst. S. nr. 285 (1981-82). Bestemmelsene ble gjort gjeldende fra 1983-budsjettet. Disse bestemmelsene brukes også for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

De fleste virksomhetene får årlige brutto bevilgninger til investeringer under postene 30-49. Samtidig belastes virksomhetene med årlige avskrivninger. I tillegg kan bedriftene årlig sette av beløp under underposten «Investeringsformål» (post 24-05).

Netto årlig investeringsbidrag er etter dette lik investeringsbevilgningene under postene 30-49 med fradrag av avskrivninger og særskilte avsetninger til investeringsformål. Det er dette netto investeringsbidraget som det skal betales rente av, og som m.a.o. er statens rentebærende kapital.



Netto investeringsbidrag anses gitt 1. juli i budsjettåret. I dette året skal det således bare betales rente for et halvt år. Rentesatsen for dette investeringsbidraget holdes fast i 5 år. Etter 5 år reguleres renten til den satsen som da gjelder. Rentesatsen for det enkelte år fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlig rente på 5-års statsobligasjonslån i 12-måneders-perioden regnet bakover fra 30. september året før budsjettåret. Finansdepartementet underretter departementene om hvilken rentesats som skal legges til grunn. Den nevnte måten å fastsette renten på, har vært gjeldende siden budsjettet for 1994, jf. St.prp. nr. 1 (1993-94) Tillegg nr. 7, jf. Budsjett-innst. S. II (1993-94). Den rentesatsen som fastsettes på dette grunnlaget hvert år, gjelder for budsjettårets netto investeringsbidrag og det tidligere netto investeringsbidraget som konverteres etter 5-årsregelen. Dette innebærer at virksomheten i løpet av en 5-årsperiode får fem porteføljer for netto investeringsbidrag med hver sine rentesatser.

Dersom avskrivninger og andre investeringsinntekter et år er større enn investeringsbevilgningene, oppstår spørsmålet om hvilket av de årlige netto investeringsbidragene som skal reduseres. Det må her legges til grunn at det eldste bidraget reduseres først.

Renter av mellomværendet med statskassen

For alle forvaltningsbedriftene skal det beregnes renter av det daglige mellomværendet med statskassen. Dette har vært gjeldende ordning siden 1994, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 (1993-94). Finansdepartementet underretter departementene om hvilken rentesats som skal legges til grunn.

Det daglige mellomværende med statskassen kan i denne sammenheng beregnes ved å ta utgangspunkt i den daglige endringen i bedriftenes netto innestående i Norges Bank.

Det beregnes renter etter samme regler for mellomværendet med statskassen for Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Som nevnt i punkt 2.6.2.1, budsjetteres ikke renter av mellomregnskapet, men de tas inn i bevilgningsregnskapet.

Enkelte obligatoriske opplysninger i fagproposisjonene

I St.prp. nr. 65 (1990-91), jf. Innst. S. nr. 176 (1990-91) om endringer i statens budsjettssystem, ble det pekt på at lønnsomhetsutviklingen i forretningsdriften bør belyses med årlige opplysninger om hva den totalt investerte kapital kaster av seg. På denne bakgrunn gir de årlige budsjettproposisjonene opplysninger om kapitalbalanse for hver enkelt forvaltningsbedrift. Oppstillingen suppleres med enkelte økonomiske nøkkeltall og en finansieringsanalyse. Aktuelle nøkkeltall kan f.eks. være overskuddsgrad, totalrentabilitet, egenkapitalrentabilitet og totalkapitalens omløpshastighet.

I St.prp. nr. 48 (2004-2005), jf. Innst. S. nr. 187 (2004-2005) ble det forutsatt at de årlige budsjettproposisjonene skal gi en oversikt over hovedtrekkene i avskrivningene for de ulike forvaltningsbedriftene og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten. Dette er gjennomført fra og med St.prp. nr. 1 (2005-2006). »

3.7 Annen relevant informasjon fra tidligere stortingsproposisjoner og -meldinger

Under følger enkelte utvalgte tekstutdrag fra dokumenter vedrørende Statsbyggs økonomimodell.



NOU 1989:5 En bedre organisert stat

Utvalget anbefalte en forsøksordning med at investeringer i enkelte ordinære forvaltningsorganer aktiveres, dvs. at investeringene blir rentebelastet og avskrevet over virksomhetenes driftsbudsjetter. Forsøksordningen innebærer at renter i byggetiden belastes for alle investeringsprosjekter. Utvalget skriver i punkt 8.2.1 a:

«Endringer av dagens praksis for eiendomsforvaltning. Utvalget tilrår at Statens bygge- og eiendomsdirektoratet (SBED) bør inngå i forsøksordningen med henholdsvis aktivisering av investeringer og nettobudsjettering, at staten ved SBED i begrenset utstrekning bør kunne benytte aksjeselskapsformen for eiendomsutvikling, og at enkelte statlige virksomheter under nærmere forutsetninger bør kunne dekke sine bygg- og lokalebehov helt eller delvis uten medvirkning fra SBED.»

St.prp.nr. 63 (1990-1991) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen

Stortingsproposisjonen foreslår innføring av en husleieordning. Under følger utvalgte tekster fra dokumentet:

Kapittel 3 – Sammendrag av forslagene i NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen

«... En overgang til et nettobudsjettert SBED fører også til endringer i budsjetteringsordningen for SBED. I hovedsak medfører omleggingen at Stortingets budsjettvedtak for SBED stilles opp på samme måte som for statens forretningsdrift for øvrig. Den viktigste forskjellen i forhold til dagens system er at både driftsinntekter og driftsutgifter føres opp under post (post 24 Driftsresultat) som avslutningsvis angir hvilket netto driftsresultat som er fastsatt som en bindende forutsetning for SBED's drift. Dersom driftsinntektene endres kan SBED endre underpostene for ordinært vedlikehold, andre driftsutgifter og overføringer til og fra reguleringsfond ...»

Kapittel 5 – Forslag til nytt leiesystem for SBEDS virksomhet

5.2 Prinsipper for nytt leiesystem

«(...)For nye bygg som oppføres etter at reformen er innført, vil kapitalkostnadene bli aktivert i SBEDs budsjett. For disse byggene vil for øvrig investeringsbeslutningene bli basert på at leien kan avtales på forhånd til et nivå som gir 7 % realrente i avkastning på investert kapital over byggets levetid.(...)»

5.3 Finansiering av nybygg og utnyttelse av kjøpsopsjoner i eksisterende bygg

(...) Nye bygg som oppføres for å dekke statlige behov for lokaler skal normalt behandles på samme måte som andre statlige investeringsprosjekter(...)»

5.4.1 Leiebegrepet

«(...) På det private leiemarkedet vil utleiers kapitalkostnad avhenge av egenkapitalandelen og skattemessige forhold og vil variere fra utleier til utleier. Avkastningen på statens kapital ved utleie vil være differansen mellom den markedsleie som kreves og de kostnader staten har som utleier. Det blir en intern vurdering hos staten som huseier om avkastningen er tilfredsstillende i henhold til statens krav om intern realrente eller om eiendommen bør selges eller omdisponeres på en annen måte. (...)»



5.7 Optimalt vedlikehold og vedlikehold i en konjunkturpolitisk sammenheng

« (...)Avsetning til eller inntektsføring fra fond

I likhet med de av statens forvaltningsbedrifter som har forutsetning at driftsinntekter minst skal dekke driftsutgifter og avskrivninger, men hvor det lett kan oppstå avvik fra budsjettforutsetningene både på inntekts- og utgiftssiden, må SBED ha en ordning med avsetning til, eller inntektsføring fra fond, i første rekke et reguleringsfond.

Et reguleringsfond har til oppgave å kompensere for avvik i driftsinntekter og utgifter, bl.a for å sikre det vedlikeholds nivået som er forutsatt selv om årets driftsinntekter blir noe lavere enn budsjettet.

Det er foreløpig ikke tatt standpunkt til om det bør settes noe maksimumsbeløp for størrelsen av dette reguleringsfond, og hva det eventuelt bør settes til. Fondet bør imidlertid ha en slik størrelse at SBED kan dekke sine forpliktelser til å opprettholde et optimalt vedlikeholds nivå selv om bevilgning til ordinært vedlikehold under post 24 enkelte år kan bli ført opp med lavere beløp pga. tilpasning til statsbudsjettet totale balanse.

Eventuell renteberegning av fondet må det tas standpunkt til forbindelse med utarbeidelse av regnskapssystemet fir det nye SBED.

Konsekvens av selvassurandørprinsippet

SBED trenger også fondsavsetning for å fange opp det behovet som staten har for midler til å utbedre skadetilfeller, som følge av at staten er selvassurandør. Som nevnt foran, forutsettes det at husleien for hver enkelt virksomhet innkalkuleres et beløp som skal dekke statens utgifter til selvassurans. (...)»

5.8.2 Driftsbudsjett

«(...) Det overskudd som føres opp i budsjettet vil være en bindende forutsetning for SBEDs drift. Etter at budsjettet er vedtatt vil SBED innenfor post 24 kunne endre underpostene for ordinært vedlikehold, andre driftsutgifter og overføring til/fra reguleringsfond dersom driftsinntektene endres.

Fastsettelse av et bestemt krav til overskudd vil altså være det viktigste virkemiddel for staten som eier til å styre aktiviteten ved SBED. Men siden utkast til vedtak av budsjettproposisjonen skal angi beløp både for driftsinntekter, ordinært vedlikehold, andre driftsutgifter og overføring til/fra reguleringsfond, må både Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet under utarbeidelse av det årlige statsbudsjett ta standpunkt til hva som skal føres opp som beløp under hver av disse 4 underposter. Disse beløpene er av veiledende karakter, og vil gi SBED veiledning om hvordan direktoratet skal oppnå det fastsatte overskudd. (...)»

St.prp.nr 52 (1992-93) Om innføring av husleiebetaling for statsetater som er brukere av eiendommer som forvaltes av Statsbygg

Videre innlemming av statlige eiendommer i husleieordningen. Under følger utvalgte tekster fra dokumentet:

Kapittel 3 - Budsjettmessige forutsetninger og justeringer

3.3 Renter på statens kapital



«(...)I henhold til Stortingets vedtak av 9. juni 1982 skal forretningsdriften belastes renter av statens kapital. Bevilgningsreglementets §6, 1.ledd gjør det imidlertid klart at Statsbygg unntas for beregning av årlige renter og avskrivninger på kapital nedlagt før 1. januar 1993. Investeringer i bygg som ferdigstilles etter 1.januar 1993 aktiveres i sin helhet.»

«(...) Gjeldsrenten er i henhold til Finansdepartementets retningslinjer for 1993 satt til 9,9 % for hele «låne»-summen.»

Kapittel 5 – Resultatkrav, avsetning til investeringsformål og omtale av reguleringsfond 1993

5.1 Resultatkrav

«(...)Det er et mål at Statsbyggs virksomhet over tid skal gå i balanse. Statsbygg overgang til forvaltningsbedrift stiller nye krav til resultatrapporteringssystemer. Departementet er i ferd med å utarbeide nye styringssystemer og resultatindikatorer for Statsbygg. Det viktigste styringsparameteret til Statsbygg som forvaltningsbedrift vil være driftsresultatet. Administrasjonsdepartementet vil komme tilbake til nye og endrede resultatkrav for Statsbygg i de årlige budsjettframleggene.»

«(...) Forutsatt at man legger til grunn en beregning med utgangspunkt i dagens investeringsnivå og krav til driftsresultat samt en årlig avsetning til reguleringsfond, vil Statsbygg kunne bli selvfinansierende i løpet av 11 år. Resultatkrav, avsetning til investeringer og reguleringsfond vil bli løpende vurdert.»

3.8 Husleiemodellen - kalkulasjonsrenten

Under følger informasjon om husleiemodellen og kalkulasjonsrenten som leverandøren har mottatt fra Statsbygg.

I NOU (2012) Samfunnsøkonomiske analyser ble kalkulasjonsrenten drøftet og utvalget kom med et forslag om en lik sats (på 4 pst.) for risikojustert kalkulasjonsrente. Forslaget innebærer en endring fra tidligere praksis, ved at man ikke lenger skal kunne differensiere (i de ulike statlige virksomheter) for normale risikoforskjeller. Dette er begrunnet i kompetanse i virksomhetene og om mulige strategiske tilpasninger av kalkulasjonsrenten.

Fra NOUen: «Når utvalget skal gi tilråding om diskonteringsrente til bruk i vurdering av offentlige tiltak, må vi også ta hensyn til beslutningsstrukturen dette inngår i. Et stort rom for skjønn hva gjelder anslag på prosjektspesifikk risiko, rentens tidsstruktur og prosjektets levetid vil kunne gi incentiver til å velge forutsetninger som kan påvirke resultatet av analysen i den retningen ulike aktører ser seg tjent med. I tillegg tyder erfaringene fra tidligere praksis med flere risikoklasser på at mange prosjektanalytikere har vært usikre på de faglige kriteriene for valg av risikoklasse, og at valget derfor tidvis kan synes å ha vært noe vilkårlig. Disse forholdene taler for å anbefale enkle og transparente regler som fanger opp de viktigste sidene ved problemstillingen, men som ikke blir for kompliserte å forstå eller å anvende. På den annen side vil enkle, men rigide regler nødvendigvis begrense analytikerens mulighet til å ta hensyn til mer spesifikk kunnskap om det enkelte prosjekt, for eksempel hva angår systematisk risiko.»

Bakgrunnen for den risikojusterte renten på 4 pst. fremkommer i tabellen nedenfor som også er hentet fra NOUen:



Tabell 5.2 Struktur for diskonteringsrente for et normalprosjekt

	Diskonteringsrente		
	0-40 år	40-75 år	fra 75 år (dvs. i stor grad miljøvirkninger)
-risikofri rente	2,5 prosent	2 prosent	2 prosent
-påslag	1,5 prosent	1 prosent	0 prosent
Risikojustert rente	4 prosent	3 prosent	2 prosent

(Den risikofrie renten er økt fra 2 pst. til 2,5 pst. fra 2014.)

Utvalgets anbefaling er senere lagt til grunn i rundskriv 109/14 Samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementet, punkt 6.2 Kalkulasjonsrente:

«For statlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører skal en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står ovenfor benyttes».

For øvrige statlige tiltak skal den risikojusterte kalkulasjonsrenten som angitt i tabellen under benyttes.

	0-40 år	40-75 år	Etter 75 år
Risikojustert rente	4,0	3,0	2,0

Tabell 6: Valg av kalkulasjonsrente for statlige tiltak. Tall i prosent.

For en periode utover 40 år vil det være vanskelig å finne en langsiktig rente i markedet. Økende usikkerhet om alternativavkastningen er hensyntatt gjennom en reduksjon i kalkulasjonsrenten etter 40 år.

I brev av 17/10-2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet står følgende:

Økt rente i statens husleiemodell

Statens husleieordning ble innført i 1993, og innebærer at Statsbygg inngår en husleieavtale med virksomhetene som bruker lokalene. Husleien skal synliggjøre kostnadene ved bruk av lokaler og eiendom. Husleieberegningen tar utgangspunkt i tomteknadene og investeringskostnadene. I tillegg kommer forventede utgifter til slitasje og drift på eiendommen. Det siste som bestemmer nivået på husleien, er kapitalkostnader i leieperioden.

I dag beregnes renter på investert kapital på hele bygget/investeringen tilsvarende et avkastningskrav som ligger mellom 2,5 og 4 pst. Dette består av 2 pst. risikofri rente pluss et risikotillegg på 0,5–2 pst.

Fra og med 2017 skal Statsbygg legge til grunn en basisrente på 4 pst., samt et risikopåslag på 0,5–2,5 pst. ved beregning av husleie. Ny rente ved beregning av husleie blir da 4,5–6,5 pst.

