
NOUNorges offentlige utredninger **2003: 34**

Mellom stat og marked

Selvstendige organisasjonsformer i staten

Utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 22. august 2002.
Avgitt 12. desember 2003.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0752-5

Sats/Trykk: AIT Trondheim AS/AIT Otta AS

Til Arbeids- og administrasjons- departementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte 22. august 2002 et utvalg for å utrede behovet for og hensiktsmessigheten av statsforetaksformen og alternative selskapsformer for statlige virksomheter. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 12. desember 2003

Inger-Johanne Sand
leder

Knut Boye

Øystein Solheim Lien Inger Johanne Pettersen

Asle Aarbakke

Tone Ibenholt
Janne K. Kjøllesdal
Sidsel Søvik

Innhold

1	Innledning og sammendrag	9	2.4.6	Organisering av helseforetak og universiteter og høyskoler	33
1.1	Utvalgets sammensetning og mandat	9	2.4.7	Endringer i forholdet mellom offentlig og privat sektor	33
1.1.1	Utvalgets sammensetning	9	2.5	Statsforetaksloven og forholdet til EU- og EØS-regelverket	34
1.1.2	Mandat	9			
1.1.3	Utvalgets arbeid	10	3	Ulike former for organisering av statlige virksomheter	36
1.2	Oppbygging av rapporten	10	3.1	Forvaltningsorganer	36
1.3	Sammendrag og anbefalinger	11	3.1.1	Ordinære forvaltningsorganer	36
1.3.1	Bakgrunn for statsforetaksloven og senere endringer i loven	11	3.1.2	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	37
1.3.2	Forvaltningspolitisk utvikling	12	3.1.3	Forvaltningsbedrifter	38
1.3.3	Selskapsetablering og bruken av selskapsformer	12	3.2	Selvstendige organisasjonsformer .	38
1.3.4	Organisering av statlige virksomheter	13	3.2.1	Statsaksjeselskaper	39
1.3.5	Bruk av supplerende virkemidler for å variere og utfylle anvendelsen av rettslige organisasjonsformer	14	3.2.1.1	Hovedtrekk ved formen	39
1.3.6	EØS-avtalen og forbudet mot statsstøtte	15	3.2.1.2	Virksomhetenes art	40
1.3.7	Variasjonen i virksomheter som ivaretar samfunnsmessige oppgaver og er markedsbaserte	15	3.2.2	Statsforetak	41
1.3.8	Utvalgets anbefalinger	16	3.2.2.1	Hovedtrekk ved formen før lovendringen i 2002	41
1.3.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	20	3.2.2.2	Endring i statsforetaksloven	42
			3.2.2.3	Virksomhetenes art	42
2	Forvaltningspolitisk og statsselskapsrettslig bakgrunn .	21	3.2.3	Særlovselskaper	43
2.1	Hermansenutvalget – NOU 1989:5	21	3.2.4	Helseforetak	44
2.2	Statsselskapslovutvalget – NOU 1991:8	22	3.2.5	Stiftelser	45
2.3	Ulike styringsformer for å nå samfunnsmessige eller sektorpolitiske mål	23	4	Styring og regulering av statseide virksomheter	46
2.3.1	Etatsstyring, regulering, eierstyring og kontraktsstyring	23	4.1	Rettslige virkemidler	46
2.3.2	Velferdsøkonomisk begrunnelse for offentlig tjenesteproduksjon	25	4.1.1	Lovgivning	46
2.3.3	Velferdsstatlige og demokratiske begrunnelser for statlig eierskap ...	26	4.1.2	Konsesjoner	47
2.4	Forvaltningspolitisk utvikling de siste 15 til 20 årene	27	4.1.3	Andre reguleringsformer	47
2.4.1	Generelle trekk ved utviklingen	27	4.1.3.1	Enerett- og monopolordninger	47
2.4.2	Delegering av oppgaver og myndighet innenfor staten	28	4.1.3.2	Regulering av markedsadgang og eierskap	47
2.4.3	Økt konkurranseeksponering og regulerte markeder	29	4.1.4	Tilsyn og kontroll	47
2.4.4	Betydningen av å skille mellom statens ulike roller	30	4.2	Organisatoriske virkemidler	48
2.4.5	Selskapsetableringer og bruken av selskapsformer	31	4.2.1	Selskapsdannelser	48
			4.2.2	Eierstyring	48
			4.2.3	Corporate Governance/virksomhetsstyring ...	49
			4.3	Økonomiske virkemidler	51
			4.3.1	Avgifter og gebyrer	51
			4.3.2	Prisreguleringer	51
			4.3.3	Nye finansieringsordninger	52
			4.3.4	Kjøp av tjenester	52
			4.3.5	Konkurranseeksponering	52
			4.3.6	Andre økonomiske virkemidler	52
			4.4	Kontraktstyring og kontaktmøter ..	53
			4.4.1	Kontraktstyring	53
			4.4.2	Bruk av kontaktmøter	53

4.5	Kombinasjon av eierstyring, kontraktstyring og kontaktmøter ...	53	6.1.4.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	66
4.6	Riksrevisjonen	54	6.1.5	Selskapet for industrivekst SF (SIVA SF)	66
5	EØS-avtalen og forbudet mot statsstøtte	55	6.1.5.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	66
5.1	Statsstøtteregelverket	55	6.1.5.2	Finansiering	66
5.1.1	EØS-avtalen og organisering av offentlig virksomhet	55	6.1.5.3	Eierstyring	67
5.1.2	Artikkel 61 – statsstøttereglene og offentlig sektor	55	6.1.5.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	67
5.2	Tjenester av allmenn økonomisk betydning	56	6.1.6	Statskog SF	67
5.2.1	Bakgrunn og rettspraksis	56	6.1.6.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	67
5.2.2	Om begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning	57	6.1.6.2	Finansiering	68
5.2.3	Utviklingstrekk på området	58	6.1.6.3	Eierstyring	68
5.3	Saken om statsforetaksloven	58	6.1.6.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	68
5.3.1	Beskrivelse av saken	58	6.2	Særlovselskaper	68
5.3.2	Kommentarer til saken om statsforetaksloven	59	6.2.1	AS Vinmonopolet	68
5.4	Selskapsrettslige og forvaltningspolitiske konsekvenser av forbudet mot statsstøtte	60	6.2.1.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	68
6	Beskrivelse av et utvalg virksomheter	62	6.2.1.2	Finansiering	69
6.1	Statsforetak	62	6.2.1.3	Eierstyring	69
6.1.1	Statkraft SF	62	6.2.1.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	70
6.1.1.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	62	6.2.2	Norsk Tipping AS	70
6.1.1.2	Finansiering	63	6.2.2.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	70
6.1.1.3	Eierstyring	63	6.2.2.2	Finansiering	70
6.1.1.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	63	6.2.2.3	Eierstyring	70
6.1.2	Statnett SF	63	6.2.2.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	71
6.1.2.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	63	6.2.3	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)	71
6.1.2.2	Finansiering	64	6.2.3.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	71
6.1.2.3	Eierstyring	64	6.2.3.2	Finansiering	71
6.1.2.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	64	6.2.3.3	Eierstyring	71
6.1.3	Enova SF	64	6.2.3.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	71
6.1.3.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	64	6.2.4	Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)	72
6.1.3.2	Finansiering	65	6.2.4.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	72
6.1.3.3	Eierstyring og kontraktstyring	65	6.2.4.2	Finansiering	72
6.1.3.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	65	6.2.4.3	Eierstyring	72
6.1.4	Medinnova SF	65	6.2.4.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	72
6.1.4.1	Generelt om virksomheten og statens eierskap	65	6.2.5	Petoro AS	72
6.1.4.2	Finansiering	66	6.2.5.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	72
6.1.4.3	Eierstyring	66	6.2.5.2	Finansiering	73
			6.2.5.3	Eierstyring	73

6.2.5.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	73	6.6.1.2	Finansiering	82
6.3	Statsaksjeselskaper med pålagte samfunnsoppgaver	73	6.6.1.3	Etatsstyring	82
6.3.1	Posten Norge AS	74	6.6.1.4	Begrunnelse for organisering innenfor staten	82
6.3.1.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	74	6.6.2	Statens kartverk	82
6.3.1.2	Finansiering	75	6.6.2.1	Generelt om virksomheten	82
6.3.1.3	Eierstyring	75	6.6.2.2	Finansiering	82
6.3.1.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	75	6.6.2.3	Etatsstyring	82
6.3.2	Norges Statsbaner AS (NSB AS) ...	76	6.6.2.4	Begrunnelse for organisering innenfor staten	82
6.3.2.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	76	6.6.3	Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)	82
6.3.2.2	Finansiering	76	6.6.3.1	Generelt om virksomheten	82
6.3.2.3	Eierstyring	76	6.6.3.2	Finansiering	83
6.3.2.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	77	6.6.3.3	Etatsstyring	83
6.3.3	Avinor AS	77	6.6.3.4	Begrunnelse for organisering innenfor staten	83
6.3.3.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	77	6.6.4	Statens Pensjonskasse	83
6.3.3.2	Finansiering	77	6.6.4.1	Generelt om virksomheten	83
6.3.3.3	Eierstyring	77	6.6.4.2	Finansiering	83
6.3.3.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	78	6.6.4.3	Etatsstyring	83
6.3.4	Norsk rikskringkasting AS (NRK AS)	78	6.6.4.4	Begrunnelse for organisering innenfor staten	83
6.3.4.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	78	6.7	Helseforetak	84
6.3.4.2	Finansiering	79	6.7.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	84
6.3.4.3	Eierstyring	79	6.7.2	Finansiering	84
6.3.4.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	79	6.7.3	Eierstyring	85
6.3.5	Norsk Eiendomsinformasjon AS	79	6.7.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	85
6.3.5.1	Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap	79	6.8	Reformer i høyere utdanning	86
6.3.5.2	Finansiering	80	7	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	87
6.3.5.3	Eierstyring	80	7.1	Kort om bakgrunnen for utvalgets vurderinger	87
6.3.5.4	Begrunnelse for valg av selskapsform	80	7.1.1	Samfunnsmessige, forvaltningspolitiske og organisasjonsrettslige endringer	87
6.4	Andre typer anvendelse av statsaksjeselskapsformen	80	7.1.2	Den videre inndelingen i dette kapitlet	89
6.5	Stiftelser	80	7.2	Inndeling av statlig eide virksomheter som kan eller bør organiseres selvstendig	89
6.5.1	Lovdata	80	7.2.1	Kriterier for valg av rettslig organisasjonsform	89
6.5.1.1	Generelt om virksomheten	80	7.2.2	Inndeling av virksomheter mellom stat og marked	90
6.5.1.2	Finansiering	81	7.2.3	Forretningsmessig virksomhet	91
6.5.1.3	Begrunnelse for valg av form	81	7.2.4	Forretningsmessig virksomhet der det skal tas samfunnsmessige hensyn	91
6.5.2	Norsk Romsenter	81	7.2.5	Virksomheter med samfunns- pålagte oppgaver, økonomisk regulering og bruk av markedet	92
6.5.2.1	Generelt om virksomheten	81			
6.5.2.2	Finansiering og styring	81			
6.5.2.3	Omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	81			
6.6	Forvaltningsbedrifter	81			
6.6.1	Statsbygg	81			
6.6.1.1	Generelt om virksomheten	81			

7.2.6	Formidling og salg av offentlig autorisert informasjon	93	7.6	Utvalgets forslag og konklusjoner .	99
7.2.7	Høyere utdanning og spesialisthelsetjenestene	94	7.6.1	Innledning	99
7.2.8	Virksomheter med kulturell, faglig eller annen innholdsmessig begrunnet autonomi	94	7.6.2	Statens behov for rettslig, selvstendige selskaps- og foretaksformer	100
7.3	Selvstendige, statlige organisasjonsformer	95	7.6.3	Statsaksjeselskaps- og statsforetaksformen – flertallets syn	100
7.4	Bruk av andre virkemidler	95	7.6.4	Statsaksjeselskaps- og statsforetaksformen – mindretallets syn	103
7.4.1	Rettslige virkemidler	95	7.6.5	Særlovselskaper	104
7.4.1.1	Lovgivning og bruk av tilsynsorganer	95	7.6.6	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter	105
7.4.2	Økonomiske virkemidler	96	7.6.7	Stiftelsesformen	106
7.4.2.1	Statens kjøp av tjenester	96	7.6.8	Utviklingen av eierstyring	106
7.4.2.2	Avgiftsfinansiering eller regulering av inntekter	96	7.6.9	Anvendelsen av andre virkemidler	106
7.4.2.3	Avtalestyring	97	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	107
7.4.3	Organisatoriske virkemidler	97	Litteraturliste	108	
7.4.3.1	Ulike former for eierstyring – bruk av vedtekter	97	Vedlegg		
7.4.4	Kombinasjoner av eierstyring, avtaler og regulering	98	1	Organisering av statlig virksomhet i enkelte land	110
7.5	Betydningen av EØS-avtalen og konkurranserettens forbud mot statsstøtte	98			

Kapittel 1

Innledning og sammendrag

1.1 Utvalgets sammensetning og mandat

1.1.1 Utvalgets sammensetning

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte i august 2002 et utvalg for å utrede behovet for og hensiktsmessigheten av statsforetaksformen og alternative selskapsformer for statlige virksomheter.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor dr. juris Inger-Johanne Sand, Universitet i Oslo, leder
- Førsteamanuensis Knut Boye, Norges Handelshøyskole
- Seniorrådgiver Øystein Solheim Lien, Det norske Radiumhospital
- Professor Inger Johanne Pettersen, Høyskolen i Bodø
- Advokat Asle Aarbakke, advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen

Statskonsult har ivaretatt sekretariatsfunksjonen for utvalget. Sekretariatet har bestått av Sidsel Søvik (sekretariatsleder), Tone Ibenholt, Janne K. Kjøllesdal og Tone Skarpsno (sekretær).

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte i januar 2003 en referansegruppe som skulle bistå utvalget i å fremskaffe nødvendig bakgrunnsmateriale. Samtlige departementer ble invitert til å delta med en representant i gruppen.

Referansegruppen har bestått av representanter fra følgende departementer:

- Finansdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosialdepartementet
- Olje- og energidepartementet

- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Utenriksdepartementet

1.1.2 Mandat

Utvalgets mandat er gitt i Arbeids- og administrasjonsdepartementets notat av 22. august 2002. Departementet foretok i brev av 27. januar 2003 til utvalgets medlemmer og sekretariat en endring i det opprinnelige mandatet ved at det ble innarbeidet en oppdatert henvisning til endring i statsforetaksloven pr. 1. januar 2003 om opphevelse av det statlige garantiansvaret, jf. Ot.prp. nr. 13 (2002–2003), Innst. O. nr. 45 (2002–2003) og Besl. O. nr. 43 (2002–2003). Det ble samtidig gjort endringer i referansegruppens sammensetning.

Utvalget er, etter nevnte endringer, gitt følgende mandat:

”Utvalget skal foreta en gjennomgang og beskrivelse av former for statens organisering av sin virksomhet, med særlig vekt på aksjeselskaps- og statsforetaksmodellen. Gjennomgangen skal bygge på eksisterende utredninger, og forutsettes ikke å være mer detaljert enn hva som er nødvendig for å vurdere særtrekkene ved hver av tilknytningsformene.

Videre skal utvalget vurdere behovet for og hensiktsmessigheten av statsforetaksformen generelt. Behovet for å ivareta samfunnsøkonomiske eller sektorpolitiske hensyn endres over tid. Dette skyldes blant annet at myndighetenes opprinnelige motivasjon for å eie, i dag kan sikres gjennom andre styringsvirkemidler som vedtekter, lovreguleringer, konsekusjoner, statlig kjøp av tjenester samt subsidier og avgifter. Utvalget må legge til grunn at Stortinget har opphevet reglene om statens garantiansvar og bestemmelsene om en egen insolvensprosedyre i statsforetaksloven fra 1. januar 2003 for å bringe loven i samsvar med EØS-avtalen artikkel 61 (1) om statsstøtte, jf. Ot.prp. nr. 13 (2002–2003), Innst. O. nr. 45 (2002–2003) og Besl. O. nr. 43 (2002–2003).

I de senere årene har det vært en tendens i etablering av såkalte særlovsselskaper, som følge av at staten har funnet både aksjeselskaps- og statsforetaksformene uhensiktsmes-

sige. Utvalget skal vurdere behovet for, og eventuelt komme med et konkret forslag til, en ny selskapsform for organisering av statlig virksomhet som tilfredsstillende statens behov på en bedre måte enn dagens ordninger. Dersom utvalget finner at noen av de problemene som er blitt løst ved opprettelse av selskaper ved særlov kunne vært løst ved en annenledes og/eller utvidet bruk av fullmakter i forvaltningsorganer, skal utvalget gi en konkret beskrivelse av hvordan fullmaktene eventuelt kunne ha vært brukt.

Som alternativ til eventuell ny selskapsform skal utvalget vurdere hvorvidt staten gjennom mer aktiv bruk av vedtekter, lovreguleringer, konsesjoner, statlig kjøp av tjenester samt subsidier og avgifter kan utøve sitt eierskap gjennom eksisterende eierformer.

Utvalget må beskrive administrative og økonomiske konsekvenser basert på vurdering av total kostnader ved forslagene som legges frem.

Statskonsult forestår sekretariatsfunksjonen for utvalgsarbeidet. Det opprettes en referansegruppe for utvalget med en representant fra hvert departement, under ledelse av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Utvalgets vurderinger og eventuelt forslag til ny selskapsform skal legges frem for departementet senest innen utgangen av oktober 2003.”

1.1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget startet sitt arbeid i oktober 2002, og har hatt i alt 15 møter. Det har i tilknytning til utvalgsmøtene vært arrangert egne møter med representanter for ledelsen i et utvalg statsforetak og statlige eide selskaper. Utvalget har hatt møter med ledelsen i følgende foretak og selskaper:

- Statskog SF, 11. februar 2003
- Selskapet for industrivekst SF (SIVA), 11. februar 2003
- Statnett SF, 13. mars 2003
- Enova SF, 3. april 2003
- Norges statsbaner AS (NSB), 29. april 2003
- Avinor AS, 29. april 2003

Utvalget har gjennom disse møtene fått verdifull informasjon om bakgrunnen for dagens organisering og om virksomhetenes erfaringer når det gjelder organisasjonsform, styringspraksis og etablering av rutiner for kontakt med eier.

Utvalget har invitert fagpersoner utenfor utvalget til å holde innlegg om utvalgte temaer av særskilt interesse for utvalgets arbeid. Det har vært holdt særskilte temamøter om:

Statsbudsjettutvalgets innstilling, Nærings- og handelsdepartementets arbeid med statsstøt-

teproblematikken, politikk for statlig eierskap, corporate governance og helseforetaksreformen.

Det har vært avholdt tre møter mellom referansegruppen og utvalget. Møtene i referansegruppen har vært konsentrert om følgende temaer:

- Departementenes, særlig eierdepartementenes, erfaringer med statsforetak og særlovselskaper og behovet for slike organisasjonsformer
- Eierdepartementenes erfaringer med styring av statsforetak og særlovselskaper og hvordan kontakten har vært praktisert
- Departementenes eventuelle behov for en fast organisasjonsform mellom aksjeselskapsformen og organisering innenfor staten (forvaltningsorgan)

Departementene har både bidratt med nyttig informasjon gjennom deltakelse i referansegruppen og ved skriftlige innspill i forbindelse med møtene. Representanter fra departementene har også medvirket i særskilte temamøter.

1.2 Oppbygging av rapporten

Utvalget har tatt utgangspunkt i en oppdatert beskrivelse av organisering og tilknytningsformer i staten og av hvilke virkemidler staten bruker for å nå politiske målsettinger innenfor de aktuelle samfunnsområdene. Kapitlene 2 til og med 6 utgjør den beskrivende delen av rapporten. Beskrivelsene bygger på tilgjengelig skriftlig materiale, supplert med muntlig informasjon i møter med utvalgte foretak/selskaper og representanter for departementene.

I *kapittel 2* er det redegjort for hovedtrekk i den forvaltningspolitiske og statsselskapsrettslige utviklingen de siste 10 til 15 årene. Kapitlet inneholder en omtale av sentrale forvaltningspolitiske dokumenter og gjennomførte reformer i statsforvaltningen og en beskrivelse av utviklingstrekk og trender med hensyn til markedsorientering og etablering av statlige virksomheter som selvstendige rettssubjekter. Avslutningsvis inneholder kapitlet en kort omtale av statsforetaksloven og forholdet til EU- og EØS regelverket.

I *kapittel 3* er det gitt en beskrivelse av de ulike formene for organisering av statlige virksomheter med vekt på å beskrive rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet innenfor hver av formene. Organisering både innenfor og utenfor sta-

ten er beskrevet (forvaltningsorgan, statsaksjeselskap, statsforetak, særlovselskap, helseforetak og stiftelse). Hovedvekten er, i tråd med utvalgets mandat, lagt på presentasjonen av statsaksjeselskapsformen og statsforetaksformen.

Valg av tilknytningsform er ett av flere virkemidler som staten rår over i styringen av enkeltsektorer og -virksomheter. De ulike virkemidlene brukes ofte i kombinasjon. I *kapittel 4* gis en oversikt over de virkemidlene som staten har til rådighet for styring av statseide virksomheter. Utvalget har i sin fremstilling funnet det hensiktsmessig å skille mellom henholdsvis rettslige-, organisatoriske- og økonomiske virkemidler.

Etter EU-regelverket og EØS-avtalen er det i utgangspunktet opp til den enkelte medlemstaten å bestemme den konkrete organiseringen av ulike virksomheter, men regelverket vil kunne ha betydning for måten ulike samfunnsmessige tjenester kan organiseres på. Dette gjelder blant annet reglene om forbud mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61 og bestemmelsene i artikkel 59 om offentlige foretak og tjenester av allmennøkonomisk betydning. *Kapittel 5* inneholder en nærmere beskrivelse av statsforetaksloven og forholdet til EU- og EØS-regelverket, herunder en gjennomgang av de særskilte bestemmelsene om unntak fra regelverket, og av selskapsrettslige og forvaltningspolitiske konsekvenser av forbudet mot statsstøtte. Kapitlet inneholder også en særskilt redegjørelse for bakgrunnen for endringene i statsforetaksloven og norske myndigheters posisjoner i forhold til ESA (EFTA Surveillance Agency) i sakens anledning.

I *kapittel 6* er det gitt en beskrivelse av dagens statsforetak, basert på en nærmere gjennomgang av det enkelte foretakets formål og oppgaver, finansiering og begrunnelsen for den selskapsrettslige reguleringen. Tilsvarende beskrivelser er gitt av virksomheter som er organisert ved særskilt lov og av et utvalg statsaksjeselskaper. Flere av virksomhetene som i dag er organisert som statsforetak eller aksjeselskaper har tidligere vært organisert som forvaltningsbedrifter. Utvalget har med henvisning til dette funnet det naturlig å innarbeide en kortfattet beskrivelse også av dagens forvaltningsbedrifter. Bruken av stiftelser er belyst ved eksempler. Til slutt i kapitlet er det gitt en beskrivelse av organisering og styring av helseforetakene og forslag til fremtidig organisering av universiteter og høyskoler.

Kapittel 7 inneholder utvalgets vurderinger og anbefalinger.

I *kapittel 8* behandles økonomiske og administrative konsekvenser.

I vedlegg 1 er det inntatt en kort omtale av

modeller for organisering av statlige virksomheter i et utvalg land som det kan være naturlig å trekke sammenligninger med.

1.3 Sammendrag og anbefalinger

1.3.1 Bakgrunn for statsforetaksloven og senere endringer i loven

Utgangspunktet for dagens lov om statsforetak er NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansenutvalgets innstilling). Bakgrunnen for opprettelsen av Hermansenutvalget og for utvalgets forslag og anbefalinger, var et behov for å endre rigide og detaljstyrende rettslige organisasjonsformer innenfor staten og for å lage et mer ryddig og konsistent sett av rettslig selvstendige organisasjonsformer. Flere virksomheter, spesielt innenfor samfunnsmessig tjenesteyting og infrastruktur, hadde inntil da vært organisert innenfor staten som ordinære forvaltningsorganer eller som forvaltningsbedrifter. Både fra overordnede myndigheter og fra virksomhetene selv, var behovet for omorganisering satt på dagsorden.

Når det gjaldt organisering av næringsvirksomhet, var utvalgets hovedsynspunkt at selskapsform burde velges når staten engasjerte seg i næringsvirksomhet på et økonomisk og forretningsmessig grunnlag. Utvalgets flertall (hele utvalget med unntak av ett medlem) så det som ønskelig med en differensiering av selskapsform etter hva slags karakter det statlige næringsengasjementet hadde. Flertallet foreslo å organisere statlige næringsengasjementer i hovedsakelig to selskapsformer: statsaksjeselskap og en egen statsselskapsform basert på en modernisering av statsselskapsloven av 1965. Sistnevnte selskapsform representerte den gangen en mellomform mellom forvaltningsbedrift og statsaksjeselskap.

Hermansenutvalgets forslag om en ny selskapsform ble fulgt opp ved at det ble nedsatt et nytt utvalg; Statsselskapslovutvalget, med mandat å utarbeide utkast til en ny statsselskapslov. Forslag til ny statsforetakslov ble fremmet for Stortinget i 1991 og vedtatt samme år. Av forarbeidene til loven går det frem at statsforetaksformen i særlig grad var tenkt anvendt for næringsvirksomhet som var viktig i sektorpolitisk sammenheng.

Statsforetaksloven trådte i kraft i 1992. Lovens § 4 annet ledd fastslo at konkurs og gjeldsforhandling ikke kunne åpnes i et statsforetak, og at staten ved oppløsning hadde ansvar overfor kreditorer som ikke hadde fått dekket sine krav direkte fra statsforetaket. Reglene om statens garantiansvar

og bestemmelsene om en egen insolvensprosedyre i statsforetaksloven ble opphevet fra 1. januar 2003. Endringene var begrunnet i behovet for å bringe statsforetaksloven i samsvar EØS-avtalens forbud mot statsstøtte. Endringene innebar at viktige særtrekk ved statsforetaksloven ble fjernet.

1.3.2 Forvaltningspolitisk utvikling

De forvaltningspolitiske utviklingstrekkene som det ble pekt på i NOU 1989:5, har i stor grad fortsatt frem til i dag.

Et hovedtrekk ved de statlige omstillingene siden slutten av 1980-tallet er at det er gitt større frihetsgrader innenfor staten og at virksomhetene er skilt ut i selvstendige rettssubjekter. Et annet viktig trekk er utvikling av supplerende virkemidler for regulering. Resultatet er videre økonomiske og administrative fullmakter for en rekke forvaltningsorganer, oppretting av nye, mer fristilte organer, delegering av myndighet til ytre-/lavere organer i forvaltningshierarkiet og utskilling av virksomheter i rettslig selvstendige enheter. Arbeidsdelingen mellom offentlig sektor og privat sektor er i endring.

Viktige tiltak *innenfor forvaltningen* har vært gjennomført ved endringer i det statlige budsjettssystemet og statens økonomireglement, og gjennom politiske vedtak som har åpnet for en mer fleksibel og individbasert personal- og lønnspolitikk. Endringer i budsjettssystemet og utvidet delegering av budsjettfullmakter fra overordnet forvaltningsnivå til den enkelte statlige virksomheten har generelt bidratt til større økonomisk handlefrihet for den enkelte virksomheten. Parallelt med endringene i budsjettssystemet har det skjedd en tilsvarende utvikling i statens personal- og lønnspolitikk. Endringer i avtaleverket har i løpet av 1990-tallet åpnet for en mer fleksibel lønnsfastsettelse med et sterkere innslag av markedstilpasning.

Bruk av mer markedsrettede organiserings- og styringsformer har blitt mer fremtredende. Utviklingen er ikke særnorsk, men fremstår som en klar utviklingstrend i mange OECD-land. Utviklingen har flere årsaker. Delvis har den vært forårsaket av teknologiske endringer som har gjort det umulig å opprettholde flere av de statlige monopolene, og delvis skyldes den endringer i internasjonale rammebetingelser og da særlig EØS-avtalens bestemmelser. Utviklingen skyldes også en tro på at marked og konkurranse vil gi en mer effektiv produksjon av tjenestene enn produksjon innenfor offentlig sektor. En viktig del av argumentasjonen for bruk av mer selvstendige organisasjonsformer har vært behovet for en klarere ansvars plassering,

og for et klarere skille mellom regulering og tilsyn på den ene siden, og tjenesteproduksjon på den andre siden.

Det har de senere årene blitt rettet stadig større oppmerksomhet mot mulige uheldige konsekvenser av en sammenblanding av statens ulike roller. Dette gjelder særlig rollen som eier i forhold til rollen som regulator og tilsynsmyndighet. Utviklingen har gått i retning av at styring via eierposisjon i mange tilfeller har blitt mindre viktig for å nå politiske mål, mens styring ved bruk av andre virkemidler er blitt viktigere. Bruken av selvstendige organisasjonsformer skjer i dag i betydelig grad i kombinasjon med ulike andre virkemidler så som materiellrettslig regulering, vedtekter, kjøp av tjenester, regulering av virksomhetenes økonomi og markedsbetingelser, avtalestyring, kontaktmøter mellom eier og virksomhet med videre. Dette bidrar til å skape et mer komplekst bilde av offentlige organisasjonsformer, offentlig regulering og eierstyring.

1.3.3 Selskapsetablering og bruken av selskapsformer

Fra 1990 og frem til i dag har det vært foretatt en rekke omorganiseringer til rettslig selvstendige organisasjonsformer, spesielt av de tidligere forvaltningsbedriftene. Noen av virksomhetene er også blitt splittet opp i flere enheter og er omorganisert flere ganger.

Ved valget mellom statsaksjeselskap, særlovorganisering og statsforetak har graden av markedsbasering av virksomheten og av forretningsmessige premisser hatt betydning. Der disse faktorene har vært dominerende er vanligvis statsaksjeselskapsformen blitt valgt. Statsforetaksformen har blitt mindre anvendt enn opprinnelig forutsatt.

Følgende seks virksomheter var pr. 1. januar 2003 organisert som statsforetak:

Statnett, Statkraft, Statskog, SIVA, Medinnova og Enova. Medinnova er vedtatt omdannet til aksjeselskap med virkning fra 1. januar 2004. Med unntak av Enova, er samtlige foretak etablert tidlig på 1990-tallet. SIVA og Medinnova var tidligere organisert etter lov om visse statsbedrifter av 1965, mens Statnett og Statkraft var organisert som forvaltningsbedrifter. Statskog var organisert som et ordinært forvaltningsorgan. Statens kantiner var statsforetak en periode, men er nå aksjeselskap og delprivatisert.

De fleste statlig eide selskapene er organisert som statsaksjeselskaper. Flere av selskapene som ble etablert som statsaksjeselskaper på 1990-tallet, er blitt delprivatisert eller det foreligger planer om

(del)privatisering. Dette gjelder selskaper der det ikke er noen særskilt sektorpolitisk begrunnelse for å opprettholde eierskapet. Det er også et trekk at forvaltningen av eierskapet for en del av disse selskapene er overført fra sektordepartement til Nærings- og handelsdepartementet.

Særlovsorganisering er blitt brukt i noen tilfeller på 1990-tallet der det har foreligget helt spesielle sektorpolitiske hensyn, som for eksempel ved etableringen av SND. Den ble også benyttet i forbindelse med omdanningen av NSB og Posten Norge. Særloven var her knyttet til at de ansatte beholdt sine rettigheter som stats tjenestemenn. NSB og Posten ble i 2002 omdannet til statsaksjeselskap.

1.3.4 Organisering av statlige virksomheter

Forvaltningsorganer er hovedformen for organisering av statlig virksomhet. Forvaltningsorganer er i utgangspunktet omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er stats tjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganer kan instrueres løpende av overordnet myndighet. Statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil inneholde mer detaljerte krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorganet.

Det enkelte forvaltningsorganet kan gis unntak fra administrative lover, forskrifter og andre regler gjennom særskilte fullmakter. Fullmaktene kan være av faglig, økonomisk eller personalmessig art. Det skilles gjerne mellom følgende tre undergrupper av forvaltningsorganer:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

Det er i første rekke fullmaktene innenfor økonomirådet som har dannet utgangspunkt for kategoriene. Oppmykingen av det statlige budsjettssystemet har bidratt til at forskjellene mellom de ulike underformene med hensyn til økonomisk handlefrihet i praksis har blitt mindre.

Den rettslige reguleringen av statlige virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter vil avhenge av den organisasjonsformen som er valgt. *Selvstendige statlige virksomheter* vil kunne organiseres som:

- statsaksjeselskaper, det vil si statlig heleide aksjeselskaper organisert etter aksjeloven med de særbestemmelsene som loven setter for statsaksjeselskaper

- statsforetak organisert etter statsforetaksloven
- særlovselskaper organisert etter egne lover
- helseforetak organisert etter helseforetaksloven
- stiftelser organisert etter stiftelsesloven

Det som skiller den rettslige organiseringen som statsforetak fra statsaksjeselskaper er særlig følgende:

- Statsforetaksformen forutsetter at staten eier hele foretaket, jf. statsforetakslovens § 1. Der som andre skal trekkes inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres. Dette kan representere en barriere mot del- eller helprivatisering.
- Etter statsforetakslovens § 23 har statsforetakene skriftlig foreleggelsesplikt for eier i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetenes karakter.
- Statsforetaket skal sende styreprotokoll til eier, jf. statsforetakslovens § 24.

Særlovselskap er ingen egen selskapsform, men benyttes som betegnelse på enkeltstående selskaper som er regulert i egen lov, som også inneholder særskilte organisatoriske regler. Aksjelovens bestemmelser kan helt eller delvis gjøres gjeldende.

Gjennom helseforetaksloven har man siden 2002 fått en ny tilknytningsform for en avgrenset gruppe virksomheter organisert etter lov om helseforetak. Helseforetaksloven er utarbeidet med utgangspunkt i statsforetaksloven, men har en rekke særbestemmelser som er tilpasset sektoren og de særskilte styringsbehovene som foreligger.

Statlige virksomheter kan også organiseres som stiftelser. Stiftelsen er en *selveiende* enhet. Den eies verken av staten eller av private rettssubjekter. En stiftelse kan derfor ikke styres ved instruksjon eller fra eierposisjon, men gjennom særskilt lovgivning, krav nedfelt i vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver.

Behovet for ulike organisasjonsformer og den nærmere utformingen er avhengig av flere forhold og vurderinger. Dette inkluderer blant annet de aktuelle virksomhetenes formål og oppgaver, virksomhetenes grad av markedsbasering, og ulike former for offentlig regulering av de aktuelle virksomhetene, spesielt reguleringen av virksomhetenes økonomi.

1.3.5 Bruk av supplerende virkemidler for å variere og utfylle anvendelsen av rettslige organisasjonsformer

Valg av tilknytningsform er ett av flere virkemidler som staten rår over i styringen av enkeltsektorer og virksomheter. Utskilling av virksomheter i egne selvstendige rettssubjekter som selskaper og foretak, innebærer at styring gjennom forvaltningshierarkiet ikke lenger er mulig. For å kompensere for dette er det tatt i bruk flere virkemidler for å sikre at samfunnsmessige formål og hensyn blir ivaretatt. Spennvidden i bruken av supplerende virkemidler har bidratt til å skape mer hensiktsmessige organisasjonsformer for virksomheter som både er markedsbaserte og skal ta samfunnsmessige hensyn.

Lovgivning og bruk av tilsynsorganer

Lovgivningen regulerer virksomheter blant annet gjennom myndighet til å gi konsesjoner og tillatelser og ved bestemmelser om kontroll og tilsyn. Statlige tilsynsorganer gjennomfører tilsynet. Både generell lovgivning og sektorlovgivning kan bidra til en hensiktsmessig regulering av selvstendige enheter.

En sterkere vektlegging av regulering gjennom lovgivning fra politiske myndigheter, konsesjoner til utøvende virksomheter og bruken av tilsynsorganer, er blant annet en konsekvens av ønsket om å gjennomføre et klarere skille mellom de ulike funksjonene som offentlige myndigheter kan ha, og å bedre kvaliteten på ulike tjenester gjennom bedre tilsyn og kontroll. Hver enkelt funksjon skal kunne utføres mer habilt og presist ut fra de hensynene som den enkelte funksjonen skal ivareta.

Statens kjøp av tjenester

I kombinerte virksomheter og/eller virksomheter som er i endring, har statlig kjøp av tjenester blitt et viktig virkemiddel for å kunne opprettholde de delene av tjenestene som ikke kan drives forretningsmessig og som det er av samfunnsmessig interesse å opprettholde. Det inngås i hvert tilfelle en kontrakt som nærmere spesifiserer hva som skal leveres og til hvilken pris. Der det er flere aktuelle leverandører, skal anbudskonkurranse benyttes.

I forhold til statsstøttereglene er det avgjørende at formålet for tjenestene dekkes av de unnatakene som gjelder. Det er også et krav i forhold til statsstøttereglene at den kompensasjonen som gis, ikke skal overstige kostnadene ved tjenestene. Dette muliggjør kombinasjoner av markedsbasert virksomhet og utføring av samfunnsmessige opp-

gaver innenfor ett og samme selskap eller foretak.

Avgiftsfinansiering eller regulering av inntekter

Virksomheter som skal ivareta samfunnspålagte oppgaver, kan også styres ved at prisen og inntektstaket reguleres. Virksomheter som ivaretar samfunnsmessige oppgaver og som er funksjonelle monopoler av praktiske årsaker, finansierer i en del tilfeller sin virksomhet ved avgifter. Ved en slik regulering av inntektsnivået kan virksomhetens omfang og økonomi også til en viss grad planlegges og dimensjoneres.

Kontraktstyring

Avtaleinstrumentet innebærer at det foregår tosidige forhandlinger om hva som skal ytes, de nærmere betingelsene for og prisen på ytelsene. De politiske myndighetene står imidlertid helt fritt i sine endelige avgjørelser av hva de bestiller og aksepterer som pris. Det er derfor ikke frie forhandlinger på samme måte som mellom to private parter. Bruken av avtaler gir likevel i form en viktig fleksibilitet. Avtaler kan også bidra til en større grad av løpende prosessstyring ved bruk av klausuler om reforhandlinger og dialog.

Ulike former for eierstyring og bruk av vedtekter

Den formelle eierstyringen av statsselskaper og statsforetak skjer gjennom *vedtak i generalforsamling* eller *foretaksmøte*.

Staten som eier kan bruke sin myndighet til å styre ved å utforme og spesialtilpasse vedtektene for de enkelte selskapene eller foretakene. Det kan for eksempel dreie seg om å presisere hva slags saker som skal legges frem for et departementet som eier, og hva slags oppgaver selskapene/foretakene skal ivareta. Flere statsselskaper har den såkalte § 10-bestemmelsen i sine vedtekter. Det innebærer at styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å ha politiske eller prinsipielle sider og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske konsekvenser. Denne bestemmelsen vurderes som nyttig for gjensidig informasjon, men det ser ikke ut til at den har resultert i en aktiv bruk av instruksjonsmyndigheten.

For statsforetakene er det fastsatt ved lov at alle saker av *vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter*, skal forelegges skriftlig for departementet, jf. statsforetakslovens § 23 annet ledd. Denne

bestemmelsen må antas å fange noe videre enn § 10-vedtekten. *Styreprotokollene* i statsforetak skal også rutinemessig sendes til eierdepartementet.

Kombinasjoner av eierstyring, avtaler og regulering

I de møtene utvalget har hatt med representanter for ulike statsselskaper og statsforetak og med representanter for departementene, er det blitt klart at formene for eierstyring og for kontakt mellom eier og virksomhet varierer en del. Formelle og mer uformelle styringsformer og kontakter kombineres i betydelig grad. I tillegg til generalforsamling/foretaksmøte brukes kontaktmøter 2–3 ganger i året mellom departementet og selskaps ledelse.

Kontakt og informasjonsutveksling ut over generalforsamlinger og formell eierstyring benyttes spesielt for selskaper og foretak som har samfunnsplågte oppgaver, og som har en regulert økonomi ved fastsettelse av avgifter, kjøp av tjenester eller lignende.

Kombinasjonen av eierstyring, kontraktstyring og regulering ved lov kan gi en betydelig kontaktflate mellom virksomhetene og departementene som representanter for statlige myndigheter. I noen tilfeller er disse ulike styringsfunksjonene spredt mellom flere departementer (og direktorater). I andre tilfeller er de samlet. Det kan være et problem at informasjon og styrings- og reguleringsmuligheter kombineres i ett departement fordi de kan påvirke hverandre på uheldige måter. Utvalget ser fordeler ved å skille klarere mellom de ulike funksjonene som statlige myndigheter har, men ser også at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å samle dem. Det gjelder spesielt når virksomhetenes særlige samfunnsoppdrag og dermed deres faglige eller innholdsmessige side står sentralt.

1.3.6 EØS-avtalen og forbudet mot statsstøtte

EØS-avtalen utgjør en viktig rammebetingelse for etatenes organisering og finansiering av samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer. Avtalen regulerer ikke valg av organisasjonsformer i offentlig sektor direkte, men forbudet mot statsstøtte er en premiss for finansieringen av visse virksomheter. Alle tjenester av økonomisk art omfattes av statstøteregele, men for tjenester av allmenn økonomisk art kan det gjøres unntak fra statsstøtteforbudet i avtalens artikkel 61.

Konkurransereglene, herunder reglene om forbud mot statsstøtte i EØS-avtalen svarer til reglene om dette i EU-traktaten. De sistnevnte har vært

utviklet over tid i EU og i betydelig grad også gjennom EU-domstolens avgjørelser. Reglene gjelder for alle virksomheter som er i konkurranse, jf. EØS-avtalens artikkel 61. Det er tolket slik at alle virksomheter som utfører økonomiske tjenester omfattes. I artikkel 59 er det bestemmelser om at også det som kalles "offentlige foretak" omfattes av reglene om forbud mot statsstøtte, det vil si virksomheter drevet av eller eid av det offentlige med en viss grad av autonomi, og som kan defineres å være i en konkurransesituasjon. Artikkel 59 nr. 2 inneholder et unntak. Statstøtteforbudet gjelder likevel ikke når det hindrer virksomheter som er pålagt å utføre tjenester av allmenn økonomisk art fra å utføre disse oppgavene.

Forbudet mot statsstøtte rammer også alle potensielle statsstøtteordninger. Ved vurderingen av statsforetaksloven ble det ikke ansett som nødvendig at det enkelte foretak konkret hadde oppbåret en fordel. Det var tilstrekkelig at det potensielt sett var mulig ved statsforetakslovens system.

1.3.7 Variasjonen i virksomheter som ivaretar samfunnsmessige oppgaver og er markedsbaserte

Utvalget har gjennom møter med virksomhetene og studier av aktuelle dokumenter, dannet seg et bilde av organisering og styringspraksis i statsforetakene, særlovselskapene og en del av statsaksjeselskapene, jf. kapittel 1.1.3. Dette har vært med på å danne bakgrunn for utvalgets forståelse for virksomhetenes art og valg av tilknytningsform.

I henhold til mandatet har utvalget vurdert behovet for og hensiktsmessigheten av ulike stats-selskaps- og statsforetaksformer, og da spesielt statsforetaksloven og anvendelsen av ulike særlover. Det er organisasjonsformer for virksomheter som ligger mellom ordinære myndighetsutøvende virksomheter og rent markedsbaserte virksomheter som er vurdert. Utvalget har ikke ansett det som en del av sitt mandat å vurdere behovet for statlig eierskap, og i hvilke tilfeller det i så fall er behov for statlig heleide eller deleide aksjeselskaper. Helseforetaksformen og forslagene til nye organisasjonsformer for høyere utdanning er også holdt utenfor utvalgets vurderinger og anbefalinger.

Flere av de virksomhetene som det kan være aktuelt å organisere som rettslig selvstendige statlig eide enheter, utfører tjenester med samfunnsmessig betydning. De kan være helt eller delvis markedsbaserte, men skal samtidig ivareta samfunnsmessige hensyn eller oppgaver. Både bruken av markedet, de samfunnsmessige oppgavene

og offentlig regulering vil kunne variere betydelig. Utvalget mener at nøyaktige beskrivelser av følgende kriterier, vil kunne bidra til bedre avgjørelser om hva slags rettslig selvstendige organisasjonsformer staten bør ha:

- virksomhetenes bruk av markedet, det vil si om de helt eller delvis drives etter bedriftsøkonomiske kriterier
- offentlig regulering av den enkelte virksomheten; rettslig og organisatorisk
- offentlig regulering av virksomhetenes inntekter ved fastsettelse av avgifter, tak på inntekt, kjøp av tjenester, lån eller andre overføringer med videre
- på hvilken måte og i hvilken grad virksomhetene skal ivareta samfunnsmessige hensyn eller samfunnspålagte oppgaver

Utvalget har lagt vekt på å identifisere virksomhetstyper som kan plasseres mellom den rene forvaltningsmessige statlige organiseringen og den rene markedsorganiseringen. Utvalget foreslår følgende inndeling i ulike typer av virksomheter som det kan være behov for å organisere selvstendig i den foreliggende situasjonen:

- virksomheter som drives helt ut etter bedriftsøkonomiske kriterier, men som er gjenstand for en generell rettslig regulering
- virksomheter som i utgangspunktet drives etter bedriftsøkonomiske kriterier, men som samtidig skal ta visse samfunnsmessige hensyn for hele eller deler av virksomheten eller ivareta bestemte samfunnsmessige oppgaver, og som derfor kan være både generelt og mer spesielt regulerte (gjennom sektorlovgivning)
- virksomheter som primært skal levere bestemte samfunnspålagte oppgaver og derfor må etterleve nærmere bestemte krav til kvalitet, og som derfor også kan være mer omfattende regulert og styrt både rettslig og økonomisk

I tillegg til de tre ovennevnte virksomhetstypene skal det nevnes to andre kategorier som hver på sin måte har betydelige innslag av institusjonell autonomi og markeds- eller markedsliknende mekanismer. Disse inngår ikke i utvalgets hoveddrøftinger og vurderinger, men er tatt med for å vise spekteret i virksomhetstyper mellom stat og marked:

- Den nye loven om helseforetak innebærer at spesialisthelsetjenestene og alle norske statlige sykehus nå er organiserte gjennom fem regionale helseforetak som i loven beskrives som rettslig selvstendige foretak eid av staten.
- Universiteter og høyskoler er i dag organisert

som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Videre bestemmelser er gitt i lov om universiteter og høyskoler. Det foreligger nå forslag fra et statlig oppnevnt utvalg om omorganisering av sektoren.

Utvalget har holdt disse virksomhetene utenfor den mer generelle diskusjonen om bruk av selvstendige organisasjonsformer i staten. Begge sektorene er omfattende og spesielle, samtidig som de har stor samfunnsmessig betydning. De er regulert gjennom særlovgivning med en betydelig sammenheng mellom organisatoriske regler og innholdsmessige regler for den respektive sektoren. Utvalget mener at for slike sektorer kan særlovgivning være hensiktsmessig.

Det offentlige bidrar også i betydelig grad til finansiering av kunstneriske og kulturelle virksomheter. Slike virksomheter er ofte organisert som selvstendige selskaper eller stiftelser og driver i et marked, men i mange tilfeller med underskudd. Utvalget har ikke gått nærmere inn på de spesielle utfordringene som kan foreligge for denne gruppen, da det vil være mer knyttet til virksomhetenes art enn til organisatoriske forhold.

1.3.8 Utvalgets anbefalinger

Statens behov for rettslig selvstendige selskaps- og foretaksformer

Utvalget har lagt vekt på at de statlig drevne eller eide virksomhetene som i dag er rettslig selvstendig organiserte, er en betydelig og sterkt variert gruppe av virksomheter, der mange driver med sentrale og samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer. Noen av disse drives i det helt vesentlige ut fra bedriftsøkonomiske kriterier. Andre har en mer blandet økonomisk struktur med betydelig avhengighet av offentlige reguleringer i form av avgiftsfastsettelse, kjøp av tjenester eller andre økonomiske overføringer. Noen av virksomhetene er pålagt å ivareta bestemte oppgaver som kan løses på en ordinær markedsbasert måte. Mange av virksomhetene er også omfattet av en betydelig innholdsmessig regulering. Noen er helt ut konkurranseutsatte og konkurrerer med andre bedrifter. Andre har helt eller delvis faktiske eller funksjonelle monopoler for viktige sider ved sin virksomhet, eller de er pålagt å ivareta bestemte oppgaver. Utvalget har lagt vekt på å komme frem til klarere og mer forutberegnelige mønstre for organiseringen av selvstendige virksomheter eid av staten. Det er også lagt vekt på å komme frem til et sett av organisasjonsformer som sannsynligvis vil kunne

fungere over tid og er rimelig robuste i forhold til endringer av virksomhetene.

Statsaksjeselskapsformen

Utvalget er enig i at statsaksjeselskapsformen egner seg for virksomheter som skal drive bedriftsøkonomisk. Statsaksjeselskapsformen er en kjent organisasjonsform. Det gir forutsigbarhet for de som bruker den, og de som samarbeider med selskapene. Utvalget foreslår ingen endringer i den nåværende statsaksjeselskapsformen. Det konstateres at flere statsaksjeselskaper har den såkalte § 10-bestemmelsen i vedtektene. Det innebærer at de har en plikt til å forelegge eier gjennom generalforsamlingen; "alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger".

Behovet for en statlig selskapsform ved siden av statsaksjeselskapsformen

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder behovet for en statlig selskaps- eller foretaksform ved siden av statsaksjeselskapsformen. Utvalget er imidlertid enig om at det ikke foreligger andre hensiktsmessige alternativer for en ny statsselskapsform enn en eventuell videreutvikling av statsforetaksformen.

Flertallets syn:

Utvalgets flertall (medlemmene Lien, Pettersen og Sand) mener at det ut fra den foreliggende variasjonen i typer av oppgaver som det kan være aktuelt å organisere rettslig selvstendig, vil være hensiktsmessig å opprettholde to former for statsselskaper:

- *statsaksjeselskapsformen*, for de virksomhetene som i det vesentlige driver bedriftsøkonomisk
- *en noe endret og tilpasset statsforetaksform*, for de virksomhetene som primært ivaretar samfunnspålagte oppgaver og derfor driver innenfor langt mer markedsregulerte rammer

Utvalgets flertall har lagt vekt på følgende hovedargumenter:

- den foreliggende variasjonen i typer av oppgaver der det kan være aktuelt å bruke rettslig selvstendige organisasjonsformer, herunder at noen av virksomhetene ivaretar samfunnspålagte og spesielle oppgaver som ikke kan drives helt ut etter bedriftsøkonomiske hensyn, men som er økonomisk regulert eller mottar økono-

miske overføringer fra staten for å utføre oppgavene

- bredden i og betydningen av de ulike samfunnsmessige oppgavene som disse skal ivareta, og det behovet for kontakt til eierdepartementet som dette kan tilsi, og som utvalgets gjennomgang av virksomhetene har vist at eksisterer
- den betydelige direkte og indirekte økonomiske reguleringen av noen av disse virksomhetene og deres inntekter eller inntektsgrunnlag, i tillegg til den øvrige offentligrettslige reguleringen
- behovet for klarhet i anvendelsen av statlige selskapsformer, og for robusthet i det settet av selskapsformer som er til disposisjon og behovet for å unngå bruk av særlovsorganisering

Utvalgets flertall foreslår at det gjøres følgende tillegg i statsforetaksloven:

- Det tas inn i loven en bestemmelse som presiserer lovens bruksområde for "virksomheter som ivaretar samfunnspålagte oppgaver".
- Det presiseres at alle planvedtak for fremtidig virksomhet samt regulære planer for det neste året og halvårsmeldinger skal sendes vedkommende departement sammen med styreprotokollene (lovens § 24 tredje ledd).
- Det tas inn en bestemmelse om en plikt til å avholde kontaktmøter med eier i tillegg til foretaksmøtene.

Disse endringene vil bidra til å markere at statsforetaksformen skal anvendes på virksomheter som ivaretar samfunnsmessige eller samfunnspålagte oppgaver. Utvalgets flertall legger til grunn at samfunnsmessige og samfunnspålagte oppgaver normalt vil forutsette en mer omfattende regulering og kontakt med myndighetene enn det som vil være tilfelle for de aller fleste statsaksjeselskaper som i større grad driver etter fullt ut bedriftsøkonomiske kriterier.

Forskjellene innenfor gruppen av virksomheter som det kan være aktuelt å organisere selvstendig, har etter flertallets syn betydning for virksomhetene og for hvordan disse virksomhetene styres. Utvalgets flertall legger vekt på at disse forskjellene er så vidt viktige både for forholdet mellom eier og virksomhetene og for forholdet til samfunnet for øvrig, at de bør reflekteres i en viss bredde i de rettslige organisasjonsformene og synliggjøres utad ved at to statsselskapsformer opprettholdes. De økonomiske reguleringene av virksomhetenes inntekter i form av statlig fastsettelse av avgifter, budsjettbetingelser, tak på samlet inntekt, kjøp av tjenester, lån fra staten, formidling av statlige garantier,

overføring av eiendommer med videre, innebærer en viktig forskjell med hensyn til betingelsene for å drive virksomhetene og for forholdet til staten som eier, sammenlignet med virksomheter som er fullt ut markedsorienterte.

Dette har en så vidt stor betydning for de virksomhetene det angår, at dette må anses å innebære en form for statlig medansvar for at virksomhetene skal kunne ivareta sine formål på en forsvarlig måte.

Bredden og variasjonene i virksomhetenes art markeres bedre ved at det gis regler om *to selskapsformer på lovnivå*. Den mer omfattende kontakten med eier- og eventuelt reguleringsdepartementet vil fremstå som mer synlig og ryddig ved at reglene om dette er gitt i lov enn om de bare er gitt ved vedtekter.

En ny statsforetaksform uten bruk av generelle statlige garantier, men mer spesifiserte regler om rapportering til departementet, bør kunne brukes for virksomheter som i hovedsak ivaretar samfunnsplågte oppgaver, og som derfor har en delvis regulert inntektsside, og som for øvrig er markedsorienterte innenfor de rammene som er gitt. For de virksomhetene som i dag er organisert som statsforetak vil det også være en praktisk fordel å kunne fortsette med den organisasjonsformen som de har.

Etter de endringene som er gjort i statsforetaksloven med utgangspunkt i statsstøtteforbudet i EØS-avtalen, vil konkurs være en reell mulighet for statsforetakene. Statsforetaksformen bør derfor heretter ikke anvendes på virksomheter som myndighetene ønsker å skjerme fra en konkurssituasjon. Da er forvaltningsorganformen med særskilte fullmakter det hensiktsmessige alternativet. Det bør likevel føyes til at virksomheter som er økonomisk regulert på måter som er beskrevet ovenfor (og som inkluderer de fleste statsforetakene i dag), har en større mulighet til å forutsi sine økonomiske rammebetingelser enn fullt ut markedsorienterte virksomheter. Selv om konkurssmuligheten antas å være reell, kan den være mindre sannsynlig enn for markedsbaserte aktører. Utvalgets flertall kan derfor ikke se at de endringene som er gjort i statsforetaksloven i 2002, gjør denne formen mindre egnet for de virksomhetene som i dag er organisert slik.

Utvalgets flertall anser at to statsselskapsformer gir staten en bedre mulighet til også å bruke rettslig selvstendige organisasjonsformer ved organiseringen av sentrale samfunnsmessige tjenester eller infrastrukturer. Forekomsten av to selskapsformer vil således kunne lette og understøtte forvaltningspolitisk reform- og modernise-

ringsarbeid. For noen av disse tjenestene kan det være motforestillinger mot å bruke en ren statsaksjeselskapsform som normalt assosieres med virksomheter som er drevet ut fra bedriftsøkonomiske kriterier. Statsforetaksformen innebærer også en større avstand til salg eller delprivatiseringer av virksomhetene. Statsforetaksformen kan dermed gi mer stabile rammebetingelser for slike virksomheter enn statsaksjeselskapsformen. Sentralt i begrunnelsen for å opprettholde en særlig statsforetaksform ved siden av statsaksjeselskapsformen, står betydningen av de samfunnsplågte oppgavene og den offentlige reguleringen av økonomiske rammebetingelser. Dermed understrekes behovet for en stabil og offentlig forankret eierrolle.

Utvalgets mandat omfatter ikke spørsmålet om å vurdere behovet for omdanning av enkeltvirksomheter og -selskaper. Utvalgets flertall vil likevel peke på at gjennomgangen av trekk ved formål, oppgaver og rammevilkår for dagens forvaltningsbedrifter, statsforetak, særlovselskaper og statsaksjeselskaper som opererer mellom stat og marked, viser at det ut fra utvalgets typologisering er flere virksomheter enn dagens statsforetak som det vil kunne være mulig eller formålstjenlig å vurdere organisert innenfor en revidert statsforetaksmodell.

Utvalgets flertall legger vekt på at opprettholdelsen av statsforetaksformen vil gjøre det enklere å unngå bruk av særlovsorganisering.

Mindretallets syn:

Utvalgets mindretall (medlemmene Boye og Aarbakke) mener det ikke er tilstrekkelig behov for å opprettholde en særskilt statsforetaksform og vil derfor foreslå at dagens lov om statsforetak oppheves.

Reglene om at det ikke kunne åpnes konkurs i statsforetak, og de tilknyttede reglene om statens ansvar for udekkede forpliktelser under avvikling av et foretak, var tidligere et karakteristisk kjennetegn ved denne selskapsformen. Statens behov for å kunne drive virksomhet gjennom selskaper organisert som egne rettssubjekter uten trussel om konkursåpning, var da også i sin tid en viktig del av begrunnelsen for at statsforetak overhodet ble etablert som en egen selskapsform. Når de nevnte reglene nå er opphevet, har statsforetaksformen mistet sitt kanskje viktigste særtrekk, samtidig som en viktig del av begrunnelsen for å ha statsforetak som en egen selskapsform ikke lenger er til stede.

Statsforetaksloven ble i sin tid utformet etter mønster av den dagjeldende aksjeloven av 1976, med særreglene for statsaksjeselskaper, som i dag

gjenfinnes i aksjeloven av 1997. Det har dermed alltid vært betydelige likheter mellom regelverket for statsforetak og regelverket for statsaksjeselskaper. Dette inntrykket er nå ytterligere forsterket gjennom opphevelsen av de nevnte reglene i statsforetaksforetaksloven, som representerte én av de viktigste forskjellene mellom de to regelsettene. Etter mindretallets syn gjenstår nå kun mindre betydningsfulle forskjeller, som dessuten kan nøytraliseres gjennom bruk av hensiktsmessige vedtektsbestemmelser og/eller instruksjoner. Etter mindretallets syn, vil for eksempel en bestemmelse som i statsforetaksloven § 23 annet ledd, om styrets plikt til å forelegge visse saker for eierdepartementet, kunne implementeres i et statsaksjeselskap på én av de nevnte måtene dersom det anses ønskelig. Graden av likhet mellom regelverket for statsaksjeselskaper og regelverket for statsforetak, er i seg selv et argument mot å opprettholde to regelsett.

Mindretallet deler flertallets syn på at staten i visse tilfeller har et særlig behov for styring og/eller finansiering av visse offentlige virksomheter. Ettersom de rettslige rammebetingelsene for statsforetak og statsaksjeselskaper i utgangspunktet er svært like, kan imidlertid mindretallet ikke se at statens muligheter til å realisere slike målsettinger påvirkes av om det ene regelsettet – statsforetaksloven – oppheves.

Utvalgets mindretall kan ikke slutte seg til flertallets syn om at det er behov for statsforetaksformen fordi staten i visse tilfeller skal kunne markere at en virksomhet ikke skal drives markedsorientert. Statlig virksomhet er uansett svært mangfoldig, og enten man har én eller to former for statsselskaper til rådighet, vil hver selskapsform nødvendigvis måtte romme et vidt spekter av forskjelligartede virksomheter. En ordning med to selskapsformer er i noen grad egnet til å tilsløre dette mangfoldet, ved at det skapes inntrykk av at statens virksomhet lar seg inndele i visse hovedkategorier. En ordning med to selskapsformer vil dessuten kunne virke misvisende ved at virksomheter som er nært beslektet fremstår i forskjellig ham. Etter mindretallets syn unngås slike problemer dersom man lar statsaksjeselskapsformen være det eneste alternativet. På denne måten vil omverdenen måtte være klar over at statsaksjeselskapene er en svært heterogen masse, og man vil ved etableringen av et selskap ikke sende ut bestemte signaler om virksomhetens art med videre, annet enn at det er ønskelig at virksomheten drives i selskapsform.

Etter mindretallets syn er det videre et moment at statsaksjeselskapsformen er langt mer kjent enn statsforetaksformen, og derfor enklere å forholde seg til for folk flest. Dette er samtidig en fordel for

vedkommende selskap, ikke minst internasjonalt. Også dette forholdet tilsier at man ikke viderefører den lite kjente formen statsforetak.

Mindretallet legger endelig en viss vekt på at statsforetaksformen hittil i relativt liten grad har vært benyttet i praksis, og det til tross for at formen inntil nylig har hatt visse særtrekk som burde gjøre den egnet til visse former for statlig virksomhet. Mindretallet avstår fra å spekulere i årsakene til dette, men anser det lite trolig at formen vil bli mer attraktiv i fremtiden etter at de nevnte særtrekkene er blitt borte. Å opprettholde en lov av marginal praktisk betydning fremstår som lite hensiktsmessig, og også dette forholdet tilsier derfor at statsforetaksformen bringes til opphør.

Bruk av særlovsorganisering

Et samlet utvalg anbefaler at særlovsorganisering som rettslig organisasjonsform for fremtiden unngås. Bruken av særlovsselskaper er etter utvalgets vurdering generelt sett uhenksom, delvis fordi mange variasjoner av statsselskapsformen kan bidra til rettslig usikkerhet, og delvis fordi det gjør bruken av statsselskapsformer uoversiktlig. Ved regulering i særlover kan det lettere oppstå usikkerhet om alle sider ved den rettslige organiseringen er gjennomtenkte, og det kan lett virke uoversiktlig for selskapenes samarbeidspartnere. Fordelene ved å bruke særlovsorganisering er imidlertid at man lettere kan skreddersy en organisasjonsform for den enkelte virksomheten. Utvalget kan ikke se at behovet for særlovsorganisering er så stort at fordelene oppveier ulempene.

Særlovsorganisering innenfor helse og høyere utdanning er holdt utenfor her. Begge sektorene er omfattende og samfunnsmessig viktige. Særlovsorganisering har preg av å være en særskilt tilpasset sektorregulering. Utvalget mener at for så spesielle og omfattende sektorer kan særlovtilpassede organisasjonsformer være hensiktsmessig. Utvalget har ikke vurdert de konkrete reformene.

Utvalget viser til at de ulike rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidlene vil kunne supplere de generelle organisasjonsformene og derved bidra til den nødvendige variasjonen og tilpasningen av organisasjonsformene. Materielle særregler vil kunne gis i de lovene som regulerer området. Det kan også gis supplerende bestemmelser i vedtektene for det enkelte selskapet eller foretaket. Utvalget legger til grunn at de eksisterende særlovsselskapene vil kunne omorganiseres til statsaksjeselskaper eller statsforetak uten store problemer, og kan ikke se at det foreligger sterke

grunner for å opprettholde særlovsorganiseringsene.

Statlige myndigheters bruk av stiftelsesformen

Utvalget legger til grunn at stiftelsesformen kan være aktuell for virksomheter med behov for en stor grad av faglig eller kunstnerisk basert autonomi og avstand til myndighetene, og med stor grad av stabilitet i virksomhetene over tid. Utvalget anbefaler at stiftelsesformen bør unngås brukt for virksomheter der det er behov for en viss styring, og der det kan være aktuelt med omstilling og endringer av virksomheten. Stiftelsesformen anses normalt ikke som et realistisk eller hensiktsmessig alternativ når staten driver næringsvirksomhet.

Forvaltningsbedriftsformen

Utvalget ser positivt på den utviklingen som har vært med en økt bruk av økonomiske og administrative fullmakter innenfor forvaltningen. Den økte bruken av fullmakter innenfor staten, utviklingen av nettobudsjetterte forvaltningsorganer og en opprettholdelse av statsforetaksformen, tilsier

etter flertallet av utvalgets mening, at det bør vurderes nærmere hvorvidt det er behov for å opprettholde forvaltningsbedriftsformen.

1.3.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets anbefalinger er basert på en prinsipiell drøfting av behovet for en standardisert selskapsform i tillegg til statsaksjeselskapsformen. De administrative og økonomiske konsekvensene av anbefalingene vil avhenge av hvordan forslagene blir fulgt opp i praksis ved en nærmere gjennomgang og vurdering av tilknytningsform og alternativ virkemiddelbruk for konkrete virksomheter.

Dersom flertallets forslag følges, vil de nåværende statsforetakene kunne fortsette. Dersom mindretallets forslag følges, må statsforetakene omorganiseres. Utgiftene til dette vil neppe være betydelige.

Det har ligget utenfor utvalgets mandat å komme med anbefalinger om valg av tilknytningsform for konkrete virksomheter. Utvalget har ikke foretatt noen beregning av mulige administrative og økonomiske konsekvenser av de prinsipielle anbefalingene.

Kapittel 2

Forvaltningspolitisk og statselskapsrettslig bakgrunn

I kapittel 2 er det redegjort for hovedtrekkene og bakgrunnen for den forvaltningspolitiske og statselskapsrettslige utviklingen de siste 10 til 15 årene. Kapitlet inneholder en omtale av sentrale forvaltningspolitiske dokumenter og gjennomførte reformer i statsforvaltningen, og en beskrivelse av utviklingstrekk og trender med hensyn til markedsorientering og etablering av statlige virksomheter som selvstendige rettssubjekter. Det er innledningsvis gitt en kort omtale av henholdsvis Hermansenutvalgets innstilling, jf. NOU 1989:5 En bedre organisert stat, og Statsselskapslovutvalgets utredning, jf. NOU 1991:8 Om lov om statsforetak. Kapitlet tar videre for seg hovedtrekkene i den forvaltningspolitiske utviklingen fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag. Til slutt i kapitlet beskrives statsforetaksloven og forholdet til EU- og EØS-regelverket.

2.1 Hermansenutvalget – NOU 1989:5

Utgangspunktet for dagens lov om statsforetak er NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansenutvalgets innstilling). En vesentlig begrunnelse for opprettelsen av Hermansenutvalget og for utvalgets forslag og anbefalinger, var et behov for å endre rigide og detaljstyrende rettslige organisasjonsformer innenfor staten og for å etablere et mer ryddig og konsistent sett av rettslige selvstendige organisasjonsformer. Flere virksomheter, spesielt innenfor samfunnsmessig tjenesteyting og infrastruktur, hadde inntil da vært organisert innenfor staten som ordinære forvaltningsorganer eller som forvaltningsbedrifter. Både fra overordnede myndigheter og fra virksomhetene selv var behovet for omorganisering satt på dagsorden.

Hermansenutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. av 16. januar 1987 og avga sin innstilling i mars 1989. Utvalgets innstilling inneholder en omfattende gjennomgang og drøfting av de rettslige organisasjonsformene som staten den gangen hadde til sin disposisjon og av retningslinjer for anvendelse av disse. Innstillingen omfattet en rekke forslag både med hensyn til variasjon innenfor de ulike hovedformene og med hensyn til hvilke formål

og oppgavetyper de ulike organisasjonsformene burde anvendes. Sentralt i utvalgets anbefaling var:

- forslag om bruk av utvidede fullmakter innenfor forvaltningsorganformen.

De utvidede fullmaktene ble foreslått anvendt variert og ikke i faste mønstre. Hensikten var å imøtekomme behovet for en større grad av handlefrihet for statlige virksomheter som i betydelig grad var sektorpolitisk regulerte eller styrte og offentlig finansierte. Dette omfattet både myndighetsutøvende virksomheter og virksomheter som var tjenesteytere eller som ivaretok sentrale samfunnsmessige infrastrukturer.

- Forslag om en ny statselskapsform med bruk av statlige garantier og utvidede muligheter for eierstyring for å ivareta behovet for sektorpolitisk styring i virksomheter som også er i et marked.
- Forslag om at statsaksjeselskapsformen bare skulle brukes til virksomheter som ble drevet på en helt ut forretningsmessig måte.
- Forslag om å begrense bruken av særlovsorganiserte virksomheter.
- Forslag om å unngå bruk av stiftelsesformen når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig eller samordningsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for å opprettholde virksomheten.

Utvalget la vekt på at de sentrale rettslige organisasjonsformene i staten skulle kunne ivareta behovene for økte fullmakter til virksomheter innenfor staten og behovene for omorganisering til rettslig selvstendige enheter for de virksomhetene der det var et behov for dette. Det var videre et mål å bidra til et mer oversiktlig og ryddig system for bruk av organisasjonsformer i staten.

Når det gjaldt organisering av næringsvirksomhet, var utvalgets hovedsynspunkt at en selskapsform burde velges når staten engasjerte seg i næringsvirksomhet på et økonomisk og forretningsmessig grunnlag. Utvalgets flertall (med unntak av ett medlem), så det som ønskelig med en differensiering av selskapsform etter hva slags

karakter det statlige næringsengasjementet hadde. Flertallet foreslo å organisere statlige næringsengasjementer i hovedsakelig to selskapsformer: statsaksjeselskap og en egen statsselskapsform basert på en modernisering av statsselskapsloven av 1965. Ett av utvalgsmedlemmene var i hovedsak enig med resten av utvalget med hensyn til bruken av statsaksjeselskap, men mente at det ikke lenger var behov for en ordning med den særlige statsselskapsformen etter loven av 1965.

Utvalgets flertall anbefalte at statsaksjeselskapsformen *bare* burde benyttes for næringsdrift der forretningsmessige hensyn er de overordnede, og der selskapets formål er forretningsmessig. Statsaksjeselskapsformen ble ansett som mindre hensiktsmessig og mindre egnet til å ivareta de aktuelle hensynene og kravene, dersom selskapet i tillegg til å ivareta forretningsmessige oppgaver, også fremsto som et virkemiddel for å fremme sektorpolitiske mål. Flertallet foreslo derfor at det ble iverksatt en utredning med sikte på modernisering av statsselskapsloven av 1965, slik at denne kunne brukes som hjemmelov for de selskapene der den forretningsmessige virksomheten inngikk som ledd i sektorpolitikken. Utvalgets flertall la til grunn at det med en modernisert statsselskapslov ikke burde være behov for å organisere selskaper i henhold til særlover, men at det i tillegg til organisering i henhold til ny statsselskapslov, kunne være aktuelt med omdanning til statsaksjeselskap med særlige vedtektsbestemmelser eller omdanning til forvaltningsbedrift.

Forslaget om en ny selskapsform ble fulgt opp gjennom oppnevning av et eget utvalg, Statsselskapslovutvalget, med mandat å utarbeide utkast til en statsselskapslov.

2.2 Statsselskapslovutvalget – NOU 1991:8

Statsselskapslovutvalget ble nedsatt ved kgl. res. Av 24. august 1990. Utvalgets innstilling forelå på nyåret 1991, jf. NOU 1991:8 om lov om statsforetak. Innstillingen inneholdt utkast til ny lov om statsforetak, og var, i tråd med mandatet, utarbeidet med sikte på å være en organisasjonsform for statlig næringsvirksomhet som samtidig skulle være et instrument for å fremme overordnede sektorpolitiske målsettinger.

Utvalgets forslag bygde på at den nye selskapsformen for statlig næringsvirksomhet ville være hensiktsmessig i følgende tilfeller:

- statlig forretningsdrift som har til formål å kompensere for markedssvikt

- statlig forretningsdrift som har til formål å medvirke til realisering av bestemte sektorpolitiske mål
- statlig forretningsdrift som har til formål å medvirke til den alminnelige økonomiske verdiskapingen, delvis direkte og delvis indirekte gjennom ulike former for ringvirkninger

Av utvalgets utredning og forslag fremgår det at statsforetaksformen er særlig utformet med tanke på virksomhet som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetting på områder der det vanskelig kan tenkes at staten kan fri seg fra ansvaret for virksomheten. Det ble lagt til grunn at et statsforetak ikke skulle kunne slås konkurs. Hensynet til fordringshaverne ble foreslått ivaretatt ved at staten i forbindelse med oppløsning og avvikling av foretak skulle skyte til midler i den utstrekningen dette ville være nødvendig for å gi fordringshaverne full dekning, alternativt at det skulle legges frem en plan som ga foretaket midler til fortsatt drift og fordringshaverne dekning ved forfall. Det ble foreslått regler som hadde som mål å hindre at foretak skulle komme i en situasjon som ville utløse statens plikt til å dekke fordringshaverne.

Statsselskapslovutvalget tok ikke standpunkt til hvilke konkrete virksomheter som burde organiseres etter statsforetaksloven, men viste til at dette ville være et spørsmål som måtte vurderes særskilt for hver enkelt virksomhet. Utvalget behandlet forholdet til EFs regelverk på selskapsrettens område, og konkluderte med at ingen av disse regelverkene stiller særlige krav til organiseringen av statlig næringsvirksomhet eller foretak som fullt ut er eid av staten. Når det gjelder forholdet til EF-lovgivningen utenfor selskapsrettens område, uttalte utvalget:

”Noe annet er at EF-lovgivningen på forskjellig måte kan ha betydning for den virksomheten et statsforetak skal drive og for de generelle rammevilkår som vil gjelde for virksomheten. Av betydning her kan for eksempel være EFs konkurranseregler og reglene om offentlige innkjøp og statsstøtte. Disse reglene berører imidlertid ikke organisatoriske spørsmål av betydning for utvalgets arbeid, og utvalget kommer derfor ikke nærmere inn på disse reglene.”

Statsselskapslovutvalgets innstilling ble fulgt opp gjennom Ot.prp. nr. 32 (1990–1991) om lov om statsforetak og behandlingen av denne, jf. Innst. O. nr. 67 (1990–1991). Odelstingsproposisjonen fulgte i det alt vesentlige utvalgets lovforslag. Det ble i proposisjonen ikke tatt standpunkt til hvilke kon-

krete virksomheter som burde organiseres som statsforetak, men det ble understreket at formålet med lovforslaget var å etablere en organisasjonsform for statlig næringsvirksomhet der både krav til effektiv næringsmessig drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende.

Statsforetaksloven trådte i kraft i 1992. Lovens § 4 annet ledd fastslo at konkurs og gjeldsforhandling ikke kunne åpnes i et statsforetak. Dersom et foretak ikke kunne oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfalt, skulle statsforetaket oppløses med mindre det ble vedtatt en plan for fortsatt drift som ville gi fordringshaverne dekning ved forfall, jf. § 47. Etter statsforetaksloven §§ 51 og 53, hadde staten ved oppløsning, ansvar overfor kreditorer som ikke hadde fått dekket sine krav direkte fra statsforetaket.

2.3 Ulike styringsformer for å nå samfunnsmessige eller sektorpolitiske mål

2.3.1 Etatsstyring, regulering, eierstyring og kontraktsstyring

Staten har flere sett av virkemidler som kan brukes for å nå politiske målsettinger på ulike sektorer. Hvilke virkemidler myndighetene kan bruke, avhenger blant annet av hvilken tilknytningsform de ulike virksomhetene har til staten.

Bruken av rettslige organisasjonsvirkemidler og andre virkemidler er basert på ulike faglige perspektiver, med tilsvarende ulike faglige begreper og vurderinger. Utvalget har søkt å inkludere ulike faglige perspektiver.

Offentlige myndigheter har i prinsippet fem styringsroller:¹⁾

- Som *lovgiver og regulator* definerer offentlige myndigheter de rettslige rammebetingelsene for offentlig tjenesteproduksjon. Myndighetene etablerer rettigheter og plikter for borgerne/tjenestemottakerne, og den etablerer institusjoner som skal føre tilsyn.
- Som *bevilgende myndighet* fastsetter offentlige organer hvordan offentlige tjenester skal *finansieres*, eksempelvis ved alminnelige skatter, avgifter eller ved egenbetaling fra brukerne.
- Som *forvalter* av de regulerende og tjenesteproduserende institusjonene som er en del av den offentlige forvaltningen og er underordnet departementer og direktorater, og som kan sty-

res ved instruksjons- og organisasjonsmyndigheten.

- Som *bestiller* av offentlige tjenester, fastsetter offentlige myndigheter krav til omfang av tjenestetilbudet og kvaliteten på dette. Myndighetenes rolle som bestiller og finansierende myndighet kan kobles sammen ved at krav til resultatoppnåelse eller tjenesteproduksjon knyttes til størrelsen på bevilgningen til virksomheten.
- Som *eier* av offentlige virksomheter utøver myndighetene eierstyring, gjennom oppnevning av styre, fastsettelse av vedtekter eller ved vedtak i generalforsamling, i selskaps- eller foretaksmøte.

I forhold til forvaltningsorgan er etatsstyring den tradisjonelle styringsmåten. Etatsstyringen skjer gjennom regelmessige møter (etatsstyringsmøter) og gjennom tildelingsbrev og bevilgninger. I tillegg vil departementer/regjering vanligvis ha mulighet for å instruere i alle typer saker samt bruke sin organisasjonsmyndighet. Utviklingen de siste 15 til 20 årene har gått i retning av en mer overordnet styring med fokus på mål og resultater. I flere land er det en utvikling i retning av økt bruk av kontrakter eller avtaler også innenfor forvaltningen. Denne utviklingen ser vi også i Norge. Avtaler eller kontrakter innenfor forvaltningen vil ikke være juridisk bindende fordi alle virksomheter som er organisert innenfor staten, er én og samme juridiske person.

Når en virksomhet er organisert som en selvstendig, statlig eid enhet, for eksempel et statsaksjeselskap eller statsforetak, vil myndighetene måtte bruke andre virkemidler enn de som brukes overfor forvaltningsorganer. Eierstyringen vil skje gjennom utforming av grunnleggende formål og strategier formulert i vedtekter, eller ved vedtak i generalforsamling og gjennom valg av styre. I tillegg vil eier ha mulighet til å instruere gjennom generalforsamling eller foretaksmøte også i andre saker. Det ser imidlertid ut til at tradisjonell eierstyring i liten grad benyttes for å nå sektorpolitiske mål, og at myndighetene er bevisst på å skille sine ulike roller.²⁾ For virksomheter som ivaretar samfunnsplagte oppgaver, har utviklingen gått i retning av å ta i bruk andre styringsvirkemidler, herunder reguleringer, mer effektiv bruk av tilsyn og økonomiske virkemidler, som for eksempel statlig kjøp av tjenester, for å nå de politiske målene knyttet til virksomheten. Det har i tillegg utviklet seg en praksis med mer uformelle kontaktmøter

¹⁾ NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping, vedlegg 5.

²⁾ Statskonsultrapport 1999:16: Statlig eierskap og sektorstyring.

for informasjonsutveksling mellom selskap/foretak og eierdepartement.

For å nå politiske målsettinger på et område, kan staten i tillegg til å eie, også ha behov for å kjøpe tjenester. Det vil da inngås en kontrakt eller avtale mellom staten og virksomheten. Det kan skilles mellom klassiske kontrakter som bygger på strenge legale kriterier, og relasjonelle kontrakter som kjennetegnes av mindre formell forankring. Disse kontraktene bygger på at partene har gjensidig interesse av å opprettholde et langsiktig forhold. Tillit spiller en viktig rolle for relasjonenes effektivitet og overlevelse. Klassiske kontrakter brukes primært ved avtaler mellom staten og andre selvstendige rettssubjekter. Relasjonelle kontrakter brukes i større grad innenfor staten. Klassiske og formelle kontrakter kan imidlertid også inkludere klausuler om muligheter for hyppige reforhandlinger.

I tabell 2.1 nedenfor beskrives det settet av

virkemidler som myndighetene har til rådighet overfor henholdsvis forvaltningsorganer, heleide statlige selskaper og selveiende virksomheter, eller private selskaper.

For en rekke statlige selskaper er eierstyring kombinert med kontraktstyring i forbindelse med statlig kjøp av tjenester. Flere av disse virksomhetene har en forholdsvis tett kontakt med departementet. Flere av selskapene/foretakene har fremleggelsesplikt til eier, regulert enten ved lov eller gjennom vedtekter (statsforetakslovens § 23 og § 10 i vedtektene til flere av statsaksjeselskapene). For flere av selskapene rapporteres det også til Stortinget gjennom en egen melding annenhvert år, jf. omtale i kapittel 6. Kontakten mellom virksomhetene og departementet som representant for eier skjer også ved bruk av kontaktmøter.

Forholdet mellom staten og helseforetakene, jf. kapittel 6.7, har lignende trekk. Med utgangspunkt i

Tabell 2.1 Ulike virkemidler som myndighetene har til rådighet

Forvaltningsorganer	Styring gjennom organisasjons- og instruksjonsmyndighet Bevilgningsmyndighet, tildelingsbrev Offentlighetslov og forvaltningslov Avtaler og forhandlinger (ikke juridisk bindende, relasjonelle kontrakter) Generell rettslig og sektorpolitisk regulering
Heleide statlige selskaper	Eierstyring Styreoppnevning Vedtekter og formål Generalforsamling/foretaksmøte Kontrakter ved kjøp av tjenester (juridisk bindende) Generell rettslig og sektorpolitisk regulering Bruk av kontaktmøter
Selveiende virksomheter eller private selskaper	Kontrakter ved kjøp av tjenester (juridisk bindende) Generell rettslig og sektorpolitisk regulering

Tabell 2.2 Eierskap og virksomhetens formål¹⁾

	Virksomhetens formål	
	For-profit	Non-profit
Privat eierskap	Privat eide selskaper med rent kommersielt formål	Privat eide selskaper med ikke-kommersielle formål/delmål
Medlemsorganisasjoner	Samvirkeorganisasjoner med mer	Frivillige og ideelle organisasjoner
Stiftelser (selveiende)	Næringsdrivende stiftelser	Stiftelser opprettet av offentlige myndigheter og av private
Offentlig eierskap	Statlig og kommunalt eide bedrifter med kommersielle formål	Offentlig virksomhet med ikke-kommersielt formål. Hele den offentlige forvaltning

¹⁾ Tabellen, med visse modifikasjoner, er hentet fra Sørensen og Dalen med flere, 2001: "Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. En diskusjon og empiriske resultater i internasjonal forskning." Handelshøyskolen BI, rapport 27. august 2001.

forankringen i spesialisthelsetjenesteloven, vil styring gjennom styringsdokumentene og mulighet til reforhandling av avtaler, ha en mer fremtredende plass for helseforetakene enn ved styringen av andre selskaper og foretak.

Både offentlig og privat eide virksomheter kan ha et kommersielt formål (for-profit) og ikkekommersielt formål (non-profit). Det går med andre ord et skille mellom virksomheter som er rettet inn mot størst mulig avkastning på investert kapital, og de som har allmennyttige og ikkekommerielle formål. Både kommersielle og ikkekommerielle selskaper kan ha både statlige/kommunale og private eiere. Virksomheter som skal drives forretningsmessig kan også drives innenfor klart regulerte markeder eller i form av bestemte samfunns-pålagte oppgaver som begge kan sette grenser for graden av kommersiell drift, jf. tabell 2.2.

I denne utredningen brukes begrepene forretningsmessig drevet eller drevet etter bedriftsøkonomiske kriterier om virksomheter som er offentlig eid og drevet med for-profit-formål.

2.3.2 Velferdsøkonomisk begrunnelse for offentlig tjenesteproduksjon

Den tradisjonelle begrunnelsen for offentlig tjenesteproduksjon har vært ivaretagelse av samfunnsmessige målsettinger når markedsorganiseringen svikter eller gir uønskede virkninger. Det er nevnt tre hovedtyper av begrunnelser for offentlig styring, finansiering og offentlig eierskap:³⁾

1. Eksternaliteter og kollektive goder
2. Stordriftsfordeler
3. Fordelingspolitiske formål

Dersom en person forbruker et gode/en tjeneste, kan dette ha positive eller negative *eksternaliteter* eller ringvirkninger for andre. Å ta vaksine mot smittsomme sykdommer har en positiv ringvirkning fordi det reduserer sjansen for at andre blir smittet. Begrepet *kollektive* goder brukes i økonomisk teori om goder der den enkeltes tilgang og bruk ikke kan individualiseres. For kollektive goder vil det ofte oppstå et "gratispassasjerproblem" ved at alle vil være mest interessert i at andre sørger for produksjonen av den aktuelle tjenester, slik at man selv kan være gratispassasjer. Problemet er derved at ingen enkeltpersoner vil finansiere kollektive goder. Det klassiske svaret

på kollektive goder er derfor statlig styring, delvis gjennom politiske prioriteringer og for eksempel offentlig finansiering, og delvis gjennom bruk av offentlige reguleringer og avgifter/subsidier for å regulere bruk av slike goder.

En annen begrunnelse for offentlig eierskap er stordriftsfordeler i form av *naturlig monopol*, definert ved at kostnadsstrukturen ved produksjonen er slik at én bedrift vil kunne betjene markedet til en lavere kostnad enn det to eller flere bedrifter kunne ha gjort. Private eiere kan for eksempel utnytte en monopolstilling til å kreve høyere priser enn det som er samfunnsøkonomisk riktig. Regulering kan være alternativet til offentlig eierskap. Offentlig eierskap/eierstyring kan imidlertid sørge for en mer samfunnsøkonomisk riktig prising med hensyn til virksomheter med nettverkskarakter og infrastruktur.

Et tredje argument for offentlig eierstyring er fordelingspolitikk. Målsettingen er å oppnå størst mulig likhet i tilgang på goder, og dette kan skje gjennom likhet i form av generell kjøpekraft (like valgmuligheter) eller likhet med hensyn til tilgang/forbruk. Den første typen likhet reguleres gjennom skattesystem og overføringer, og den andre typen likhet medfører at den enkelte brukerens behov eller preferanser bestemmer forbruket. Dette kan skje ved at offentlige myndigheter kan stille visse tjenester "gratis" til disposisjon ut fra behovskrierier (ventelister) eller ved at forbruket defineres som obligatorisk (for eksempel helsekontroller og grunnskole).

Disse tradisjonelle økonomiske begrunnelsene for offentlig eierskap, bygger på antagelser om markedsimperfeksjoner og markedssvikt, og at offentlig eierstyring kan brukes til å kompensere for dette. Det kan argumenteres for at stordriftsfordeler, eksterne virkninger og fordelingspolitiske mål i seg selv ikke er tilstrekkelige begrunnelser for offentlig eierskap, siden slike problemer kan håndteres gjennom offentlige reguleringer og offentlige finansieringsordninger.

Utviklingen de senere årene har gått i retning av at eierstyring er blitt relativt mindre viktig i slike sammenhenger og at man i større grad har tatt i bruk andre former for offentlig styring gjennom reguleringer og bruk av økonomiske virkemidler, herunder kontraktstyring i forbindelse med statlig kjøp av tjenester.

Et argument mot bruk av kontraktstyring er eksistensen av informasjonsproblemer som kan gjøre det vanskelig å utforme fullstendige kontrakter. I teoretiske diskusjoner fremføres resonnementet om at offentlige styringsinstrumenter som lovgiving, regulering, offentlige avgifter og sub-

³⁾ Stiglitz, J.E.: "The economics of the public sector." New York, W.W. Norton & Company, 1988.
Blank, R.M.: "When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social security." The economic Journal, 110:34-39, 2000.

sidier samt kontrakter med private virksomheter, ikke kan løse de styringsproblemene som informasjonsproblemene skaper. Det offentlige eierskapet kan ses som en "siste utvei".⁴⁾ Utgangspunktet er at ufullstendige kontrakter på grunn av informasjonsproblemene, medfører at det er kostbart og/eller vanskelig å forutsi, beskrive, formulere, overvåke og følge opp tjenesteproduksjonen og tjenestekvaliteten som ønskes levert.

Teoretisk argumenteres det for at informasjonsproblemene medfører klarere begrunnelser for offentlig eierskap: Det må for eksempel gjøres investeringer som binder tjenesteprodusenter og staten som oppdragsgiver til langsiktige kontrakter. I slike monopollignende betingelser/situasjoner kan det være effektivt at staten som oppdragsgiver eier virksomheten. Valg av eierskap kan også avgjøres ut fra hensynet til tjenestekvalitet. Dersom kontrakter er ufullstendige, vil oppdragsgiver kunne ønske å gi incentiver til kvalitetsfremmende tiltak. Reguleringer i form av opprettelse av tilsyns- og kontrollorganer er også et viktig virkemiddel.

2.3.3 Velferdsstatlige og demokratiske begrunnelser for statlig eierskap

I de nordiske velferdsstatene har det vært tradisjon for at staten har tatt et økonomisk og innholdsmessig ansvar for flere sentrale tjenester og infrastrukturer i samfunnet med det formålet å sikre en lik tilgang for alle og et likt tilbud til alle. Det har vært antatt at tilgangen til og kvaliteten på noen sentrale tjenester som helse, utdanning og andre sosiale hjelpetjenester har stor betydning for hvordan samfunnet som helhet fungerer. I det ligger det delvis at det er viktig at alle samfunnsmedlemmer har en lik tilgang til tjenestene, delvis at de får det samme tilbudet, og delvis at tjenestene må holde en forsvarlig og god standard. En sikring av slik tjenester for alle i samfunnet har vært ansett som nødvendig for å sikre den enkelte den velferden og grunnutdanningen som er nødvendig for å kunne fungere i samfunnet. Det har videre vært lagt vekt på at alle skal få like eller like fullverdige tilbud innenfor slike tjenester. Det har vært antatt at tilgangen på slike tjenester har både stor velferdsmessig betydning for den enkelte og for at samfunnet som helhet skal kunne fungere. Det er blant annet antatt at dette bidrar til viktige forutsetninger for at samfunnene skal kunne fungere demokratisk.

I den velferdsstatlige tradisjonen har staten tatt

ansvaret for slike tjenester organisatorisk, finansielt og innholdsmessig. I dag legges det i større grad opp til at det kan være mulig å skille mellom disse funksjonene, også med hensyn til hvem som har ansvaret for dem. Staten kan finansiere, regulere og føre tilsyn med tjenester som andre aktører utfører.

Flere av de mer tekniske tjenestene som tidligere var statlig organiserte, delvis statlig finansierte og delvis brukerbetalte, er nå konkurransutsatte. Noen av dem er helt eller delvis privatiserte. Det er delvis teknologiske endringer og delvis endringer i økonomisk tenkning med vekt på effektivitet og bruk av konkurranse som virkemiddel som ligger bak dette. Samtidig er noen av de grunnleggende velferdsmessige tjenestene opprettholdt som statlig organiserte og finansierte. Det gjelder særlig for allmenne tilbud innenfor skole og utdanning, helse og sosiale tjenester. For å effektivisere helsetjenestene og driften av sykehusene er det imidlertid innført elementer av stykkprisfinansiering og selvstendig organisering (med statlig eierskap). Innenfor sosiale tjenester drives mange mindre institusjoner privat, men på statlig eller kommunal bestilling og tilsvarende finansiering. Mange av disse tjenestene er svært dyre å produsere. En fullstendig privatisering kunne føre til en betydelig sosial ulikhet.

Når det gjelder grunnskolene og videregående skoler er det lagt vekt på at et allment og offentlig skoletilbud kan bidra til å sikre sosial likhet i tilgangen til og i kvaliteten på tjenestene. For høyere utdanning og for sykehusene har også kravene om kvalitet på tjenestene bidratt til at det har vært benyttet allmenne og offentlige tilbud. I et lite land som Norge kan det på noen områder være vanskelig å oppnå tilstrekkelig kvalitet på tjenestene dersom ressursene spres for mye. Samtidig kan det legges vekt på sammenligninger mellom norske institusjoner, og mellom norske og utenlandske institusjoner for å bedre kvaliteten.

Innenfor EU er det nå en viss oppmerksomhet omkring hvordan kvaliteten på viktige samfunnsmessige tjenester kan sikres når konkurransereglene samtidig skal etterleves. I EF-traktatens artikkel 86 nr. 2, jf. EØS-avtalens artikkel 59 nr. 2, er det inkludert et mulig unntak til forbudet mot statsstøtte for tjenester av allmenn økonomisk betydning når det antas å være nødvendig for å ivareta tjenestens formål. Betydningen av å ivareta tjenester av allmenn økonomisk betydning er understreket i EF-traktatens artikkel 16. Begrepet allmenne økonomiske tjenester er definert som tjenester som det er viktig at alle har tilgang på, til en akseptabel pris, og som det er viktig å opprettholde på et til-

⁴⁾ Williamson, O.: "The Economic Institutions of Capitalism". New York, The Free Press, 2000.

strekkelig nivå med hensyn til kvalitet. Det er lagt vekt på at dette kan være viktig for hver enkelt borger og for at samfunnet skal kunne fungere som et fellesskap. Eksistensen av visse grunnleggende tjenester til alle og på et tilstrekkelig høyt nivå, kan få betydning for å skape den nødvendige gjensidige tilliten mellom borgerne og mellom borgere og myndigheter.

IEU er det under utarbeidelse dokumenter som tar sikte på å komme frem til en mer presis definisjon av begrepet allmenne økonomiske tjenester, samt tiltak for å ivareta disse tjenestene. Dette er det gjort nærmere rede for i kapittel 5.2.

2.4 Forvaltningspolitisk utvikling de siste 15 til 20 årene

2.4.1 Generelle trekk ved utviklingen

De forvaltningspolitiske utviklingstrekkene som det ble pekt på i NOU 1989:5, har i stor grad fortsatt frem til i dag. Reformforslagene ble i stor grad gjennomført av forskjellige regjeringer, og bidro til å møte eksterne og interne utfordringer for staten. Men utviklingen på en del områder har åpenbart gått raskere og foregått på en bredere front, enn det man forventet på den tiden utredningen ble skrevet. Et hovedtrekk ved de statlige omstillingene siden slutten av 1980-tallet, er at det er gått langt mer omfattende delegasjoner innenfor staten og for selvstendige rettssubjekter. Et annet viktig trekk er utvikling av supplerende virkemidler for regulering. Resultatet er videre økonomiske og administrative fullmakter for en rekke forvaltningsorganer, oppretting av nye, mer fristilte organer, delegering av myndighet til ytre-/lavere organer i forvaltningshierarkiet og utskilling av virksomheter i rettslig selvstendige virksomheter. Forholdet mellom offentlig sektor og privat sektor er i endring, og flere virksomheter er hel- eller delprivatiserte i perioden.

Utviklingen har generelt vært preget av:

- *økt delegasjon* innenfor forvaltningen, særlig i form av økte fullmakter i budsjettsaker
- *økt konkurranseeksponering og markedsorientering*, blant annet gjennom etablering av interne markeder/bruk av markedsløsninger i forvaltningen og fritt forbrukervalg i kombinasjon med offentlig stykkprisfinansiering
- *mer vekt på rendyrking av roller*, blant annet gjennom et klarere skille mellom statens rolle som eier, utøvende tjenesteproducent, regulator og på å utvikle faglig uavhengige kontroll- og tilsynsorganer

- *selskapssetableringer* av statlige virksomheter
- *privatisering/delprivatisering* i form av salg av statens aksjer i statlige kommersielle bedrifter

Statskonsult har dokumentert utviklingen i Norge i flere publikasjoner. Vi finner lignende utviklingstrekk i de fleste andre land innenfor OECD-området, selv om omfang og tempo i endringene varierer.⁵⁾

I Norge har reformene både vært knyttet til endringer i delegasjoner og fullmakter *innenfor* statsforvaltningen, og til endring av tilknytningsformer og styringssystemer for en rekke statlige virksomheter. I forbindelse med statlige selskapssetableringer har fokuset vært rettet mot å skille eierrollen fra statens øvrige roller og på å utvikle et mer profesjonelt eierskap. Det vises her til NOU 2000:19 Bør statlig sektor eksponeres for konkurranse, St. meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, og til St.prp. nr. 51 (2002–2002) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv.

Staten har redusert sitt direkte eierskap i statlig heleide industriselskaper i de senere årene. Det er likevel fremdeles mange statlig heleide statsaksjeselskaper og statsforetak innenfor områdene sentrale samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer, samt mindre virksomheter som staten driver, og som det er hensiktsmessig å organisere i selskapsform.

Mange av de sentrale infrastrukturene og mer omfattende tjenestene i samfunnet har tidligere vært organisert innenfor staten, men er i dag selskaps- eller foretaksorganiserte og drives med krav til avkastning på kapitalen. Samtidig har flere av virksomhetene fortsatt viktige samfunnsmessige oppgaver, og det er lagt vekt på at disse skal ha rammevilkår som gjør det mulig både å drive i et konkurransemarked og å ivareta samfunnspålagte oppgaver. Flere av disse virksomhetene drives innenfor klart regulerte markeder. Noen tjenester har også helt eller delvis funksjonelt monopol innenfor sine områder. Mange av de samfunnsmessige tjenestene som er organisert i selskaper eller foretak, virker i en spenning mellom å skulle ivareta samfunnsmessige formål og drive ut fra bedriftsøkonomiske kriterier.

⁵⁾ Statskonsultrapport 1998:18 Fakta former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer, Statskonsultrapport 2001:17 Spiller det noen rolle? Røllekonflikter ved statlig eierskap, Statskonsultrapport 2001:24 I god form. Tilknytningsformer i staten, Statskonsult (bok) Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer, 2000.

2.4.2 Delegering av oppgaver og myndighet innenfor staten

Gjennom en rekke reformtiltak har det fra midten av 1980-tallet og frem til i dag vært lagt økende vekt på å gi hver enkelt statlig virksomhet utvidet handlefrihet knyttet til ressursdisponering innenfor fastsatte rammer. Viktige reformtiltak har vært gjennomført ved endringer i det statlige budsjett-systemet og statens økonomireglement, og gjennom politiske vedtak som har åpnet for en mer fleksibel og individbasert personal- og lønnspolitikk.

Mål og resultatstyring er sentrale elementer i de reformtiltakene som er gjennomført. Mål og resultatstyring kan defineres som en prosedyremessig fristilling der siktemålet er å gi økt handlingsrom i rolleutøvelsen innenfor gitte regelverk.⁶⁾ Styringsideen forutsetter stabile og klare/operasjonaliserbare mål, resultatmåling og resultatoppfølging/evaluering. Dette påvirker så vel den politiske som den administrative rolleutformingen og rolleutøvelsen. Denne formen for strukturell fristilling er brukt som benevnelse på delegering av funksjoner og myndighet fra det parlamentariske sentrum til selvstendige, offentlige enheter. Fristilling kan ses på som konkurransetilpasning. Valg av tilknytningsform og fristillingsgrad reflekterer hvor sterkt henholdsvis konkurranse- og styrings-elementet skal stå. Formålet er – gjennom lokale tilpasninger – å få mer igjen for de ressursene som settes inn.

Parallelt med, og delvis som en konsekvens av økt fokus på mål- og resultatstyring i statsforvaltningen, er det i løpet av 1990-tallet blitt en økende oppmerksomhet omkring Stortingets kontroll av forvaltningen og departementenes kontroll av underliggende virksomheter og selskaper. Dette har kommet til uttrykk blant annet gjennom etableringen av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, åpne høringer i Stortinget og Riksrevisjonens etablering av en egen avdeling for forvaltningsrevisjon. Videre er departementenes kontroll- og oppfølgingsansvar overfor underliggende virksomheter og selskaper understreket i økonomireglementet for staten.

En viktig reform i det statlige budsjettssystemet ble gjennomført etter Stortingets behandling av St.prp. nr. 52/Innst. S. nr. 243 (1984–1985) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i statens bevilgningsreglement. Reformen kom som en oppfølging av Hagautvalgets innstilling, jf. NOU 1984:23 Om produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem. Hagautvalget la i sin inn-

stilling stor vekt på å fjerne unødige bindinger og å innføre stimulanser for den enkelte virksomheten. Utvalgets hovedsynspunkt var at økonomistyringen i økende grad burde konsentreres om mål for virksomhetenes aktivitet, samtidig som virksomhetene burde få økt grad av frihet til å disponere driftsbevilgningene, inklusive personalressursene.

Den politiske behandlingen av Hagautvalgets forslag førte blant annet til at statlige virksomheter ble gitt større frihet enn tidligere til å omdisponere mellom ulike poster i statsbudsjettet, og til å overføre midler fra ett år til et annet. Det ble også gjennomført viktige endringer ved at tidligere bestemmelser om fullbudsjettering av lønn ble opphevet, og at det ble åpnet adgang til å omgjøre stillinger på et lavere nivå. Reformen innebar at det ble innført en rekke nye unntak fra hovedprinsippene i bevilgningsreglementet, jf. nærmere omtale i kapittel 3.1.

Oppmykingen av stillingshjemmelsystemet i budsjettreformen av 1986, bidro til at det ble stilt spørsmål ved den fortsatte begrunnelsen for å opprettholde systemet. Stortinget sluttet seg ved behandlingen av St.prp. nr. 87/Innst. S. nr. 243 (1989–1990) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem, til et forslag om å iverksette forsøk der noen bestemte statlige virksomheter fikk fullmakt til selv å opprette og inn-dra stillinger innenfor nærmere bestemte retningslinjer. Stortinget har senere, ved behandlingen av innstillingen fra Stortingets budsjettreformutvalg, jf. Innst. S. nr. 243 (1996–1997), vedtatt å oppheve stillingshjemmelsystemet. Mye tyder på at systemet på dette tidspunktet hadde mistet mye av sin betydning som styringsinstrument.⁷⁾

Viktige elementer i budsjettreformen av 1997 gjaldt selve prosedyren for budsjettbehandlingen i Stortinget. Reformen innebar også forenklinger av praktisk, juridisk karakter, herunder forenklinger i statsbudsjettets postspesifikasjon.

I 2001 ble det oppnevnt et nytt statsbudsjettutvalg, Andreassenutvalget, med mandat å vurdere føringsprinsipper for statsbudsjettet og statsregnskapet samt innføring av flerårig budsjettering. Utvalget avga sin innstilling til Finansdepartementet i januar 2003, jf. NOU 2003:6 – Hva koster det? Et sentralt forslag i innstillingen er at periodiseringsprinsippet foreslås tatt i bruk som føringsprinsipp for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder alle statlige virksomheter. Utvalget har videre anbefalt at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivin-

⁶⁾ Christensen og Lægroid, s. 155, 2002.

⁷⁾ Statskonsultrapport 1999:19 Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.

ger, og at det åpnes for å fatte bindende flerårige budsjettvedtak for enkelte nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Det legges til grunn at spørsmålene om innføring av periodiseringsprinsippet og flerårig budsjettering kan vurderes uavhengig av hverandre.

Utvalget har i innstillingen vist til mulige ordninger som kan gi økt fleksibilitet mellom budsjettår for bruk av gitte bevilgninger, slik som utvidet adgang til å overføre ubrukte bevilgninger til senere budsjetterminer, låneordninger og utvidet adgang til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i senere budsjetterminer. Andreassenutvalget har ikke fremmet noen konkrete forslag om dette, men anbefaler at behovet for slike endringer bør vurderes parallelt med en eventuell implementering av utvalgets tilrådinger om flerårsbudsjett.

Det er i statsbudsjettet for 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004), redegjort nærmere for utvalgets forslag og den videre behandlingen av dette. Finansdepartementet foreslår i proposisjonen blant annet at periodiseringsprinsippet bør innføres i flere faser, slik at en etter hver fase kan vurdere om det ut fra en samlet vurdering av nytte og kostnader er grunnlag for å gå videre. Første fase vil være å utarbeide felles standarder for føring av statlige virksomheters internregnskaper basert på periodiseringsprinsippet, og prøve disse ut i et utvalg av virksomheter. Dette innebærer blant annet at det ikke nå tas standpunkt til om periodiseringsprinsippet også bør tas i bruk for statsregnskapet og statsbudsjettet.

Finansdepartementet har kommet frem til følgende syn på spørsmålet om flerårig budsjettering:

- Det bør innføres en ordning der flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom helhetlige fremskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter for 3 år utover budsjettåret. Fremskrivingene presenteres første gang for Stortinget i nasjonalbudsjettet og i gul bok for 2005.
- Det innføres ikke en ordning der det åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for utvalgte prosjekter eller flerårige utgiftsrammer på departementsnivå.

Parallelt med endringene i budsjettssystemet har det skjedd en utvikling av statens personal- og lønnspolitikk som har gått i samme retning, det vil si en utvikling i retning av økt delegasjon fra de sentrale myndighetene til de enkelte virksomhetene. Viktige prinsipper for personalpolitikken er trukket opp i St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. I meldingen legges generelt stor vekt på bruken av mål og resultatsty-

ring som virkemiddel for å oppnå en mer effektiv offentlig sektor. I 1988 ble det nedsatt en komité – Statens lønnskomité – for å gjennomgå statens lønnsystem. Flere av forslagene fra komiteen, jf. NOU 1990:32, er senere fulgt opp, blant annet ved behandlingen av St.prp. nr. 75 (1990–1991), og ved senere endringer av de statlige tariffavtalene. Endringer i avtaleverket har i løpet av 1990-tallet åpnet for en mer fleksibel lønnsfastsettelse med et sterkere innslag av markedstilpasning, herunder gjennom innføring av en ordning med resultatkontrakter og egne lønnsavtaler for de øverste lederne i staten.

2.4.3 Økt konkurranseeksponering og regulerte markeder

I de senere årene har det vært en utvikling i retning av økt bruk av konkurranse som virkemiddel innenfor offentlig sektor. Utviklingen er ikke særnorsk, men fremstår som en klar utviklingstrend i mange land. Utviklingen har flere årsaker. Delvis har den vært forårsaket av teknologiske endringer som har gjort det umulig å opprettholde flere av de statlige monopolene, og delvis skyldes det endringer i internasjonale rammebetingelser og da særlig EØS-avtalens bestemmelser. Utviklingen skyldes også en tro på at marked og konkurranse vil gi en mer effektiv produksjon av tjenestene enn det som finner sted innenfor offentlig sektor, jf. blant annet NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? Det vises også til OECDs landrapport om Norge, jf. OECD Reviews of Regulatory Reform, Norway, Preparing for the future now, 2003. Det er også lagt vekt på at brukernes etterspørsel skal påvirke tilbudet. En viktig del av argumentasjonen for bruk av mer selvstendige organisasjonsformer har vært behovet for en klarere ansvars plassering, og for et klarere skille mellom regulering og tilsyn på den ene siden, og tjenesteproduksjon på den andre siden.

Det er flere typer av virkemidler som brukes for å skape konkurranse innenfor offentlig sektor. Det kan for det første lages interne markeder innenfor forvaltningen. Det kan gjøres på flere måter. Pasienters frihet til valg av sykehus og stykkprisfinansiering for helseforetakene er ett eksempel. En måte å skape indirekte konkurranse på, er å lage systematiske sammenligninger mellom ulike, men sammenlignbare organer på bestemte områder. For det andre brukes offentlige anbud eller konkurranseutsetting innenfor flere tjenester. I noen tilfeller opprettholdes offentlige tjenester som offentlige enheter eller offentlig eide enheter. I andre tilfeller selges slike enheter helt eller delvis til andre

(private) eiere (privatisering/delprivatisering). De vil da også kunne konkurrere om oppdrag i privat sektor. Den sterke vektleggingen av tilsynsorganer skal bidra til at leveringskvalitet og -sikkerhet opprettholdes.

I noen tilfeller der virksomhetene delvis er i konkurranse, samtidig som de også skal ivareta visse samfunnsmessige oppgaver, kan den rene markedsorganiseringen være utilstrekkelig. I slike tilfeller kan *staten kjøpe tjenester* fra virksomhetene i større eller mindre omfang. Kontraktstyring gjennom statlig kjøp av tjenester er et viktig virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Ved statlig kjøp av tjenester vil det normalt foregå en forhandling om ytelsenes omfang og kvalitet, samt leveringsbetingelser. Det settes opp avtaler som kan reguleres. Reguleringen omfatter også etablering og utvikling av faglig uavhengige tilsynsorganer.

Offentlige myndigheter kan opprette en virksomhet og organisere den rettslig selvstendig for å ivareta en bestemt oppgave. Staten som eier kan så i lovs form, ved generalforsamlingsvedtak eller tilsvarende, eller ved kjøp av avtaler, løpende sette grenser for hva slags virksomhet som skal drives og hvordan. Når en statlig eid virksomhet er opprettet for å ivareta en bestemt pålagt oppgave, kan det tolkes slik at det er satt visse grenser for den videre utviklingen av virksomheten. Når slike virkemidler brukes overfor statlige selskaper eller foretak, kan vi si at det foreligger nærmere *regulerte markeder*.

Myndighetene kan eventuelt foreta ytterligere regulering i form av videre forhandlinger eller nye bestillinger. Staten kan også sies å regulere markedet ved beskrivelser av oppgaver i offentlige anbud og i de eventuelle nærmere avtalene som inngås. Ved bruk av pålagte oppgaver, kjøp av tjenester og anbud, skjer det ulike former for regulering eller en nærmere spesifisering av markedsbetingelsene på de aktuelle områdene. Når bestemte oppgaver er pålagt, kan selskapene/foretakene ikke bare endre valg av virksomhet ut fra hva som er mest økonomisk lønnsomt å drive med. Offentlige reguleringer kan også regulere markedet ved bruk av offentlig fastsatte avgifter.

Når det gjelder operasjonaliseringen av ulike samfunnsmessige mål i lovgivning og budsjettvedtak, har det vært vanlig å skille mellom sektorpolitiske mål, og mer overordnede samfunnsmessige hensyn. Et slikt skille er imidlertid uklart fordi sektorpolitiske mål ofte vil fremstå som delmål i forhold til de overordnede samfunnsmessige hensynene, og ved at allmenne samfunnsmessige hensyn ofte vil være innvevd i sektorpolitikken. De nærmere samfunnsmessige og sektorpolitiske målset-

tingene som er relevante i denne sammenhengen, er nærmere beskrevet i forbindelse med omtalen av ulike virksomheter i kapittel 6.

2.4.4 Betydningen av å skille mellom statens ulike roller

Det er de senere årene blitt rettet stadig større fokus på mulige uheldige konsekvenser av en sammenblanding av statens ulike roller. Dette gjelder særlig for håndtering av statens rolle som eier i forhold til andre statlige roller som regulator og tilsynsmyndighet, jf. blant annet behandlingen av dette i eierskapsmeldingen, St.meld. nr. 22 (2001–2002) og tilsynsmeldingen, jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003). Offentlige myndigheters bruk av konkurranse som virkemiddel har skjedd parallelt med at myndighetene i økende grad har tatt i bruk andre og supplerende virkemidler, som sektor-politisk regulering, kjøp av tjenester samt tilsyn og kontroll. Det legges i økende grad vekt på at staten bør skille mellom de ulike rollene den har, også organisatorisk og styringsmessig.

De ulike rollene er: politikktutvikling, regulering, tilsyn og kontroll, eier, utøver av tjenester og kjøper av tjenester. Ett utgangspunkt er at ivaretagelsen av disse så langt som mulig bør skje i ulike organer. Et annet utgangspunkt er at ivaretagelsen også skal skje i faglig kompetente organer. Det er enighet om at det er viktig å skille mellom rollene, men hvordan dette praktiseres kan variere noe avhengig av tilknytningene til faglig kompetanse på de konkrete områdene. Det vises til St.meld. nr.17 (2002–2003) Om statlige tilsyn. Bruk av supplerende virkemidler muliggjør en klarere rendyrking av eierrollen i retning av forretningsmessig styring. Offentlig regulering og kontroll kan samtidig skje mer habilt og nøytralt i forhold til alle aktører på det aktuelle området. Bruk av offentlig rettslig regulering og kontroll ved bruk av tilsyn gjøres også delvis for å kompensere for bortfallet av den hierarkiske styringen ved bruk av instruksjonsmyndighet innad i forvaltningen.

Når statlig virksomhet i stadig større grad utøves innenfor et marked der staten skal konkurrere med private tilbydere, kan det oppstå et troverdighetsproblem dersom markedsaktører ikke har tillit til at staten i rollen som myndighet eller som kjøper av tjenester opptrer uavhengig av rollen som forretningsdrivende. Dersom en har valgt markedet som produksjonsform, er det samtidig en forutsetning at de aktørene som inviteres til å delta, har krav på forutsigbarhet og likebehandling innenfor de rammene som til enhver tid legges ut fra samfunnsmessige hensyn.

Som ledd i arbeidet med å utvikle et mer profesjonelt statlig eierskap og å skille klarere mellom statens forskjellige roller, ble det i 2002 opprettet en egen eierskapsavdeling i Nærings- og handelsdepartementet. Begrunnelsen for dette var et mål om å samle statens kommersielle eierskap i ett Eiermiljø. Forvaltningen av eierskapet til en rekke selskaper som tidligere har vært forvaltet av andre departementer er i tråd med dette overført til Nærings- og handelsdepartementet.

2.4.5 Selskapsetableringer og bruken av selskapsformer

Det er tendenser i mange OECD-land til økt konkurranseeksponering av tjenesteproduksjon i regi av forvaltningsorganer og på en tilsvarende vektlegging av rendyrking av roller.⁸⁾ Fra 1990 og frem til i dag har det vært foretatt en rekke omorganiseringer til rettslig selvstendige organisasjonsformer, spesielt gjelder dette de tidligere forvaltningsbedriftene. Noen av virksomhetene er blitt splittet opp i ulike enheter og er omorganisert flere ganger. Dette gjelder blant annet samferdselsbedriftene Telenor, Posten og NSB, som alle ble omdannet fra forvaltningsbedrifter til selskaper på 1990-tallet. Posten og NSB ble begge i 1996 omdannet fra å være forvaltningsbedrifter til å bli særlovsorganiserte. I 2002 ble virksomhetene omdannet til statsaksjeselskaper. For NSBs del omfattet dette trafikkdelen av den tidligere forvaltningsbedriften. NSB bane har endret navn til Jernbaneverket og er i dag organisert som ordinært forvaltningsorgan. NRK ble omdannet til stiftelse i 1987 og videre til statsaksjeselskap i 1996. Televerket ble direkte omorganisert fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskapet Telenor, og er senere delprivatisert og børsnotert.

I tabell 2.3 er det gitt en oversikt over virksomheter som er omdannet fra forvaltningsorgan til selskap i perioden 1990–2003.

I forbindelse med at statlige forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter er blitt omdannet til selvstendige selskaper eller foretak, er det blitt etablert egne tilsynsorganer som har et ansvar for tilsyn og kontroll innenfor sektoren. Tidligere var tilsynsvirksomheten ofte en integrert del av forvaltningsorganet eller -bedriften.

Det har vært en tendens til å velge statsaksjeselskapsformen fremfor andre tilknytningsformer for markedsbaserte virksomheter. Dette gjaldt blant annet for Televerket/

Telenor og NRK. På disse områdene har teknologisk utvikling på en avgjørende måte endret forutsetningene for nasjonalstatlige monopoler og reguleringsformer. Både for Telenor og NRK har konkurransen vært internasjonal. Organisering i former som var kjente og benyttet i andre land, har vært et viktig argument i valg av tilknytningsform. Konkurransesituasjonen innenfor de områdene som var mest teknologisk påvirket, har også hatt betydning for andre sektorer. Posten og NSB ble først omorganisert til særlovselskaper, men er senere omdannet til aksjeselskaper.

Særlovsorganiseringen var i førte rekke begrunnet ut fra arbeidsrettslige spørsmål, basert på en forutsetning om at de ansatte skulle beholde noen av sine rettigheter som tjenestemenn for en bestemt periode.

Det er en utvikling i retning av at produksjonsvirksomhet innenfor statlige etater skilles ut i egne selskaper. Et eksempel på dette er Vegvesenets produksjonsvirksomhet som ble skilt ut i et eget entreprenørselskap – MESTA AS – fra 1. januar 2003, og Jernbaneverkets enhet for anleggsarbeid og vedlikehold – Baneservice – som regjeringen har foreslått etablert som et eget aksjeselskap i løpet av 2004. Hensikten med dette er både å oppnå en effektivisering gjennom konkurranseutsetting og å få en klarere rolle- og arbeidsdeling mellom aktørene.

Entra Eiendom AS ble etablert i 1999 ved at ansvaret for forvaltning og utleievirksomhet ble skilt ut fra Statsbygg. Dette er også et eksempel på at myndighetene i organiseringen har lagt vekt på å skille mellom ulike roller. Mens Statsbygg er rådgiver i bygge- og eiendomssaker og ivaretar byggherrerollen, er ansvaret for vedlikehold og utleie av statens eiendommer ivaretatt av Entra Eiendom.

Forholdet mellom anvendelsen av statsforetaksformen og statsaksjeselskapsformen har blitt noe annerledes enn forventet, ved at statsforetaksformen har blitt mindre anvendt enn forutsatt.

Følgende seks virksomheter var pr. 1. januar 2003 organisert som statsforetak:

Statnett, Statkraft, Statskog, SIVA, Medinnova og Enova. Medinnova er vedtatt omdannet til aksjeselskap med virkning fra 1. januar 2004. Med unnatak av Enova, er samtlige foretak etablert tidlig på 1990-tallet. SIVA og Medinnova var tidligere organisert etter lov om visse statsbedrifter av 1965, mens Statnett og Statkraft var organisert som forvaltningsbedrifter. Statskog var organisert som et ordinært forvaltningsorgan inntil selskapsdannelsen.

Enova ble opprettet og etablert direkte som

⁸⁾ I Sverige omtaler Förvaltningspolitiska kommissionen utviklingen som en bevegelse fra samordning til "renodling" (SOU 1997:57, blant annet kapittel 3).

Tabell 2.3 Oversikt over statlige virksomheter som er omdannet til selskaper i perioden 1990–2003¹⁾

Virksomhet	Tilknytningsform før 1990	Endring i tilknytningsform 1990–2003
VESO AS	Forvaltningsorgan	Heleid aksjeselskap, 1992
Statkraft SF	Forvaltningsbedrift	Statsforetak, 1992
Statnett SF	Forvaltningsbedrift	Statsforetak, 1992
Postbanken AS	Forvaltningsbedrift	Særlovselskap Norges Postbank, 1992 Sammenslått med forvaltningsbedriften Postgiro til særlovselskapet Postbanken BA, 1995 Aksjeselskap og fusjonert med DnB, 1999
Statskog SF	Forvaltningsorgan	Statsforetak, 1993
Entra Eiendom AS	Forvaltningsorgan (del av Statens bygge- og eiendomsdirektorat)	Forvaltningsbedrift, 1993 Del av virksomheten utskilt i det heleide aksjeselskapet Entra Eiendom AS, 2000
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond SF	Forvaltningsorgan (Distriktenes utbyggingsfond)	Fondene slått sammen til SND, særlovselskap, 1993
	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (Industrifondet)	SND slått sammen med særlovselskapet Fiskarbanken, 1997
	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (Småbedriftsfondet)	Integrering av Statens landbruksbank, 2000
Avinor AS	Forvaltningsorgan (Luftfartsverket)	Forvaltningsbedrift, 1993 Heleid aksjeselskap, 2003
Uninett AS	Prosjektorganisasjon	Heleid aksjeselskap, 1993
Electronic Chart Center AS	Forvaltningsorgan (del av Statens kartverk)	Forvaltningsbedrift, 1994 Deler av forvaltningsbedriften utskilt til det heleide aksjeselskapet ECC AS, 1999
Telenor AS	Forvaltningsbedrift (Televerket)	Heleid aksjeselskap, 1994 Deleid aksjeselskap Telenor ASA, 2000
Cermaq AS	Forvaltningsbedrift (del av Statens kornforretning)	Statkorn Holding AS, heleid aksjeselskap, 1995 Cermaq AS, deleid aksjeselskap, 1999
NRK AS	Stiftelse	Heleid aksjeselskap, 1996
UNIS AS	Stiftelse	Heleid aksjeselskap, 2002
Posten Norge AS	Forvaltningsbedrift	Særlovselskap Posten Norge BA, 1996 Heleid aksjeselskap, 1996
NSB AS	Forvaltningsbedrift	Deler av virksomheten utskilt til særlovselskapet NSB BA, 1996 Heleid aksjeselskap, 2002
Grødegaard AS	Forvaltningsbedrift (Statens kantiner)	Statsforetak, 1997 Heleid aksjeselskap, 2001 Deleid aksjeselskap, 2003
BaneTele AS	Forvaltningsorgan (del av Jernbaneverket)	Heleid aksjeselskap eid av Jernbaneverket, 2001 Eierskapet overført NHD, 2003
Arbeidsforskningsinstituttet AS	Forvaltningsorgan	Heleid aksjeselskap, 2002
Mesta AS	Forvaltningsorgan (del av Statens vegvesen)	Heleid aksjeselskap, Mesta 2003

¹⁾ Omfatter virksomheter som er omdannet fra forvaltningsorganer eller stiftelser til statselskaper og senere (del)privatiserte.

statsforetak i 2002. I tillegg til nevnte foretak, ble Statens kantiner i 1997 omdannet fra forvaltningsbedrift til statsforetak. Virksomheten ble i 2000 besluttet omdannet til aksjeselskap. De enkelte foretakene er nærmere omtalt i kapittel 6.

2.4.6 Organisering av helseforetak og universiteter og høyskoler

Ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak, ble det vedtatt å etablere helseforetak som en ny tilknytningsform for spesialisthelsetjenesten. Helseforetaksloven er utarbeidet med utgangspunkt i statsforetaksloven, men har en rekke særbestemmelser som er tilpasset sektoren og de særskilte styringsbehovene som foreligger, jf. nærmere omtale i kapittel 3.5. Siden 2002 er fem regionale helseforetak og et større antall helseforetak organisert etter lov av 15. juni 2001 nr. 93 Om helseforetak, jf. nærmere omtale i kapitlene 3.5 og 6.7.

Både helsesektoren og universitets- og høyskolesektoren har de senere årene blitt eksponert for økte krav til produktivitet og resultatstyring. Utviklingen har innenfor begge sektorene gått i retning fra rammestyring og rammefinansiering til økt bruk av stykkprisbaserte kontrakter og evaluering av resultater.

I helsesektoren har dette kommet til syne gjennom etableringen av helseforetakene i 2001, og ved innføring av innsatsstyrt finansiering i 1997, jf. omtale i kapittel 4. Tilsynsfunksjonen er styrket gjennom opprettelsen av Sosial- og helsedirektoratet. Reformene må ses i sammenheng med lovfesting av pasientenes rettigheter, der brukermedvirkning står sentralt, og innføring av fritt sykehusvalg, jf. kapittel 6.6.

Innenfor universitet- og høyskolesektoren har det siden dagens gjeldende lov ble vedtatt i 1994, blitt gjennomført flere store reformer. Særlig sentralt har kvalitetsreformen stått, der det blant annet er gjennomført ny gradsstruktur. Reformen tar utgangspunkt i Mjøsutvalgets innstilling, jf. NOU 2000:14 Frihet med ansvar. I 2003 ble det etablert et nytt forvaltningsorgan, NOKUT, med formål å kontrollere og utvikle kvaliteten ved høyere utdanningsinstitusjoner, jf. omtale i kapittel 4.1.4. Det er innført nye finansieringsordninger ved at deler av institusjonenes inntekter er knyttet til vektallsproduksjon.

Fra 2001 til 2003 er de fleste universiteter og høyskoler omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Universiteter og høyskoler er, som en oppfølging av Mjøsutvalgets utredning, gitt vide fullmakter til å opprette selskaper og forvalte

dem innenfor nærmere angitte retningslinjer, jf. nærmere omtale i kapittel 3.1.2.

Ryssdalutvalget, som har utredet ny lov om universiteter og høyskoler avga innstilling i september 2003, jf. NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler. Et flertall på syv i utvalget har foreslått at statlige universiteter og høyskoler organiseres som egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. Et mindretall på tre anbefalte å beholde dagens organisasjonsform, men foreslo enkelte justeringer i loven for å tydeliggjøre institusjonenes status som uavhengige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter.

Utviklingen i helsesektoren og universitets- og høyskolesektoren illustrerer de utviklingstrekkene som generelt sett har kjennetegnet offentlig sektor de siste årene, med et klarere skille mellom utførende virksomhet og eier. Dette markeres gjennom endringer i tilknytningsform, bevilgningsvedtak og økonomistyringsreglement. Begge sektorene skal fortsatt være statlig finansiert, men store deler av bevilgningene er gjort avhengige av virksomhetens resultater. De regionale helseforetakene er rettslig selvstendige, men styres samtidig gjennom bevilgninger og styringsbrev. Kontroll- og tilsynsfunksjonene utøves i større grad enn før gjennom tilsynsorganer og evaluering på bakgrunn av sammenligningsdata.

2.4.7 Endringer i forholdet mellom offentlig og privat sektor

En konsekvens av de forandringene i forvaltningspolitikken og i organiseringen av mange samfunnsmessige oppgaver som er referert ovenfor, er at det skjer betydelige endringer i forholdet mellom offentlig og privat sektor. Det skjer også endringer i vurderingene av hvor og hvordan ulike oppgaver skal løses. Disse vurderingene kommer ikke alltid like tydelig frem i de ulike offentlige dokumentene som ligger til grunn for beslutningene om endringer. Noen ganger har også endringene med hensyn til hvem som skal ivareta oppgaver, konsekvenser som ikke alltid trekkes frem eller drøftes eksplisitt. Det siste gjelder for eksempel det forholdet at forvaltnings- og offentlighetsloven kan komme i en uklar stilling ved omorganisering fra forvaltningsorgan til selvstendig rettssubjekt. Konsekvensene av delegasjoner, desentralisering og fristilling kan også være uklare.

Den økte vektleggingen av bruk av konkurranse og resultatmåling som virkemiddel innad i forvaltningen og i form av bruk av anbud og privatisering, innebærer viktige endringer i måten mange samfunnsmessige tjenester har vært drevet på. Til

grunn for den økte vektleggingen av konkurranse ligger delvis det forholdet at teknologiske endringer har gjort det nødvendig fordi virksomhetene uansett vil være i en internasjonal konkurranse, og delvis det forholdet at bestemte økonomiske teorier har fått større gjennomslag. Det er også et moment at det er lagt større vekt på å tilpasse tjenestene til brukernes hensyn, og på at en mer markedsbasert organisering kan ivareta et slikt hensyn. Den generelle tendensen til individualisering av samfunnet har også en viss betydning her.

Noe av den økonomiske argumentasjonen for dette er det redegjort for i kapittel 2.3.2. Her er det også redegjort for en diskusjon om når konkurranse er hensiktsmessig å bruke, og når det også kan virke mot sin hensikt. I noen tilfeller kan innhenting av tilbud være for dyrt og kompliserende sett i forhold til oppgavens omfang og kostnad. I andre tilfeller kan det være problemer med å måle kvaliteten på hvordan oppgavene blir utført og dermed også problemer med å sammenligne ulike tilbud.

Kravet om bruk av konkurranse også i forhold til sentrale samfunnsmessige tjenester der det kan være mange og svært ulike hensyn som skal ivaretas, og der det også er både ressurssterke og mer ressursvake brukere, har imidlertid også ført til at problemstillinger om hvordan den generelle kvaliteten på og tilgjengeligheten av slike tjenester skal ivaretas, har blitt tatt opp på ulike måter. Dette utvalget har brukt begrepene samfunnsmessige tjenester og samfunnsmessig pålagte oppgaver om virksomheter som har stor betydning for samfunnets funksjonsmåte og der tilgjengelighet derfor også er viktig. I noen tilfeller vil markedsorganisering kunne fungere greit for slike tjenester. I andre tilfeller handler det om tjenester der det må stilles mer kvalifiserte krav om at tjenestene skal være allment tilgjengelige, enten gratis eller til en sosialt sett rimelig pris, samtidig som det også er viktig at de holder et høyt eller forsvarlig nivå med hensyn til kvalitet. Helse og utdanning kan være eksempler på slike tjenester.

Denne diskusjonen har også vært reist innenfor EU- og EØS-regelverket i forhold til forbudet mot statsstøtte og de mulige uheldige konsekvensene på visse sektorer. Her er begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning anvendt som betegnelse på tjenester der allmenn tilgjengelighet og høy eller forsvarlig kvalitet kan anses nødvendig, med den konsekvensen at statsstøtte kan være tillatt. Begrepet er også brukt i EU mer generelt for å betegne en bestemt type tjenester som det skal legges vekt på å opprettholde på et høyt og forsvarlig nivå ut fra sosiale og velferdsmessige hen-

syn. Dette begrepet er det gjort nærmere rede for i kapittel 5.2.2.

2.5 Statsforetaksloven og forholdet til EU- og EØS-regelverket

Forslaget fra Statsselskapslovutvalget ble i forbindelse med den politiske behandlingen av lovforslaget, jf. Ot.prp. nr. 32/Innst. O. nr. 67 (1990–1991), blant annet vurdert i forhold til EF-lovgivningen og det fremtidige EØS-regelverket. Næringsdepartementet påpekte i sin høringsuttalelse til lovutkastet, at det fremtidige EØS-konkurranseregelverket, spesielt det som gjelder statsstøtte, ville kunne begrense mulighetene til å anvende statsforetaksformen på selskaper som skal operere i markeder der det er, eller vil bli, i konkurranse med private selskaper. Arbeids- og administrasjonsdepartementet viste i sine merknader til Statsselskapslovutvalgets behandling av forholdet til EFs konkurranseregler og reglene om offentlig innkjøp. Arbeids- og administrasjonsdepartementet bemerket at det syntes uklart hvor langt de omtalte EF-regelverkene gjaldt og hvilke krav de stilte til offentlig virksomhet, men la til at:

”EFs konkurranseregler og regler om offentlig innkjøp og statsstøtte må tas for øye ved vurderingen av om statsforetaksformen er en hensiktsmessig organisasjonsform for statlige virksomheter.”

I Innst. O. nr. 67 (1990–1991) uttaler et mindretall i forbruker- og administrasjonskomiteen at:

”... det er viktig at man ikke etablerer selskap under former det kan stilles tvil til under det fremtidige EØS-konkurranseregelverket.”

Dette mindretallet gikk imot det fremlagte lovforslaget.

EFTAs overvåkningsorgan, ESA, vedtok i april 2000 nye retningslinjer for statsstøtte, som også omfatter støtte i form av statlige garantier. Som støtte i form av en garanti, regnes også gunstige finansieringsvilkår som oppnås av et foretak hvis rettslige status utelukker konkurs eller annen insolvensbehandling. Retningslinjene er basert på tilsvarende bestemmelser vedtatt av EU-kommisjonen. Med utgangspunkt i retningslinjene har ESA i brev av 19. juni 2001 lagt til grunn at bestemmelsene i statsforetakslovens § 4 annet ledd, innebærer statsstøtte til statsforetakene i strid med EØS-avtalen, artikkel 61 nr. 1. Garantien fra staten gjør det mulig for statsforetakene å oppnå bedre finansielle vilkår for lån enn de betingelsene som van-

ligvis tilbys på finansmarkedene. En slik statlig garanti avgitt på ikke-kommersielle vilkår, innebærer etter ESAs syn en fordel for statsforetakene som antas å være i strid med bestemmelsene om statsstøtte. ESA har lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig for vurderingen av om det foreligger en statlig garantiordning i strid med EØS-avtalen, artikkel 61 nr. 1, å vurdere om garantien har hatt virkning i forhold til det enkelte foretaket. Overvåkningsorganet antok at statsforetaksloven i seg selv ville åpne for en potensiell støtte i form av statlig garanti for alle foretak som var organisert etter loven, og ba Norge om å endre denne i samsvar med EØS-avtalen. ESA la til grunn at saken gjelder en generell støtteordning og ikke en individuell støtte.

Med bakgrunn blant annet i henvendelsen fra ESA, fremmet Arbeids- og administrasjonsdepartementet for Stortinget Ot.prp. nr. 13 (2002–2003), med forslag til lov om endring av lov av 30. august 1991 nr. 71 Om statsforetak med videre, statsforetaksloven. Statsforetaksloven er ved behandlingen av Ot.prp. nr. 13, jf. Innst. O. nr. 45 (2002–

2003), endret gjennom oppheving av det statlige garantiansvaret. Endringene som trådte i kraft pr. 1. januar 2003⁹⁾, medførte at bestemmelsene i statsforetakslovens §§ 51 og 53, som innebar at staten hadde ansvaret for statsforetakenes forpliktelser ved oppløsning av et foretak, ble opphevet. Videre ble bestemmelsen i statsforetakslovens § 4, annet ledd, som sa at gjeldsforhandlinger eller konkurs ikke kan åpnes i et statsforetak, opphevet. Det ble også foretatt visse andre justeringer av loven. Regjeringen la til grunn at disse endringene ville fjerne det påståtte konkurransefortrinnet som statsforetakene hadde etter statsforetaksloven, og at loven dermed var bragt i samsvar med EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1 om statsstøtte, og i samsvar med ESAs oppfatning av loven. Det ble foreslått at statens ansvar etter dagjeldende statsforetakslov ble erstattet med et begrenset deltakeransvar etter modell av lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper. Regjeringen har senere, i Ot.prp. nr. 101 (2002–2003), fremmet forslag om endringer i overgangsordningene for de forpliktelsene som eksisterte før 1. januar 2003.

⁹⁾ Jf. lov av 20. desember 2002 nr. 88.

Kapittel 3

Ulike former for organisering av statlige virksomheter

Begrepet tilknytningsform betegner de rettslige relasjonene mellom den utøvende statsmakten (regjeringen og departementene) og en virksomhet som drives, eies eller finansieres av staten. Tilknytningsformen legger således blant annet rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet. Begrepsmessig er det vanlig å operere med hovedtilknytningsformer som hver har sine underformer:

Forvaltningsorganer:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

Selvstendige organisasjonsformer:

- (heleide) statsaksjeselskaper
- statsforetak
- særlovselskaper
- helseforetak
- stiftelser

I det følgende gis en kortfattet beskrivelse av de ulike tilknytningsformene for statlige virksomheter.

3.1 Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er hovedformen innenfor staten. Forvaltningsorganer er juridisk sett en del av staten. De er ikke utskilt som egne rettssubjekter og staten har dermed det fulle ansvaret for disse. Forvaltningsorganer er omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er statstjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil inneholde detaljerte krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorganet. Forvaltningsorganer kan instrueres løpende av overordnet myndighet. I dag er det likevel vanlig at slike instruksjoner koordineres gjennom det årlige tildelingsbrevet så langt som mulig, for å gi for-

valtningsorganer mer forutsigbare handlingsrammer.

De enkelte virksomhetene kan gis unntak fra lover, forskrifter og andre regler gjennom særskilte fullmakter. Forvaltningsorganene har, med utgangspunkt i hvilke fullmakter og særordninger som er etablert, tradisjonelt vært inndelt i følgende tre undergrupper¹⁾:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

Fullmakter som er gitt, kan være av faglig, økonomisk eller personalmessig art. Det er i første rekke fullmaktene innenfor økonomiområdet som har dannet utgangspunkt for kategoriene. Oppmykingen av det statlige budsjettssystemet har bidratt til at forskjellene mellom de ulike underformer med hensyn til økonomisk handlefrihet i praksis har blitt mindre. Reformen i statens budsjettssystem har blant annet åpnet for utvidet adgang til unntak fra hovedprinsippene i Stortingets bevilgningsreglement, jf. boks. 3.1.

Det er betydelige variasjoner i fullmaktene som er gitt under hver av de tre underformene. Forvaltningsorganer kan gis faglig uavhengig beslutningsmyndighet enten gjennom vedtekter eller lov. Fullmaktene røkkes imidlertid ikke ved virksomhetenes status som forvaltningsorganer, og økonomisk og administrativt vil virksomhetene fremdeles være underlagt overordnet departement.

3.1.1 Ordinære forvaltningsorganer

De ordinære forvaltningsorganene omfatter virksomheter som for eksempel departementene, de fleste direktoratene, etater og tilsyn. Disse har svært ulike oppgaver: myndighetsutøvelse som regelverksforvaltning, forvaltning av stønader og tilskudd og tjenesteproduksjon. Utviklingen innenfor den ordinære forvaltningsorganmodellen har gått i retning av at virksomhetene har fått en friere stilling i forhold til regjeringen/departementene og Stortinget gjennom generelle fullmaktsre-

¹⁾ NOU: 1989:5 En bedre organisert stat

Boks 3.1 statsbudsjettets hovedprinsipper

Fullstendighetsprinsippet (§ 4, første ledd i bevilgningsreglementet):

”Budsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.”

Kravet om realistisk budsjettering følger av dette fullstendighetsprinsippet.

Budsjettets enhet:

Et budsjett er enhetlig dersom det er mulig å bruke alle typer inntekter til å dekke alle typer utgifter. Enheten reduseres dersom inntekter blir øremerket til spesielle formål. Hensikten med enhetsprinsippet er at statsbudsjettet skal være et mest mulig effektivt og fleksibelt styringsverktøy i den økonomiske politikken og i sektorpolitikken.

Bruttoprinsippet (§ 4, andre ledd i bevilgningsreglementet):

”Med unntak som følger av § 6, tredje ledd, føres utgifter og inntekter opp med brutto beløp. Kongen kan likevel fastsette regler som tillater nettobudsjettering av utgifter ved utskifting av utstyr.”

Bruttoprinsippet skal sørge for at budsjettet gir

et mest mulig utførlig bilde av statlig virksomhet og at det gir budsjettmessig vurdering av samtlige utgifter. Bruttoprinsippet medfører at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg selv om de refererer seg til samme virksomhet.

Kontantprinsippet (§14 i bevilgningsreglementet):

”Enhver statsutgift og statsinntekt medtas i statens bevilgningsregnskap for den budsjettermin da den er blitt kontant betalt.”

Kongen kan bestemme at dette prinsippet skal fravikes for statlig forretningsdrift. Kontantprinsippet avviker fra regnskapsprinsippet som er vanlig i privat virksomhet.

Ettårsprinsippet:

Etter Grunnlovens § 75 har Stortinget ikke anledning til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder for mer enn ett år av gangen. Dette har vært tolket til også å gjelde bevilgninger. Stortingets budsjettvedtak innebærer derfor at det gis en bevilgningsfullmakt som gjelder for budsjetterminen som etter fast praksis følger kalenderåret. Dette innebærer at betaling må skje innen årets utgang for at bevilgningsfullmakten skal være benyttet.

former. De reformene som har hatt størst betydning for virksomhetene, er blant annet adgangen til å overskride driftsutgifter mot merinntekter innenfor nærmere spesifiserte rammer, adgang til å overføre inntil fem prosent av driftsbevilgningen til neste års budsjett, opphevelse av skillet mellom lønns- og andre driftsutgifter (sammenslåing av henholdsvis 01- og 11-postene i statsbudsjettet), samt opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 om at Stortinget oppretter og inndrar stillinger, jf. omtalen i kapittel 2.3.

3.1.2 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter brukes vanligvis som betegnelse på virksomheter som har særlige budsjettfullmakter. Det er i hovedsak knyttet til at virksomheten er nettobudsjettert. Stortinget fatter kun ett eller flere budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Inntekter og utgifter utover disse bevilgningene vil ikke fremkomme i statsbudsjettet, og virk-

somheten kan selv bestemme fordelingen på drift og investeringer. Nettobudsjettering gir mer økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover bevilgningen over statsbudsjettet.

De fleste forvaltningsorganene med særskilte fullmakter er gitt en faglig uavhengighet enten i vedtektene eller i lov. Nettobudsjetterte forvaltningsorganer kan også i enkelte tilfeller ha særordninger for de ansatte, for eksempel unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven, samt unntak fra deler av forvaltningsloven og/eller offentlighetsloven.

De nettobudsjetterte forvaltningsorganene utgjør ingen ensartet gruppe og omfatter:

- forskningsinstitutter, for eksempel Forsvarets forskningsinstitutt, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring og Veterinærinstituttet
- universiteter- og høyskoler
- tilskudds- og fondsforvaltning, for eksempel Norges forskningsråd og Opplysningsvesenets fond

- verdiforankrede virksomheter med kompetanse innenfor et særskilt fagområde, for eksempel Likestillingssenteret og Forbrukerombudet. Virksomhetene kjennetegnes ved en høy grad av faglig autonomi, samtidig som de finansieres av staten

Fra 2004 vil alle universiteter og høyskoler være organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) Utdannings- og forskningsdepartementet. Universitetene og høyskolene utgjør dermed en stor gruppe blant de virksomhetene som i dag er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Virksomhetenes faglige uavhengighet er nedfelt i universitets- og høyskoleloven.

Dagens universitets- og høyskolelov markerer at den løpende virksomheten kan styres på en faglig selvstendig måte. Samtidig er institusjonene en del av staten som juridisk person, der staten tar det politiske og økonomiske ansvaret. Begrunnelsen for omdanning fra ordinære forvaltningsorganer til organisering med særskilte fullmakter, har særlig vært knyttet til ønsket om større økonomisk handlefrihet gjennom å kunne disponere merinntekter. Tilknytningen til staten reguleres i tillegg til lov, gjennom utforming av bevilgningsvedtakene og ved utformingen av økonomireglementet.

Skissene for den fremtidige organiseringen av universitetene og høyskolene er beskrevet i St. meld. nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett, Kvalitetsreform av høyere utdanning. Stortingets behandling av denne dannet bakgrunnen for Ryssdalutvalget, som avga innstilling 23. september 2003 (NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler). Dagens organisering av universiteter og høyskoler og Ryssdalutvalgets anbefalinger er omtalt i kapittel 6.8.

3.1.3 Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen har historisk vært brukt for store infrastrukturbedrifter og tjenesteprodusenter, som for eksempel NSB, Posten, Tele- nor og Luftfartsverket. Disse virksomhetene er alle nå omdannet til statsaksjeselskaper. Situasjonen for forvaltningsbedriftsformen det siste tiåret er at de gamle og tradisjonelle virksomhetene er ute, mens nye er kommet til ved at flere ordinære forvaltningsorganer som driver tjenesteyting er blitt omdannet til forvaltningsbedrifter.

Forvaltningsbedriftene kjennetegnes i dag ved at de ivaretar flere ulike funksjoner på sine områder, der forvaltningsoppgaver som kontroll- og tilsynsoppgaver kombineres med tjenesteyting, som

delvis er markedsbasert. Oppgavetyperne til forvaltningsbedriftene spenner over et vidt spekter, og det er flere eksempler på tilsvarende type virksomhet innenfor de andre tilknytningsformene. Oppgavene er definert til å være av samfunnsmessig betydning og det er knyttet offentlige interesser til måten virksomhetene drives på. Dette tilsier et statlig ansvar for virksomhetene.

Forvaltningsbedriftene er en del av staten som juridisk person, og deres virksomhet er underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar og instruksjonsmyndighet. Forvaltningsbedriftene inngår i statsbudsjettet og statsregnskapet. Stortinget fastsetter forvaltningsbedriftenes budsjetter og fullmakter, og utøver på denne måten den overordnede styringen av forvaltningsbedriftene. Forvaltningsbedriftene skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene ved at det er gjort unntak for sentrale deler av regelverket i bevilgningsreglementet.

De sentrale kjennetegnene for forvaltningsbedriftene er at det er gitt unntak fra bruttoprinsippet ved at det bevilges et netto driftsresultat²⁾. Bestemmelsen gjelder bare driftsbudsjettet. Forvaltningsbedriftene er videre gitt unntak fra kontantprinsippet ved at investeringene aktiveres, det vil si at investeringene rentebelastes og avskrives over den enkelte forvaltningsbedriftens *driftsbudsjett* etterfølgende år, jf. § 6. I *statsbudsjettet* blir alle investeringene i forvaltningsbedriftene utgiftsført i budsjettåret, i motsetning til statlige investeringsmidler til statselskaper som registreres som aksjekapital eller lån. Renter sammen med avskrivninger belastes driftsregnskapet.

I dag er det fire forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt og Statens Pensjonskasse.

3.2 Selvstendige organisasjonsformer

Virksomhetene er selvstendige rettssubjekter som er organisert i én av følgende former:

- statsaksjeselskaper, det vil si statlig heleide aksjeselskaper organisert etter aksjeloven³⁾ med de særbestemmelsene som loven setter for slike selskaper
- statsforetak organisert etter statsforetaksloven⁴⁾

²⁾ Begrepet netto driftsresultat er ikke tilsvarende driftsresultatet i private selskaper. Driftsresultatet finnes vanligvis ved å ta differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter, herunder utgifter til avskrivning av investeringer, utgifter til renter på statens kapital og diverse avsetninger.

³⁾ Lov av 13. juni 1997 nr. 44 Om aksjeselskaper.

⁴⁾ Lov av 30. august 1991 nr. 71 Om statsforetak.

- særlovselskaper organisert etter egne lover, for eksempel lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og vinmonopolloven⁵⁾
- helseforetak organisert etter helseforetaksloven⁶⁾
- stiftelser etter stiftelsesloven⁷⁾

Statseide *selskaper* brukes der staten har interesser knyttet til selskapets eksistens, virkeområde og økonomiske avkastning. Noen selskaper er også knyttet til virkemiddeldisponering som del av sektorpolitikken på vedkommende område.

De sentrale trekkene ved statseide *selskaper* er:

- at de er selvstendige rettssubjekter som har egne styringsorganer og ansvaret for egen økonomi
- at statsmyndighetene står som eier av selskapene og styrer fra eierposisjon (generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte) overfor selskapenes øvrige organer
- at selskapene finansierer sin virksomhet primært ved inntekter i markedet, sekundært ved statlige bevilgninger som en form for kompensasjon for samfunnsplågte oppgaver (unntaksvi i form av avgifter)
- at selskapene også finansieres ved egenkapitalinnskudd, for eksempel aksjeinnskudd fra staten og lån fra staten eller private kilder
- at revisor velges av det høyeste selskapsorganet, og at Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og til å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger

⁵⁾ Lov av 28. august 1992 nr. 103 Om pengespill og lov 19. juni 1931 nr. 18 Om Aktieselskapet Vinmonopolet.

⁶⁾ Lov av 15. juni 2001 nr. 93 Om helseforetak.

⁷⁾ Lov av 23. mai 1980 nr. 11 Om stiftelser.

- at forvaltningsloven og offentlighetsloven i utgangspunktet ikke gjelder for forretningsmessig virksomhet, men gjelder for oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse og andre sektorer eller samfunnsmessige oppgaver, og dersom selskapet utfører slike, kan det særskilt bestemmes at lovene skal gjelde
- at de ansatte ikke er statstjenestemenn og normalt ikke omfattes av de statlig inngåtte tariffavtalene

Helseforetak eies av staten og staten har det fulle økonomiske ansvaret, se nærmere omtale i kapittel 3.2.4.

Stiftelser er selveiende enheter og er dermed ikke undergitt noen eierstyring, jf. nærmere omtale i kapittel 3.2.5.

3.2.1 Statsaksjeselskaper

3.2.1.1 Hovedtrekk ved formen

De fleste statlig eide selskapene er organisert som statsaksjeselskaper. Statsaksjeselskapene er opprettet som egne rettssubjekter med staten som eier. Statsaksjeselskapsformen følger aksjelovens bestemmelser, der det er gitt særlige regler om statsaksjeselskapene i lovens §§ 20-4 til 20-6, jf. også allmennaksjeloven og dens §§ 20-4 til 20-6.⁸⁾ I det videre vil betegnelsen aksjeloven benyttes. For dette utvalgets formål er forskjellene mellom disse to lovenes virkeområde ikke relevant.

Statsaksjeselskapene har full rettslig og økonomisk selvstendighet i forhold til eier, på linje med andre aksjeselskaper, med unntak regulert i

⁸⁾ Lov av 13. juni 1997 nr. 44 Om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov av 13. juni 1997 nr. 45 Om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven).

Boks 3.2 Særbestemmelser for statsaksjeselskapene

Særbestemmelser for statsaksjeselskapene er gitt i aksjelovens §§ 20-4 til 20-6:

Styret velges av generalforsamlingen (ikke av bedriftsforsamling). Generalforsamlingen er heller ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag til utbytte.

Kongen i statsråd kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak vedrørende

- a) *investeringer* av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og
- b) *rasjonaliseringer* eller omlegging av driften som vil medføre større endringer eller omdis-

poneringer av arbeidstyrken, dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Det aktuelle departementet, og ikke styret som ellers, innkaller til ordinær og ekstraordinær generalforsamling.

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av eierinteressene og har rett til å kreve de opplysningene den finner å ha behov for fra administrerende direktør, fra styret og fra revisor. Riksrevisjonen har også rett til å være til stede på generalforsamlingen.

§§ 20-4 til 20-6. Statens ansvar for selskapenes gjeld er dermed begrenset, og selskapene kan gå konkurs. Staten kan bare styre selskapene gjennom sin eiermyndighet og sin alminnelige reguleringsmyndighet. Eiermyndigheten utøves gjennom vedtak i generalforsamlinger. Ansvarlig statsråd er generalforsamling.

Flere av de heleide statlige aksjeselskapene har eller har hatt en paragraf i vedtektene – vanligvis § 10 – som pålegger dem å forelegge ”alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning” for generalforsamlingen. I tillegg skal det presenteres en melding for Stortinget hvert annet år om utviklingen og planene for disse selskapene. Denne ordningen sikrer både statsråden som generalforsamling og Stortinget informasjon og gir mulighet for politisk styring.⁹⁾ Statsaksjeselskapene kan delprivatiseres ved at en andel av aksjene selges til andre eiere enn staten. Selskapene vil da ikke lenger ha status som statsaksjeselskap.

3.2.1.2 Virksomhetenes art

Statsaksjeselskapene representerer et mangfold av virksomheter med store innbyrdes forskjeller både med hensyn til mål, oppgaver og rammebetingelser. Statsaksjeselskapsformen brukes på forretningsmessig basert virksomhet, men også noen virksomheter som har samfunnspolitiske oppgaver eller sektorpolitiske mål er i dag organisert som statsaksjeselskaper. Noen få har tilnærmet monopol for viktige deler av sin virksomhet, som for eksempel Avinor og NSB. Disse selskapene er likevel i konkurranse med bedrifter som driver andre former for transport. Størrelsen på statsaksjeselskapene varierer fra små selskaper med få eller ingen ansatte, til store konsern med flere tusen ansatte. Tilsvarende store variasjoner finnes også med hensyn til omsetning, selskapskapital, utbytte med videre.

Flere av statsaksjeselskapene er morselskaper i konsern som driver en omfattende virksomhet innenfor et vidt spekter av virksomhetsområder og med mange datterselskaper. Andre selskaper har mer avgrensede oppgaver, blant annet knyttet til drift og forvaltning av statlige eierinteresser.

Flere av dagens statsaksjeselskaper er etablert på 1990-tallet, og har tidligere vært organisert som forvaltningsbedrifter innenfor staten og/eller som særlovselskaper. Omdanningen til statsaksjeselskap av flere av de store infrastruktur- og tjenesteytende bedriftene har skjedd fordi virksomhetene

har fått endret betingelser på grunn av teknologiske endringer og konkurranse fra internasjonalt baserte selskaper. Dette har bidratt til oppheving av monopoler og til konkurranseeksponering. Fordi bedriftene har blitt stilt overfor endrede markedsmessige betingelser, har det blitt viktig å gi dem en organisasjonsform som er tilpasset dette. Flere av virksomhetene ivaretar fortsatt sentrale samfunnsmessige tjenester.

Når det gjelder oppgavetyper og rammebetingelser, går det et viktig skille mellom selskaper som opererer i konkurranse med private og selskaper som har tilnærmet monopol. Et eksempel på sistnevnte type virksomhet er Norsk Eiendomsinformasjon, som ble stiftet i 1992. Selskapets formål er å sørge for utvikling, drift og distribusjon av informasjon fra ”Grunnboken” og Statens kartverks register over grunneiendommer, adresser og bygninger. Virksomheten er dermed basert på formidling av opplysninger om fast eiendom og grunn, som er fremskaffet av offentlige kontroll- eller serviceorganer. Aksjeselskapsformen er valgt fordi virksomheten selger eiendomsopplysninger og er markedsbasert.

Et annet eksempel er Avinors samfunnsmessige ansvar for hele stamflyplassnettet og for flysikkerheten. Flyplassene er monopoler når det gjelder drift av stamflyplassnettet og ivaretagelse av flysikkerheten for disse, men Avinor skal også drive flyplassene så forretningsmessig som mulig og konkurrere med andre transportformer.

Flere av dagens statsaksjeselskaper er helt eller delvis finansiert ved bevilgninger og/eller politisk fastsatte priser, avgifter eller gebyrer. Et eksempel på dette er UNINETT som ble stiftet i 1993. Selskapets formål er å utvikle et landsdekkende elektronisk tjenestenett, primært rettet mot universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner. Selskapet blir delvis finansiert ved tilskudd over eierdepartementets (Utdannings- og forskningsdepartementet) budsjett. Et annet eksempel er Tusenårsskiftet-Norge 2000 AS, som ble stiftet i 1998, med formål å forberede og gjennomføre markeringen av et nytt årtusen. Selskapets driftsinntekter består i vesentlig grad av statlige tilskudd.¹⁰⁾ Selskapet skiftet navn til Hundreårsmarkeringen-Norge 2005 AS med ansvaret for å planlegge og gjennomføre hundreårsjubileet for Norge som selvstendig nasjon. I begge disse tilfellene er det snakk om faglig sett relativt autonome virksomheter, der det har vært et ønske om å organisere dem utenfor statsforvaltningen.

Statsaksjeselskapsformen brukes også for tids-

⁹⁾ NOU 1989:5 En bedre organisert stat.

¹⁰⁾ Regnskap for 1999.

avgrenset prosjektorganisering. Hundreårsmerkingen-Norge 2005 AS er eksempel på dette.

Flere statlige virksomheter som tidligere har vært organisert på annen måte (enten innenfor staten eller som eget rettssubjekt), er i løpet av de siste ti årene omdannet til aksjeselskap, jf. omtalen av sentrale utviklingstrekk i kapittel 2.3. Posten Norge og NSB ble omdannet fra forvaltningsbedrifter til særlovselskaper i 1996¹¹⁾, og etablert som statsaksjeselskaper i 2002. Begge var tidligere monopoler, som nå er i konkurranse og skal drives forretningsmessig. Virksomhetene er likevel av en slik art at de må betraktes som ivaretagere av samfunnsmessige tjenester. Deler av tjenestene kan ikke drives forretningsmessig, og her betaler staten for at tjenestene skal opprettholdes.

Et annet sentralt utviklingstrekk er en økende privatisering eller delprivatisering av tidligere hel-eide statlige virksomheter som driver i konkurranse med private. Norsk Medisinaldepot, Postbanken, Telenor og Statoil er eksempler på slike virksomheter. De to sistnevnte er også internasjonale aktører og notert på internasjonale børser.

3.2.2 Statsforetak

3.2.2.1 Hovedtrekk ved formen før lovendringen i 2002

Statsforetaksmodellen har grunnlag i lov av 30. august 1991 Om statsforetak. Statsforetaksformen var særlig utformet med tanke på virksomheter som også har overordnede samfunnsmessige eller sektorpolitiske målsettinger.

Statsforetak er egne rettssubjekter som er eid av staten, og er dermed rettslig og økonomisk skilt fra staten. De kan styres av statlige myndigheter gjennom eierstyring og sin alminnelige reguleringsmyndighet. Eiermyndigheten utøves av foretaksmøtet. Statsråden i det aktuelle departementet representerer staten som eier.

Det som skiller statsforetaksformen fra et statsaksjeselskap er særlig følgende:

- Statsforetaksformen forutsetter at staten eier hele foretaket, jf. § 1. Eier styrer gjennom foretaksmøtet, ikke ved generalforsamling. Dersom andre skal trekkes inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres. Dette kan representere en barriere mot del- eller helprivatisering.

- Etter § 23 har statsforetakene skriftlig forelegelsesplikt for eier i saker som "antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetenes karakter".
- Statsforetaket skal sende styreprotokollen til eier, jf. § 24.
- Riksrevisjonen skal føre kontroll med statsforetakene. Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i foretaksmøtet og møter i bedriftsforsamlingen, jf. § 45.

I den opprinnelige statsforetaksloven fra 1991 var det inkludert bestemmelser om at staten ville dekke statsforetakenes gjeld ved en eventuell avvikling:

- Staten garanterte dekning for statsforetakenes kreditorer som innebar at statsforetak ikke kunne slås konkurs, jf. § 4. I stedet var staten pålagt en plikt til å bidra med midler i statsforetak dersom det var nødvendig for at kreditorene skulle få dekning, jf. §§ 51 og 53. Begrunnelsen for denne bestemmelsen var at statsforetakene skulle ivareta sektorpolitiske formål.
- Det var satt begrensninger i statsforetakenes adgang til å ta opp lån. Regulert i § 5 i tidligere lov, og nå i vedtektene.

Bestemmelsene om statlige garantier ble opphevet ved lovendringen i 2002, jf. kapittel 5.3.

Når det gjelder eierstyring, ligger statsforetakene nær opp til statsaksjeselskapene. Et statsforetak skal ledes av et styre og en administrerende direktør. Staten er eneeier av statsforetakene, og departementet ved statsråden utøver den øverste myndigheten i et foretak gjennom foretaksmøtet. I tillegg skal administrerende direktør, styrets leder og selskapets revisor være til stede på foretaksmøtet. Det er lagt vekt på at departementet ikke kan utøve eiermyndighet på annen måte enn gjennom foretaksmøtet.

Reglene om ledelsen i et foretak er utformet i den hensikten at ledelsen skal ha tilnærmet samme grad av forretningsmessig handlefrihet som ledelsen i et aksjeselskap har, jf. NOU 1991:8 Lov om statsforetak. Statsforetakenes samfunnsmessige og sektorpolitiske oppgaver og statens ansvar overfor foretakenes kreditorer har imidlertid gjort at styringsmodellen er modifisert på enkelte punkter i forhold til aksjeloven.

Foretaksmøtet i et foretak kan treffe vedtak og gi retningslinjer og instruksjoner om alle saker som vedrører dette foretaket. Styrets sammensetting bestemmes også av foretaksmøtet ved statsråden i det ansvarlige departementet. Det er kun

¹¹⁾ Hjemlet henholdsvis i lov av 22. november 1996 nr. 65 Om statens postselskap og i lov av 22. november 1996 nr. 66 Om statens jernbanetrafikkselskap.

statsråden som har stemmerett i foretaksmøtet, og som dermed kontrollerer de vedtakene som treffes. Foretakets styre, administrerende direktør og revisor har bare talerett.

Statsforetakslovens § 23 angir sakstyper der foretakets styre *ikke skal treffe vedtak for saken skriftlig er forelagt departementet*. Det er i saker som kan "være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter". Loven sier også at det i vedtektene kan fastsettes nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet. På denne måten sikres det at viktige sektorpolitiske spørsmål blir fremlagt for departementet. Et eksempel er § 9 i vedtektene til Statkraft som gjelder informasjonsplikt for foretaket overfor departementet, med hensyn til industrikontrakter og avtaler om hjemfall av rettigheter som er inngått ved politiske vedtak.¹²⁾ I følge statsforetakslovens § 24 skal styreprotokoll sendes departementet som eier.

Reglene om de ansattes representasjonsrett i foretakenes styrende organer er utformet etter mønster av reglene for aksjeselskaper. Ved omdanning av en forvaltningsbedrift til et statsforetak eller et statsaksjeselskap vil den enkelte arbeidstakers ansettelsesforhold løpe videre uten avbrudd, men nå med statsforetaket eller statsaksjeselskapet som arbeidsgiver. Rettighetene til de ansatte i både statsforetak og statsaksjeselskaper reguleres av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven og av andre avtaler på vedkommende tariffområde.

3.2.2.2 Endring i statsforetaksloven

I 2002 ble bestemmelsene i statsforetaksloven om det statlige garantiansvaret endret. Statsforetakslovens §§ 51 og 53, som innebar at staten hadde ansvaret for statsforetakenes forpliktelser ved oppløsning av et foretak, og § 4 annet ledd, som sa at det ikke kunne åpnes gjeldsforhandling eller konkurs i et statsforetak, ble opphevet.¹³⁾ I tillegg ble markedsmessig garantipremie for eksisterende lån innført fra 1. juli 2002.

De særlig bestemmelsene i §§ 23 andre ledd og 24 tredje ledd i statsforetaksloven er opprettholdt. Eventuelle begrensninger i låneopptak er ikke lenger regulert i loven, men i vedtektene,

jf. nærmere beskrivelse av endringene i kapittel 5.3.

3.2.2.3 Virksomhetenes art

Følgende seks virksomheter var pr. 1. januar 2003 organisert som statsforetak:

Statnett SF, Statkraft SF, Statskog SF, Selskapet for industrivekst (SIVA) SF, ENOVA SF og Medinnova SF. Medinnova SF er besluttet omdannet til statsaksjeselskap fra 2004¹⁴⁾, mens Statkraft SF er under vurdering til en slik omdanning¹⁵⁾. I forbindelse med behandlingen av virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, ble det besluttet å vurdere SIVA SFs organisering, herunder omdanning til statsaksjeselskap.¹⁶⁾ For nærmere omtale av det enkelte foretaket vises til kapittel 6.

Siden statsforetaksformen ble introdusert i 1992 har formen blitt anvendt for syv virksomheter. Av dagens seks selskaper var SIVA og Medinnova organisert etter lov om visse statsbedrifter av 1965, og ble omdannet da denne loven ble erstattet med statsforetaksloven. De øvrige statsforetakene var tidligere organisert som forvaltningsbedrifter og ble omdannet i begynnelsen på 1990-tallet, unntatt Enova som ble etablert i 2002. Statens kantiner ble omdannet fra forvaltningsbedrift til statsforetak i 1997 og etablert som statsaksjeselskap i 2001. Etter en emisjon i mai 2003 eier ISS nå 48 prosent av aksjene i selskapet.

Dagens statsforetak har svært ulike oppgavetyper og finansieringsmåter. Flere skal omorganiseres eller er under slik vurdering. Medinnova SF er besluttet omdannet til statsaksjeselskap fra 2004¹⁷⁾, mens Statkraft SF er under vurdering til en slik omdanning¹⁸⁾. I forbindelse med behandlingen av virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, ble det besluttet å vurdere SIVA SFs organisering, herunder omdanning til statsaksjeselskap.¹⁹⁾

Statskog forvalter betydelige grunnarealer med fjell, fjellvidde og skog der mesteparten ikke kan drives på en ordinær markedsmessig måte, og der de viktigste hensynene blir å ta vare på arealene på en miljømessig og bærekraftig måte, og ut fra friluftshensyn. Deler av virksomheten skjer også i samarbeid med fjellstyrene som ivaretar arealer

¹²⁾ Dersom Statkraft SF gjennom reforhandlinger, eller utøvelse av sitt forretningsmessige ansvar, foretar endringer som gir vesentlige negative konsekvenser for sysselsettingen i det lokalsamfunnet som kraften er forutsatt nyttet, må endringene skriftlig forelegges departementet før de gjennomføres med bindende virkning for foretaket.

¹³⁾ Ot.prp. nr. 13 (2002–2003) Om lov om endringer i lov av 30. august 1991 nr. 71 Om statsforetak med videre, jf. Innst. O. nr. 45 (2002–2003), Besl. O. nr. 43 (2002–2003).

¹⁴⁾ St.meld. nr. 2 (2002–2003) Revidert nasjonalbudsjett.

¹⁵⁾ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Nærings og handelsdepartementet.

¹⁶⁾ St.meld. nr. 51 (2002–2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003).

¹⁷⁾ St.meld. nr. 2 (2002–2003) Revidert nasjonalbudsjett.

¹⁸⁾ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Nærings og handelsdepartementet.

¹⁹⁾ St.meld. nr. 51 (2002–2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003).

til friluftsføremål, jf. fjelloven av 6. juni 1975 nr. 31. Skogsarealet som kan drives forretningsmessig er organisert i et datterselskap. Statskog er i en delvis monopolsituasjon og finansieres gjennom sin forretningsmessige virksomhet og statlige tilskudd.

I 1991 ble energiloven endret og et fritt marked for handel med elektrisitet ble organisert. Et hovedtrekk i den nye energiloven var at elektrisitetssektoren ble inndelt i en konkurranse- (produksjon) og en monopodel (overføringsnett). Forvaltningsbedriften Statkraft ble delt i en produksjonsdel, statsforetaket Statkraft SF, og en overføringsdel med ansvar for hovednettet, Statnett SF. Statnett driver og har systemansvaret for sentralnettet for den norske kraftdistribusjonen. Det er en monopolisert og delvis en lov- og forskriftsregulert tjeneste, og er finansiert ved avgifter på bruk av nettet. Offentlige myndigheter setter et tak for inntektene. Krav til leveringssikkerhet og nøytral behandling av brukerne står sentralt.

Statkraft har vært pålagt å inngå avtaler på myndighetsbestemte vilkår om å forsyne den kraftkrevende industrien og treforedlingsindustrien. Ut fra at Statkraft konkurrerer fullt ut i et marked, er det ikke lenger aktuelt å tildele nye industrikontrakter, men de gamle kontraktene vil løpe frem til 2010.

Enova er statens virkemiddel for å bidra til en bedre energiøkonomisering ut fra bestemte resultatkrav og på en så effektivt som mulig måte. Inntektene kommer fra Energifondet som er etablert ved innbetaling av en avgift på bruk av energi og statlige tilskudd.

SIVA er et nasjonalt foretak for økt verdiskapning og sysselsetting i distriktene. SIVA arbeider for å utvikle sterke regionale og lokale verdiskapningsmiljøer i hele landet. SIVA utnytter et stort nettverk av private og offentlige samarbeidspartnere og skal oppnå resultater gjennom felles innsats av arbeid og kapital. Virksomheten finansieres gjennom leieinntekter, tilskuddsmidler og statlige lån.

Medinnova ble opprettet for å koordinere samarbeidet mellom industri og forskning ved Rikshospitalet og for å bidra til at overskudd fra industri kan kanaliseres tilbake til forskning. Grunnlaget for etableringen av Medinnova var et ønske om å få på plass ryddige rutiner rundt alle økonomiske forhold mellom industri og sykehus, herunder å sørge for at godtgjørelse for oppdragsforskning blir investert i ny forskningsaktivitet og å sikre at forskernes rettigheter til oppfinnelser blir ivarettatt. Medinnova skal drive forretningsmessig, og overskuddet skal i sin helhet tilføres forskningsmiljøene.

3.2.3 Særlovselskaper

Særlovselskap brukes som betegnelse på virksomheter som er selvstendige rettssubjekter organisert som selskaper og regulert i særskilt lov, også med særskilte organisatoriske regler. Aksjelovens bestemmelser kan helt eller delvis gjøres gjeldende. Følgende selskaper er i dag organisert ved særlov: AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) og Petoro AS. Posten Norge og NSB var organisert som særlovselskaper i en overgangsfase før de ble etablert som statsaksjeselskaper. NSB og Posten Norge var store virksomheter med mange ansatte. De ansattes status og rettigheter som statstjenestemenn ble i overgangsfasen videreført i særlovene for disse to selskapene.

AS Vinmonopolet er det eldste av dagens særlovselskaper. Selskapet ble i 1931 overført fra privat til statlig eie, og regulert ved lov av 19. juni 1931 Om Aktieselskapet Vinmonopolet, mens Norsk Tipping AS ble etablert i 1946 og har vært et heleid statlig selskap siden 1993, organisert etter lov av 28. august 1992 nr. 103 Om pengespill. Disse selskapene er etablert ut fra særskilte behov, og er monopolvirksomheter på sine respektive områder. Begge er detaljert regulert og under statlig kontroll.

AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS opererer på områder som er omfattende materielt regulerte, og der viktige samfunnsmessige og sosialpolitiske hensyn skal ivaretas. AS-betegnelsen i navnene er historisk betinget, og betyr ikke at selskapene er organisert etter aksjeloven. Lovene for Norsk Tipping og Vinmonopolet har flere bestemmelser som gjør at de avviker klart fra både aksjeloven og statsforetaksloven.

SND ble etablert som særlovselskap i 1992, og har som formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig og fremstår som et viktig nærings- og distriktpolitisk virkemiddel. Virksomheten finansieres delvis ved bevilgninger over statsbudsjettet, og delvis ved lån fra statskassen. Betydningen av sektorpolitisk virksomhet, og tildeling av statlige garantier var avgjørende for valget av organisering. SNDs organisasjonsform ble vurdert i forbindelse med St.meld. nr. 51 (2002–2003). Ut fra behovet for å samordne virkemiddelapparatet for regional utvikling, innovasjon og internasjonalisering, opprettes en ny enhet. Særlovselskapet SND vil fra 2004 inngå i denne nye virkemiddelenheten sammen med Norges Eksportråd,

Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere.²⁰⁾

NORFUND ble etablert i 1997 og er organisert etter lov om statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland.²¹⁾ Etter loven skal NORFUND bidra med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville bli igangsatt som følge av høy risiko. Fondet eies av staten, men staten hefter ikke for fondets forpliktelser. Fondets drift skal finansieres av dets løpende kapitalinntekter og avkastning på investeringer. Fordi avkastningen på investeringer ligger flere år frem i tid og for å bygge opp fondet til en viss størrelse, tilfører staten ny kapital til NORFUND.

Beslutningen om å introdusere flere eiere i Statoil innebar at forvalterordningen for statens direkte økonomiske engasjement på norsk kontinentalsokkel måtte endres. Statoil hadde inntil da forvaltet ordningen. Myndighetene valgte å organisere virksomheten som et nytt statsaksjeselskap, og Petoro ble opprettet i 2001. Petoros formål er på vegne av staten og for statens regning og risiko å ha ansvaret for ivaretagelsen av de forretningsmessige forholdene knyttet til statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og virksomhet i tilknytning til dette. Selskapet er hjemlet og regulert i petroleumslovens kapittel 11. Petoro er en del av et område som er markedsbasert og forretningsmessig drevet.

3.2.4 Helseforetak

Gjennom sykehusreformen er spesialisthelsetjenesten i Norge fra 1. januar 2002 organisert i helseforetak, som de regionale helseforetakene eier, jf. lov om helseforetak av 15. juni 2001 nr. 93.

Det er fem regionale helseforetak (RHF): Helse Nord RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Vest RHF, Helse Sør RHF og Helse Øst RHF. Hvert regionalt helseforetak er et selvstendig rettssubjekt, eid og finansiert av staten. Den nærmere organiseringen er regulert i loven. Innholdet av virksomheten er regulert i spesialisthelsetjenesteloven. De offentlige helsetjenestene skal i all hovedsak være finansiert over statsbudsjettet. Finansieringen består av en basisbevilgning og en aktivitetsbasert del. De

regionale helseforetakene har ansvaret for ressursfordelingen innenfor sine regioner etter gitte kriterier.

Et regionalt helseforetak kan bare eies av staten, og et helseforetak kan bare eies av et regionalt helseforetak. De regionale helseforetakene kan i motsetning til statsforetakene, som bare kan eie aksjeselskaper, eie andre foretak. Foretaksmøtet er øverste myndighet i de regionale helseforetakene. Styret oppnevnes i foretaksmøtet. Staten som eier kan ikke utøve eierstyring i foretaket utenom foretaksmøtet. Staten som bevilgningsmyndighet og som ansvarlig for spesialisthelsetjenestene styrer gjennom de årlige styringsbrevene.

Det er styret og administrasjonen i de regionale helseforetakene som har ansvaret for organiseringen og virksomheten innenfor det enkelte regionale helseforetaket. Dette omfatter blant annet arbeidsdelingen mellom de enhetene i regionen som yter spesialisthelsetjenester, antall underliggende helseforetak og å finne en fornuftig struktur på helseforetakene.

Helseforetakene har arbeidsgiveransvaret for sine ansatte. De skal også ha eget styre og en daglig leder med fullmakter som er fastsatt i loven. Styrene skal ha minst to (inntil en tredel) representanter valgt fra de ansatte. Foretaksmøtet er øverste myndighet.

Forvaltningsloven, med unntak av personalsaker, og offentlighetsloven gjelder for helseforetakenes virksomhet. Arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven gjelder for helseforetak. Konkurs og gjeldsforhandling etter konkursloven kan ikke åpnes i helseforetak. Foretakenes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest. Helseforetakene regnes som offentlige organer etter arkivloven.²²⁾

Saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller for løsningen av fastsatte målsettinger eller oppgaver, skal forelegges departementet som eier, av styret i det regionale helseforetaket som eier helseforetaket, jf. § 30. Det samme gjelder andre saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger.

Foretak kan i utgangspunktet ikke ta opp lån (§ 33), men slik adgang kan fastsettes i vedtektene. Vedtektene skal eventuelt fastsette rammen for låneopptak. Foretaket kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Et regional helseforetak skal hvert år utarbeide en melding om foretaket og foretakets virksomhet som forelegges departementet (§ 34). Meldin-

²⁰⁾ St.meld. nr. 51 (2002–2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003).

²¹⁾ Lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland.

²²⁾ Lov av 4. desember 1992 nr. 126 Om arkiv § 2 bokstav g.

gen skal også omfatte de helseforetakene som det regionale helseforetaket eier.

Etter § 36 skal de regional helseforetakene sørge for at representanter for pasienter og andre brukere blir hørt i forbindelse med utarbeidelse av plan i henhold til § 34 annet ledd, annet punktum.

3.2.5 Stiftelser

En annen hovedtilknytningsformen, ved siden av statsaksjeselskaper og statsforetak, som blir nyttet for statlige virksomheter, er stiftelser, i betydningen stiftelser som er etablert etter lov av 23. mai 1980 nr. 11 Om stiftelser.²³⁾

I NOU 1989:5 ble det anbefalt å ikke bruke stiftelsesformen i offentlig forvaltning, bortsett fra på virksomheter som har et betydelig behov for faglig eller kulturbasert autonomi, og som har et langvarig siktemål. Stiftelsesformen ble ikke anbefalt brukt på virksomheter som har behov for omstilling og endring, eller der det er behov for viktige elementer av statlig styring.

I likhet med de statseide selskapene er stiftelsene selvstendige rettssubjekter, og de er ikke en del av staten rettslig sett. I motsetning til selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Den eies altså verken av staten eller av private rettssubjekter. Stiftelsene kan derfor ikke styres ved instruksjon eller fra eierposisjon, men gjennom særskilt lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av

tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver.

De fleste stiftelsene finnes i dag innenfor utdannings-, forsknings- og kultursektoren. Mange av disse er etablert som samarbeidsstiftelser, der flere parter går sammen om å etablere og eventuelt også gi tilskudd til stiftelsene. Stiftelsesformen brukes først og fremst på virksomheter som har en betydelig grad av faglig eller annen innholdsmessig autonomi. Stiftelsesformen brukes også til å kanalisere et statlig engasjement der staten har en interesse i at virksomheten eksisterer, men ikke i å styre den, og som en virksomhetsform for å organisere samarbeid med andre offentlige instanser og med private aktører.²⁴⁾ Stiftelsesformen brukes i dag på virksomheter som antas å ha en viss stabilitet.

Reformer innenfor budsjett-, lønns- og personalområdet i staten har bidratt til at presset for å få omdannet forvaltningsorganer til stiftelser har avtatt.

Riksrevisjonen var i sin undersøkelse fra 1999 Om bruk av stiftelser i statlig forvaltning (Dokument nr. 3:6 (1998–1999)), kritisk til den statlige bruken av stiftelser, og Stortinget sluttet seg til denne kritikken (Innst. S. nr. 177(1998–1999)). Stortinget ba Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å følge opp dette.

I 2001 ble det vedtatt en ny lov om stiftelser, men den er ennå ikke trådt i kraft. Selvstendighetskravet er ytterligere styrket i den nye loven, og det er lagt avgjørende vekt på stiftelsens selvstendighet i forhold til oppretteren eller andre eierpretendenter.

²³⁾ Lov av 23. mai 1980 nr. 11 Om stiftelser.

²⁴⁾ Statskonsultrapport 1998:18 Fakta, former og fristilling.

Kapittel 4

Styring og regulering av statseide virksomheter

Organisering av statlig virksomhet som selvstendige selskaper legger rammer for statens styringsmuligheter og virkemiddelbruk. Instruksjon og etatsstyring må erstattes med andre virkemidler for å ivareta statens styringsinteresser. Politisk legges det vekt på å skille mellom funksjoner og roller (utøvende, lovgivende, regulerende og bestillende). Det er en tendens i retning av økt bruk av selvstendige organisasjonsformer for å oppnå dette. Det legges større vekt på bruk av markedet som styringsvirkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk. En variert bruk av organisasjonsformer suppleres med en rekke ulike virkemidler for å sikre at samfunnspolitiske mål blir nådd. I dette kapitlet er det skilt mellom rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidler. I praksis henger de ulike virkemidlene nært sammen og vil til delvis gå over i hverandre.

4.1 Rettslige virkemidler

Lov og regelverk er sentralt i reguleringen av ulike samfunnsområder og for å nå viktige samfunns- mål. Regelverket normerer og angir andre virkemidler som kan eller skal nyttes på en sektor, og det angir hvordan virkemidlene skal innrettes. På sektorer der det har skjedd en selskapsdannelse, er den direkte styringen gjennomgående blitt erstattet med en omfattende bruk av lover, forskrifter og annet regelverk, samt etablering av tilsynsorganer.

Staten benytter ulike rettslige virkemidler for å nå politiske målsettinger. Viktige i denne sammenhengen er blant annet:

- lovgivning
- konsesjoner
- reguleringer: for eksempel prisreguleringer og regulering av markedsadgang og eierskap
- vedtekter (omtalt i forbindelse med eierstyring i kapittel 4.2.1)

4.1.1 Lovgivning

Alle offentlige og private bedrifter reguleres av en rekke forskjellige og *generelle lover*. Det kan være lover som regulerer arbeidsrettslige forhold,

arbeidsmiljøet, forholdet til det eksterne miljøet og lignende. Det er i tillegg en rekke lover som regulerer enkeltområder eller sektorer av samfunnet. Det er ikke noe klart og stringent skille mellom det vi kan kalle *generell lovgivning* og *sektorlovgivning*.

Sektorlovgivningen regulerer et bestemt område av samfunnet eller produksjonen av en bestemt tjeneste, og vil derfor i hovedsak ha betydning for aktørene innenfor det aktuelle området. Eksempler kan være energi-, kringkastings-, jernbane- og luftsfartslovene og lov om elektronisk kommunikasjon. Lovgivningen på de nevnte sektorene er alle blitt endret i løpet av de siste 10 til 15 årene i forbindelse med selskapsdannelser og liberalisering av sektorene og erfaringene med dette. De illustrerer overgangen fra at staten styrer en sektor direkte ved etatsstyring, til at en mer vesentlig del av den samme styringen skjer gjennom lovgivning og kjøp av tjenester, og at det dermed vil etableres en større avstand til utøvelsen av virksomhetene.

Lovgivningen kan fastsette formål, men regulerer i stor grad gjennom myndighet til å gi konsesjoner og tillatelser til å utøve virksomhet og ved bestemmelser om kontroll og tilsyn. Både generell lovgivning og sektorlovgivning er viktige styringsformer.

Kombinasjonen av generell lovgivning fra de politiske myndighetene, konsesjoner til selvstendige, utøvende aktører og offentlige – men selvstendige – tilsynsorganer, er en konsekvens av ønsket om å gjennomføre et skille mellom de ulike funksjonene som offentlige myndigheter har eller kan ha. Hver enkelt funksjon (den overordnede og politiske styringen, den utøvende virksomheten, kontroll og tilsyn), skal dermed kunne utføres mer presist ut fra de hensynene som den enkelte skal ivareta.

Sektorlovgivning vil i noen tilfeller omfatte en større sektor med mange aktører. I andre tilfeller vil én eller noen få aktører være fremtredende. Vinmonopolet, Norsk Tipping, Statnett og NRK kan tjene som eksempler på det siste. De kan være spesielt nevnt i loven på det aktuelle området (Vinmonopolet i alkoholloven, NRK i kringkastingsloven) eller referert til som en mer generelt bestemt enhet (Statnett, Norsk Tipping). I alle disse eksemplene

er de nevnte organisasjonene sentrale aktører og virkemidler på de aktuelle områdene og dermed en viktig del av reguleringen. De er alle pålagt særskilte samfunnsmessige oppgaver gjennom lovgivningen. De kan også betegnes helt eller delvis som monopoler, men i ulik grad eller på ulike måter. NRK har for eksempel etter loven en særlig rett til å drive kringkasting og en tilsvarende spesiell plikt til å drive allmennkringkasting. NRK er heleid av staten og styret oppnevnes av kirke- og kulturministeren. NRK er den eneste lisensfinansierte kringkaster. Samtidig er NRK i konkurranse med privatfinansierte kringkastere, herunder også kringkastere i andre land, om seere og lyttere. Statnett har ansvaret for sentralnettet for energioverføring. Dette er en ren monopoloppgave. Den inkluderer også et ansvar for leveringssikkerhet og beredskap.

4.1.2 Konsesjoner

En konsesjon er en tillatelse eller et løyve fra offentlige myndigheter. Å få tildelt konsesjon medfører nærmere fastsatte rettigheter og/eller plikter som både kan være positivt og negativt formulert. Konsesjoner kan ha svært ulik utforming fra sektor til sektor. Konsesjonens innhold vil ofte innebære koblinger til andre virkemidler.

Muligheten til å gjøre bruk av konsesjoner må være hjemlet i lov. Regelverket på en gitt sektor gir ofte rammer for innhold og vilkår som settes i konsesjonene.

Konsesjoner er viktige virkemidler i styringen av sektorer som har vært igjennom en markeds-eksponering og fristilling av statlig virksomhet. Der det ikke foreligger krav om konsesjon, kan det ofte være registreringsplikt eller plikt til å innhente tillatelse eller lignende for å få adgang til markedet. Konsesjoner benyttes innenfor mange områder, men det er betydelige forskjeller med hensyn til hvordan de er innrettet og på hvilke krav som kan stilles til konsesjonsinnehaver. Konsesjonsbetingelsene kan variere fra enerett og plikt til å utføre en rekke samfunnsplågte oppgaver, til å regulere hvem som skal få rett til innpass på et marked (kvalitetssikring) og enkelte forpliktelser knyttet til dette. Eksempelvis har Telenor – i kraft av sin sterke markedsstilling – konsesjonsplikt. Konsesjonen gir Telenor rett til å anlegge, inneha og drive et offentlig telenett og tilby telefontjenester i hele landet. Samtidig pålegges Telenor gjennom konsesjonen å yte en rekke tjenester knyttet til leveringsplikt, ytelser til funksjonshemmede, utarbeidelse av katalog, ytelser i forbindelse med nødnummer med videre.

4.1.3 Andre reguleringsformer

4.1.3.1 Enerett- og monopolordninger

Formelle enerettsområder eller monopoler er regulert gjennom lovgivning. Monopoler begrunnes ut fra hensynet til å nå samfunnsmessige mål. Eksempelvis er Vinmonopolets enerett på detaljomsetning av alkohol begrunnet ut fra alkoholpolitiske hensyn. Formålet med Posten Norges enerettsområde (enerett på postforsendelser på inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten), er at det totale markedet gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler skal kunne betjenes til en så lav kostnad som mulig og at prisen på slike forsendelser skal være lik for alle uavhengig av bosted. Gjennom enhetlige priser skjer det en utstrakt kryss-subsidiering mellom distrikter.

4.1.3.2 Regulering av markedsadgang og eierskap

Regulering av markedsadgang foregår på flere sektorer. Bruken av konsesjoner kombinert med eneretts-/monopolområder, vil i seg selv være en regulering av markedsadgangen. Dette gjelder blant annet på post-, legemiddel- og kringkastingssektoren.

I medieområdet finnes det reguleringer som skal hindre dannelsen av for store eierkonsentrasjoner. Hensikten med dette er å nå et overordnet mål om å fremme ytringsfrihet og et allsidig medietilbud.

4.1.4 Tilsyn og kontroll

Det er i dag nærmere 40 statlige organer som fører tilsyn med at private og offentlige aktører i Norge holder seg innenfor regler som er fastsatt i lover og forskrifter. Områdene det føres tilsyn med, spenner fra produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse. Det er stor oppmerksomhet omkring tilsyn, og det er nylig lagt frem en storingsmelding om statlige tilsyn – St.meld. nr. 17 (2002– 2003) Om statlige tilsyn. I en forvaltningspolitisk utvikling der virksomheter flyttes ut av staten og der det legges vekt på delegering, ser vi at den hierarkiske styringen med vekt på forhåndskontroll, blir erstattet av styring gjennom etterkontroll, rapportering og evaluering. I en slik utvikling får tilsynene en viktig rolle i å kontrollere at tjenester blir utført i henhold til fastlagte krav.

I forbindelse med at statlige forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter er blitt omdannet til selvstendige selskaper eller foretak, er det blitt

etablert egne tilsynsorganer som har et ansvar for tilsyn og kontroll innenfor sektoren. Tidligere var tilsynsvirksomheten ofte en integrert del av forvaltningsorganet eller bedriften. Det er lagt økende vekt på at tilsynene skal ha en faglig og organisatorisk selvstendighet. I flere tilfeller er skillet mellom statens ulike funksjoner blitt forsterket ved at tilsynsorganene er blitt værende i de aktuelle fagdepartementene, mens eieransvaret for de utøvende virksomhetene er overført til Nærings- og handelsdepartementet. Dette gjelder blant annet for Statkraft og Telenor. I stortingsmeldingen om tilsyn er det lagt stor vekt på hensynet til uavhengighet og rolleklarhet og på hensynet til faglig kvalitet i tilsynene. Det legges opp til at det på flere områder skal foretas en lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsrett og at klager på tilsynenes vedtak skal behandles i uavhengige klagenemnder.

I noen tilfeller ligger eieransvaret, det faglige ansvaret og tilsynsansvaret fortsatt i samme departement. Dette er hovedsakelig på områder der virksomhetene i betydelig grad er faglig og/eller formålmessig definert. Det gjelder blant annet for NRK, Statnett og Posten Norge.

Tilsynenes arbeidsoppgaver omfatter blant annet utarbeidelse av forskrifter, behandling av konsesjons- og dispensasjonssøknader, direkte inngrep, kontroller og aktivt forbedringsarbeid overfor dem de fører tilsyn med¹⁾.

I 2003 ble det etablert et nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) med formålet å kontrollere og utvikle kvaliteten ved høyere utdanningsinstitusjoner. Dette organet skal godkjenne kvalitetssystem, institusjoner og utdanningstilbud, og behandle enkeltsøknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning. NOKUT har myndighet til å trekke tilbake akkreditering eller godkjenning dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt. Virksomheten er et ordinært forvaltningsorgan, men er uavhengig i den forstand at departementet ikke kan gi pålegg utover det som har hjemmel i lov, eller er fastsatt i forskrift. Departementet kan ikke omgjøre NOKUTs vedtak, og kan ikke gi tillatelse til å etablere studietilbud som ikke er gitt akkreditering eller godkjenning.

4.2 Organisatoriske virkemidler

4.2.1 Selskapsdannelser

Regjeringen og departementene har en generell

myndighet til å instruere alle virksomheter som er organisert innenfor staten (forvaltningsorganer). Dette betegnes gjerne som etatsstyring. Når en virksomhet er organisert som selvstendig rettssubjekt, kan ikke departementet benytte instruksjon, og må i stedet styre gjennom andre virkemidler eller gjennom eierstyring. Instruksjonsmyndigheten kan i prinsippet benyttes på en omfattende og lite regulert måte. At staten i stedet for må benytte eierposisjonen, legger mer begrensninger på styringens form og innhold. I heleide statlige selskaper omfatter eierstyringen følgende:

- at det fastsettes vedtekter og formålsparagraf
- at det oppnevnes et styre for virksomheten
- at statsråden i eierdepartementet er generalforsamling/foretaksmøte
- at generalforsamling/foretaksmøte kan fatte vedtak som instruerer styret
- at det fastsettes avkastingskrav/utbytte

4.2.2 Eierstyring

Styrene for heleide statlige aksjeselskaper og for statsforetakene oppnevnes av generalforsamlingen eller foretaksmøtet, som i disse selskapene vil si statsråden. Bortsett fra kravet til ansattes representasjon, er det få formelle krav til styresammensetning.

Det er den sittende statsråden i det departementet som forvalter eierskapet som er generalforsamlingen/foretaksmøtet i selskapet. Statsråden utøver dermed den øverste myndigheten i selskapet. I statsforetaksloven er det presisert at departementets myndighet i selskapet ikke kan utøves utenom foretaksmøtet. Det samme følger av aksjeloven for statsaksjeselskapene.

Aksjeloven tillegger styret et selvstendig ansvar for utbyttepolitikken i og med at det "ikke kan besluttes utdelt høyere utbytte enn styret foreslår". For statsaksjeselskapene og statsforetakene ligger imidlertid utbyttemyndigheten hos generalforsamlingen eller foretaksmøtet.

Bruk av eierstyring for å ivareta sektorpolitiske mål kan komme i konflikt med ønsket om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper. Flere arbeider i regi av Statskonsult viser at eierstyring i liten grad brukes for å nå sektorpolitiske mål. De viser også at staten gjennomgående er forsiktig med å instruere sine selskaper og at staten følger de formelle spillereglene²⁾.

Ved å bruke myndigheten til å fastsette vedtekter for virksomhetene, kan staten som eier bidra

¹⁾ St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn.

²⁾ Statskonsultrapport 1998:21 I godt selskap og 1999:16 Statlig eierskap og sektorstyring.

til å tilpasse organisasjonsformene til de særlige behovene som virksomhetene måtte ha. Et statsaksjeselskap kan for eksempel ha en bestemmelse i vedtektene om en mer omfattende kontakt mellom selskap og eier, enn aksjeloven krever. Flere norske statsaksjeselskaper har en slik § 10 i vedtektene. Paragrafen sier at "alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning" skal forelegges generalforsamlingen. Styrene i selskaper med denne bestemmelsen skal hvert år legge frem en plan for virksomheten for generalforsamlingen der forhold som kommer inn under § 10 skal omtales. I tillegg skal departementene rapportere om selskapenes virksomhet til Stortinget i egen melding annet hvert år. Det er få eksempler på at slike rapporteringer har ført til instruksjon av styret.

Statsforetakslovens paragraf § 23 andre ledd, er en parallell til § 10 i vedtektene for statsaksjeselskapene, men innebærer en noe mer omfattende rapporteringsplikt. Bestemmelsen gir styret i et statsforetak en plikt til å legge frem saker av vesentlig betydning eller saker som vil endre virksomhetens karakter for eier. Dersom eier ønsker å gripe inn i en slik sak, må det skje gjennom foretaksmøtet. Etter statsforetakslovens § 24 tredje ledd, skal styreprotokollene i statsforetakene sendes eier innen to uker etter styremøtet.

Økonomireglementets § 22 setter krav til at hvert departement, eventuelt den underliggende virksomheten som forvalter aksjeinteressene, skal ha skriftlige retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i underliggende selskaper. Disse skal fastslå hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hver enkelt virksomhet utenfor statsbudsjettet. Retningslinjene skal definere statens eierrolle og hvordan den skal utøves i den normale oppfølgingen av virksomheten. Virksomhetene skal følges opp spesielt med vektlegging på oppnådd årsresultat, eventuelt avkastningskrav og utbyttepolitikk. Departementet skal utarbeide instruks for innhenting av informasjon og hvilke kontroller/vurderinger som skal foretas i den forbindelse.

4.2.3 Corporate Governance/ virksomhetsstyring

De endringene som har skjedd de siste årene når det gjelder organisasjons- og tilknytningsformer i staten er en del av en omfattende og internasjonal reformtrend. Utfordringen har vært å skape rom for mer spontane samfunnsprosesser gjennom deregulering og erstatning av regelstyring og forhandlinger mellom organiserte interesser

med "the new public management"-teknikkene.³⁾ Oppskriften med markedsorientering og "management" har klare røtter – faglig og geografisk. Inspirasjonen er anglo-amerikansk, og det teoretiske grunnlaget er hentet fra økonomisk teori, særlig økonomisk organisasjons- og beslutningsteori; "public choice", "principal-agency" og transaksjonskostnadsteori. Begrepet resultatstyring står sentralt.

Som styringsmodell har *resultatstyring* sin forankring i konsernmodeller fra privat sektor. Innenfor et sett av gitte rammebetingelser har man forutsatt at det var mulig å formulere klare og entydige mål og resultatkrav, slik som for eksempel produktivitetskrav og lønnsomhetskriterier. Å bruke bedriftsorienterte styringsformer i offentlige beslutningsprosesser fremstår imidlertid som komplisert fordi disse virksomhetene ofte er kjennetegnet av:

- vage og motstridende mål
- store kontraktskostnader (operasjonaliseringskostnader) med hensyn til konkretisering av resultatkrav/indikatorer
- betydelige måleproblemer med hensyn til å definere sammenhengen mellom innsatsfaktorer og effekter⁴⁾

Det kritiske spørsmålet i økonomisk teori har vært hvilke forhold ved tjenestene som gjør det nødvendig at det offentlige også må stå for selve produksjonen.⁵⁾ Med utgangspunkt i denne diskusjonen har spørsmålene om *eierstyring* derfor fått større oppmerksomhet. Agentteoriene (i økonomisk teori) er det mest brukte rammeverket for forståelse av eierstyring. Utgangspunktet er at kvaliteten i virksomhetene – definert som eiernes måloppnåelse – vil økes dersom man finner frem til de riktige formene for eierskapskontroll. Denne kontrollen utøves gjennom et styre som primært antas å være et kontrollorgan. Dominerende eiere kan skifte ut et styre og eventuelt en ledelse.

Virksomhetsstyring (Corporate Governance) er en samlet betegnelse for holdninger og regler om den overordnede ledelsen i en virksomhet, og den omfatter såvel strukturen som de enkelte styringsprosessene. Virksomhetsstyringen fokuserer på forholdet mellom eiere (aksjonærer), styret (eiernes representanter) og den daglige ledelsen.

³⁾ Lægred og Olsen: "Organisering av offentlig sektor: Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer", s. 20. Tano forlag, 1993.

⁴⁾ Lægred & Olsen: "Organisering av offentlig sektor: Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer", s. 126. Tano forlag, 1993.

⁵⁾ Dette er vanlige resonneringer fra velferdsøkonomien.

Styringsutfordringene ligger i å regulere forholdet mellom eiere (prinsipal) og daglig ledelse (agent). For å sørge for at ledelsen handler i tråd med eiernes interesser, velger eierne et styre som overvåker den daglige ledelsen. Dersom kontrollrutiner og insentiver fungerer hensiktsmessig, vil dette være viktige faktorer som til sist resulterer i bedre måloppnåelse. Bruken av avtale-/kontraktsstyring er sentralt i denne eierstyringstenkningen. Eierstyringen vil i stor grad basere seg på kontraktsformuleringer. Kontrollkostnader kan oppstå som følge av eierens behov for tilsyn, evaluering og oppfølging.

Bruken av klassiske/formelle kontrakter er utbredt for å regulere forholdet, og utarbeidelsen av slike kontrakter kalles kontrollkostnader eller transaksjonskostnader. Jo mer ufullstendig kontraktene er, jo større blir kontrollkostnadene. Tjenester i offentlig sektor er ofte preget av mange ulike formål som er vagt formulert, og som kan være innbyrdes motstridende og dessuten vanskelig å kvantifisere. I slike situasjoner er det svært arbeidskrevende å utforme kontraktsbetingelser. Dermed blir det også utfordringer med hensyn til å kontrollere og regulere forholdet mellom prinsipal (staten) og tjenesteprodusentene (agentene). I situasjoner der tjenestene ikke lar seg stykke opp og måle, kan det derfor (av kontrollhensyn) være hensiktsmessig for staten (prinsipalen) å organisere tjenestene som en del av staten (forvaltningsorganisering) i stedet for å konkurransesette virksomhetene.

Hvordan eiere skal styre ledere i store bedrifter, blir gjerne omtalt som "agentproblemen". En viktig problemstilling i "corporate governance"-tenkningen, er hvordan aksjonæren som prinsipal skal

styre bedriftslederen som agent. Virksomhetsstyringsideologien baserer seg i utgangspunktet på "shareholder value", det vil si at ledere bør få egeninteresse i å nå bedriftens mål for eksempel gjennom opsjoner som knyttes til aksjekursen. Dette bygger på en antagelse om at det er en rimelig sammenheng mellom selskapenes forventede inntjening og deres aksjekurs. Disse sammenhengene er omdiskutert i litteraturen.⁶⁾ Dette skyldes spesielt det forholdet at samfunnsmessige hensyn ikke inkluderes som en del av forutsetningene i kontrakten mellom prinsipal og agent. Dette medfører at det ikke er uproblematisk å overføre logikken fra "corporate governance"-tenkningen fra privat til offentlig sektor.

I tillegg kan det være uklart hvem som er prinsipal og hvem som er agent innenfor en del virksomheter i offentlig sektor. Dette gjelder særlig for virksomheter med komplekse målsettinger. Dermed blir det også vanskelig å organisere virksomheten med utgangspunkt i tenkningen fra "corporate governance", fordi det er uklart hvordan rollene fordeles mellom eier, produsenter og kunder/klienter. Staten kan som eier også samtidig være tjenesteutøver (agent). Videre kan staten i en bestillerrolle også være eier dersom virksomheten stort sett finansieres gjennom statlige bevilgninger. Slike rolleklarheter medfører uklarheter med hensyn til utforming og håndheving av kontrakter og evaluering av kontraktsstyring.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og

⁶⁾ Christensen: "Statlig eierskap og nasjonal kontroll", kapittel 2, i Christensen et al.: "Kapitalistisk demokrati? Norsk næringsliv gjennom 100 år", s 137, Gyldendal Akademisk forlag, 2003.

Boks 4.1 10 prinsipper for godt eierskap

1. Aksjonærer skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foretas på generalforsamlingen.
4. Staten setter mål for selskapene og styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapene skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapenes situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret i det enkelte selskapet skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapene skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

bedre statlig eierskap, fremmet regjeringen ti prinsipper for god eierstyring av selskaper med statlige eierandeler. Disse prinsippene bygger på mye av det som legges i begrepet Corporate Governance, jf. boks 4.1.

Mens Corporate Governance i hovedsak gjelder forholdet mellom eiere og ledelse, dreier *Corporate Social Responsibility* seg om bedriftenes samfunnsansvar, det vil si om forholdet til omverdenen og de ansatte. To kriterier som går igjen i denne sammenhengen er åpenhet og ansvarlighet.

4.3 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler kan være fastsettelse av avgifter og gebyrer, statlig kjøp av tjenester, tilskudd, lån og garantier. Avgifter eller gebyrer kan brukes for å sikre at sektorpolitiske hensyn blir ivaretatt. På sektorer med markedsorganisering, vil staten gjerne kjøpe tjenester fra private og/eller offentlige tjenesteleverandører på mer avgrensede felt der det kan oppstå markedssvikt. Tilskudd/kjøp av tjenester kan også benyttes for å etablere eller opprettholde et tjenestetilbud når dette ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

4.3.1 Avgifter og gebyrer

Avgifter er et mye brukt statlig virkemiddel. Bruken av avgifter på de områdene som er aktuelle her, kan ha ulike begrunnelser eller formål:

- En del avgifter er begrunnet ut fra statsfinansielle hensyn og vil i hovedsak ha som formål å skaffe inntekter til statskassen.
- Noen avgifter er begrunnet med at de skal fungere som betaling for ytelser på området. Nivået er satt for å dekke utgiftene og for å regulere prisnivået, slik at alle kan betale.
- Andre avgifter kan ha en spesifikk sektorpolitisk betydning. Et typisk eksempel er særavgiften på omsetning av alkohol, som primært er et virkemiddel for å begrense alkoholforbruket i befolkningen. Et annet eksempel er miljøavgifter, blant annet avgiften på utslipp av karbondioksyd.

Et viktig poeng med avgifter som styringsvirkemiddel, er nettopp at det i stor grad er brukere av tjenestene eller markedsaktørene som betaler. På enkelte områder vil dette være formålstjenlig og et forsøk på direkte styring av for eksempel omfang eller tilgjengelighet. Dette ser vi blant annet ved at avgifter på flytrafikk delvis er knyttet til miljøhensyn.

De sektorspesifikke avgiftene brukes også til finansiering av den statlige virksomheten på et område. Avgiftene det her er snakk om, legges på brukere av offentlige tjenester. Eksempler er blant annet:

- Luftfartsavgifter som skal dekke kostnader knyttet til luftfart, eksempelvis kostnader til start- og landingsplass, navigasjon og andre hjelpemidler underveis i flygingen og kostnader ved terminaltjenester. Avgiftene skal reflektere kostnadene ved de tjenestene som Avinor tilbyr og utgjør en viktig andel av selskapets inntekter.
- Statnett krever nettleie av brukerne av sentralnettet. Dette brukes til utbygging, drift og vedlikehold av nettet.
- Enovas virksomhet er finansiert gjennom en avgift eller et påslag på nettariffen.
- Kringkastingsloven gir NRK rett til å innkreve en kringkastingsavgift (lisensavgift) fra alle som eier fjernsynsapparater i Norge. Avgiften er øremerket og utgjør hoveddelen av inntektsgrunnlaget til NRK. I 2001 utgjorde kringkastingsavgiften 95 prosent av inntektene.

NRK er som nevnt lisensfinansiert, og har – med noen mindre unntak – forbud mot å ha sponsorinntekter. Dette betyr at eieren ved fastsettelse av lisensavgifter, kontrollerer virksomhetens omfang. Statnett finansierer sin virksomhet ved betaling fra de kraftprodusentene som bruker nettet. Departementet kan sette tak for inntektsnivået. Enovas virksomhet er finansiert gjennom Energifondet. Fondet får sine inntekter fra et påslag på nettariffen og fra tilskudd på statsbudsjettet. Virksomhetens omfang kan dermed reguleres gjennom størrelsen på Energifondet. Virksomhetene som er nevnt i dette avsnittet er dermed gjenstand for regulering av inntektsnivået. De avgifts- eller inntektsnivåene som fastsettes, kan på ulike måter ta hensyn til investeringer, indirekte kostnader og krav til avkastning.

Begrepene gebyrer og avgifter går noe over i hverandre. Men mens avgifter har en mer generell karakter, vil gebyrer ofte være koblet direkte til bruk og finansiering av en konkret tjeneste. Eksempelvis finansieres tilsynsvirksomhet helt eller delvis gjennom gebyrer som er betalt av brukerne. Dette gjelder blant annet Luftfartstilsynet som tar gebyrer for godkjenning og tilsyn med luftfartøy, flyselskaper, verksteder og lufthavner.

4.3.2 Prisreguleringer

Prisreguleringer benyttes for å kontrollere prisni-

vået på tjenester og varer som staten ønsker at befolkningen skal ha rimelig tilgang til, også der konkurransen ikke fungerer optimalt. Prisreguleringer kan også brukes for å legge til rette for konkurranse. I praksis kan dette innebære at staten fastsetter maksimalpris for brukerne av en tjeneste eller vare. Dette gjelder blant annet innenfor teleområdet, der loven inneholder følgende bestemmelse:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.”

4.3.3 Nye finansieringsordninger

Staten kan bruke ulike typer markedslignende mekanismer. Eksempler på slike ordninger er ”pengene følger brukeren” eller innsatsstyrt finansiering. Ordninger av denne typen kan brukes både innenfor staten og i et marked. Eksempler på bruk av slike ordninger finner man blant annet innenfor sykehussektoren og høyere utdanning.

Innsatsstyrt finansiering ble innført i 1997 for somatiske sykehus for pasienter som ble behandlet ved innleggelse. I 1999 ble dette utvidet til å omfatte dagkirurgi. Staten gir refusjon til sykehusene i henhold til antall pasientbehandlinger. Det er ulike refusjonssatser for de forskjellige pasientgruppene eller sykdomstypene. (Systemet kalles diagnose-relaterte-grupper – DRG.) Fortsatt benyttes imidlertid også rammetilskudd og øremerkede tilskudd til sykehus og til spesielle handlingsprogrammer.

Finansieringen av universiteter og høyskoler ble lagt om til en tredelt struktur i 2002. Dette innebærer at en del av finansieringen (ca. 25 prosent) er resultatbasert og knyttet til vektallsproduksjonen. Tilsvarende vil en del av forskningsvirksomheten bli finansiert ved resultatbasert omfordeling. Fortsatt vil imidlertid hoveddelen av finansieringen av universiteter og høyskoler utgjøres av et basistilskudd (St.prp. nr. 1 (2001–2002), Utdannings- og forskningsdepartementet).

4.3.4 Kjøp av tjenester

Staten kan kjøpe tjenester fra, eller gi tilskudd til, virksomheter for å opprettholde et tilbud av tjenester som ikke kan drives bedriftsøkonomisk lønnsomt, og som det er av samfunnsmessig interesse å opprettholde. Slike tjenestekjøp kan skje gjennom en anbudsrunde eller ved direkte kjøp. Anbud

innebærer at det avholdes konkurranse om retten til å levere en vare eller tjeneste. På sektorer som er liberalisert vil det vanligvis brukes anbudskonkurranser. Dersom det bare er én aktuell leverandør eller det er andre tungtveiende hensyn, kan staten benytte direkte kjøp.

Staten kjøper tjenester direkte fra blant annet Posten Norge, Avinor og NSB for å opprettholde tjenester i distriktene eller av miljømessige grunner. Statskog betales for utføringen av sin myndighetsutøvende virksomhet. I forbindelse med slike kjøp, spesifiseres det hva som skal leveres og til hvilken pris. Det skjer dermed en utstrakt styring av virksomhetene i forbindelse med slike kjøp.

I de tilfellene der staten kan velge mellom flere tilbydere, vil anbudskonkurranser benyttes. Dette brukes blant annet av Samferdselsdepartementet i forbindelse med drift av ulønnsomme flyruter. Tjenestekjøpet reguleres gjennom kontrakter.

4.3.5 Konkurranseseksponering

Konkurranse kan ha to hovedformer. Enten kan offentlige myndigheter etablere konkurranse om offentlige oppdrag (anbudskonkurranse, auksjonsordninger) eller etablere konkurranse om brukere/kunder. Det er til en viss grad mulig å kombinere disse konkurranseformene.

Anbudskonkurranse skjer ved at en offentlig myndighet utlyser konkurranse om et oppdrag, som finansieres over offentlige budsjetter. Virksomhetene konkurrerer om å få kontrakter med offentlige oppdragsgivere som gir bedriften enerett til leveranser over en avgrenset periode.

Fritt forbrukervalg betyr at konsumentene velger tjenesteproducent ut fra egne preferanser. Slikt fritt forbrukervalg kan organiseres gjennom offentlig fullfinansiering eller delfinansiering.

Utviklingen i retning av kontraktsstyring i offentlig sektor bygger i følge økonomisk teori på konkurranse som en avgjørende forutsetning for utvikling av troverdige kontrakter. Et sentralt argument for offentlig eierskap er knyttet til informasjonsproblemer som kan gjøre det vanskelig å utforme kontrakter med for eksempel private tjenesteproducenter, jf. kapittel 2.3.9. Utgangspunktet er at ufullstendige kontrakter på grunn av informasjonsproblemene, medfører at det er kostbart og/eller umulig å forutsi, beskrive, formulere, overvåke og følge opp tjenesteproduksjonen og tjenestekvaliteten som ønskes levert.

4.3.6 Andre økonomiske virkemidler

Av andre økonomiske virkemidler kan momsfrigat

blant annet nevnes. Innenfor kringkastingsområdet har NRK momsfritak, mens dette ikke gjelder for de andre allmennkringkasterne. Dette begrunnes med at NRK driver ideell kringkastingsvirksomhet.

4.4 Kontraktstyring og kontaktmøter

4.4.1 Kontraktstyring

Kontrakter er viktige virkemidler på sektorer der staten har et styringsbehov, men ikke direkte instruksjonsmyndighet. Kontraktstyring er imidlertid i ferd med å bli mer utbredt innenfor staten (da brukes ofte betegnelsen avtalestyring). Kontrakter benyttes i første rekke for å formalisere/avtalefeste bruken av et annet statlig virkemiddel. Kontraktstyring vil for eksempel ofte være koblet til at staten kjøper tjenester eller varer. Det vil da avtales en nærmere spesifisering av innholdet i og betingelsene for kjøpet. Kontrakter kan være relativt omfattende. En konsesjon kan også karakteriseres som en kontrakt eller en avtale.

Kontrakter er bare juridisk bindende dersom de inngås mellom virksomheter som er selvstendige rettssubjekter. Kontrakter/avtaler som er inngått mellom staten ved et departement, og staten ved forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter, er mer å anse som et forhandlingssystem med en relativt åpen adgang til å revidere avtaler.

Enova er eksempel på en virksomhet som ikke bare reguleres gjennom inntektsnivået, men som er styrt gjennom en kontrakt med departementet. I den fireårige kontrakten er det blant annet formulert bestemte målkrav for ulike former for energiøkonomisering. Statens kjøp av transport- og posttjenester fra NSB og Posten Norge er regulert gjennom kontrakter. På bakgrunn av forslag fra virksomheten og regjeringens budsjettforslag, fastsetter Stortinget hva det økonomiske bidraget skal være. Det utarbeides kontrakter mellom partene om hva tjenestekjøpet skal omfatte. Kontraktelementet innebærer en mer tosidig bestemmelse av hva som skal ytes, men det ligger samtidig et betydelig element av styring i det.

4.4.2 Bruk av kontaktmøter

Alle selskaper skal i henhold til loven avholde foretaksmøte eller generalforsamling én gang i året. Det avholdes ekstraordinære foretaksmøter eller generalforsamlinger når dette er påkrevet. Den formelle eierstyringen av statselskaper og statsforetak skjer gjennom *vedtak i generalforsamling eller*

foretaksmøte. Slike formelle instruksjoner brukes i relativt liten grad. Det er heller ikke rapportert at virksomhetene opplever å bli instruert på uformelle måter.

I tillegg til de formelle møtene har en del departementer kontaktmøter eller informasjonsmøter med selskapene. Slike møter benyttes særlig for selskaper som har stor sektorpolitisk betydning, og er ofte koblet sammen med bruk av andre styringsvirkemidler (kjøp av tjenester, kontraktstyring med videre). Kontaktmøtene avholdes ofte på administrativt nivå, men styret eller representanter fra styret kan delta. Statsråden har også ved enkelte anledninger deltatt på slike kontaktmøter. Det er særlig Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet som benytter slike møter. Samferdselsdepartementet oppgir eksempelvis at det avholdes regelmessige informasjonsmøter, gjerne i forbindelse med økonomisk rapportering hvert kvartal/tertia.

Departementene legger vekt på å skille mellom rollene som eierdepartement og sektordepartement og at det skal være ryddighet i forholdet mellom partene. Det oppgis at kontaktmøtene ikke brukes til å styre eller instruere, men til informasjonsutveksling. Møtene rapporteres som viktige for begge parter. Et unntak er Enova, der eierstyringen oppgis å skje både i det årlige foretaksmøtet og i kontaktmøter mellom departementet og Enovas styre og administrasjon, men her er det også en utstrakt kontraktstyring. I henhold til den fireårige kontrakten om forvaltning av Energifondet, skal det avholdes to kontaktmøter i året mellom departementet og Enova.

4.5 Kombinasjon av eierstyring, kontraktstyring og kontaktmøter

Behovet for kontaktmøter ser ut til å være størst mellom departementer og virksomheter der staten kjøper tjenester fra virksomhetene, der det er en utstrakt avgiftsfinansiering og/eller der virksomhetene har et uttrykt samfunnsansvar. For de fleste selskapene i denne kategorien forvaltes eierskapet av sektordepartementet. Et unntak fra dette er SIVA. Eierskapet for SIVA ble overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 2002. SIVA mottar imidlertid tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet, og har også halvårlige møter med dem om tilskuddsforvaltningen. Kontakten med Kommunal- og regionaldepartementet oppgis å være tettere enn kontakten med eierdepartementet.

Representanter for ulike selskaper og foretak

og representanter for departementene har i møter med utvalget gitt uttrykk for at formene for eierstyring og for kontakt mellom eier og virksomhet varierer en del. Formelle og mer uformelle styringsformer og kontakt kombineres i betydelig grad. Både representantene for virksomhetene og for eieren ga gjennomgående uttrykk for positive vurderinger av kontakten mellom de to nivåene.

Kjøp av tjenester og kontraktstyring gir de statlige myndighetene et sett av styringsredskaper overfor virksomhetene. Slik styring er likevel klart definert i forhold til de helt konkrete bestillingene eller kontraktene. Det vil ikke berøre den øvrige virksomheten. Det øker likevel kontaktflaten mellom virksomhet og departement.

Det samme gjelder for departementenes og eventuelt direktoratenes bruk av reguleringsmyndighet overfor statsselskaper og statsforetak. De enkelte lovene og forskriftene bestemmer hva som kan reguleres, og på hvilke måter.

4.6 Riksrevisjonen

I sum vil en kombinasjon av bruk av mange styringsvirkemidler overfor et selskap gi en omfattende myndighetsstyring. Når det gjelder selskapskontrollen, er Riksrevisjonens oppgave å kontrollere at statsrådene forvalter statens interesser på en lovlig og økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med de vedtakene og forutsetningene som Stortinget har angitt. Den løpende regnskapsrevisjonen er derimot ikke Riksrevisjonens oppgave. Hovedprinsippene for selskapskontrollen er nylig vurdert og foreslått videreført i utkastet til ny lov og instruks.

Stortinget behandlet den 25. februar 2003 Dokument nr. 3:2 (2002–2003) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker med videre for 2001, jf. Innst. S. nr. 123. (2002–2003).⁷⁾ Stortinget besluttet da å utvide Riksrevisjonens kontroll til også å gjelde oppgaver av ikke-økonomisk art, for eksempel oppgaver knyttet til bredere samfunnsinteresser, sektorpolitikk eller andre oppgaver som er pålagt av Stortinget som ledd i selskapskontrollen. Stortinget ga også Riksrevisjonen i oppdrag å foreta en vurdering av hvordan dette kan gjøres på en best mulig måte.

⁷⁾ Dokument nr. 3:2 (2002–2003) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker med videre for 2001, jf. Innst. S. nr. 123 (2002–2003).

Kapittel 5

EØS-avtalen og forbudet mot statsstøtte

5.1 Statsstøtteregulverket

5.1.1 EØS-avtalen og organisering av offentlig virksomhet

EØS-avtalen inneholder ingen bestemmelser som direkte regulerer organiseringen av offentlig forvaltning, herunder statlige myndigheters valg mellom ulike organisasjonsformer. Det samme gjelder spørsmålet om offentlige eller privat eide virksomheter skal drive ulike samfunnsmessige tjenester. Det er presisert i artikkel 125 at avtalen ikke skal berøre partenes regler om eiendomsrett. Den konkrete organiseringen av offentlig forvaltning er under EØS-avtalen opp til hver enkelt medlemsstat.

Det er imidlertid flere regler som har betydning for måten ulike samfunnsmessige tjenester kan drives på. De generelle bestemmelsene om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital har en indirekte og generell, og på noen områder en mer direkte, betydning. Lovbestemmelser som er gitt i medhold av disse forpliktelsene, kan ha betydning, slik som for eksempel lov om offentlige anskaffelser av 19. juli 1999 nr. 69. Noen av EØS-avtalens regler har en mer direkte betydning. Det gjelder forbudet mot statsstøtte i artikkel 61 flg. og bestemmelsene i artikkel 59 om offentlige foretak og foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Reglene om forbud mot statsstøtte er en videreutvikling av reglene om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Samlet sett er disse reglene utformet med formål å legge forholdene til rette for et effektivt fungerende marked og en fri konkurranse. Det innebærer en vektlegging av at markedet skal fungere på egne premisser. Markedet er ikke definert som én standard i EU-traktaten eller EØS-avtalens regelverk, men gjennom flere punkter. Reguleringen av statsstøtte er en del av den generelle reguleringen av markedet. Det vi kaller den offentlige sektor, er ikke direkte regulert, men berøres i betydelig grad av reguleringen av markedet. Reglene opererer ikke med faste skiller mellom offentlig og privat sektor, idet det er definisjonene av et fungerende marked som er formålet.

5.1.2 Artikkel 61 – statsstøttereglene og offentlig sektor

Artikkel 61 (1) i EØS-avtalen (tilsvarende artikkel 87 i EU-traktaten) inneholder det generelle forbudet mot statsstøtte. Bestemmelsen er generell og gjelder både for offentlige og private virksomheter. Betingelsene er at det blir gitt én eller annen form for statlig støtte til konkrete virksomheter. Støtten kan bestå av direkte økonomiske overføringer, rentesubsidier, finansielle garantier, indirekte tilskudd i form av fritak fra skatter og avgifter og lignende. Støtten regnes som ulovlig dersom den bidrar til å vri, eller truer med å vri, konkurransen på det aktuelle området. Det betyr at bestemmelsen bare gjelder for virksomheter som opererer på et marked og er i konkurranse med andre. Det innebærer at det bare handler om virksomheter av økonomisk art. Det benyttes en vid tolkning av markedsbegrepet.

Det er ikke intensjoner om statsstøtte eller påvirkning av markedet som er avgjørende, men den faktiske eller potensielle effekten. Det er derfor ikke bare i de tilfellene der det kan påvises konkret at konkurransen faktisk vriss som rammes av forbudet. Også i de tilfellene der statsstøtte truer med å, eller potensielt sett kan vri konkurransen, rammes. Statsforetakssaken illustrerer dette. Statsgarantienes potensielle virkning på konkurranseforholdene var tilstrekkelig for å rammes av forbudet. Det var dermed uinteressant i hvilken grad de enkelte foretakene faktisk hadde hatt fordeler av ordningen. Videre er det også et krav i artikkel 61 (1) at den aktuelle virksomheten må påvirke samhandelen mellom avtalepartene. Det innebærer at lokalt baserte virksomheter der konkurranse er lite sannsynlig, kan falle utenfor forbudet. Et eksempel på det har vært driften av lokale svømmebassenger.

I flere EU-dokumenter er det kommentert at regelverket ikke omfatter enheter som er en del av, og utøver, offentlig myndighet. Regelverket gjelder derfor ikke områder som antas å være de sentrale statsmyndighetenes prerogativer som utøvelse av offentlig myndighet, håndhevelse av lov og orden (domstoler og politi), ivaretagelse av offentlig sik-

kerhet (internt og eksternt) og utenriks-tjenesten. Det er også antatt at det ekskluderer de mest grunnleggende formene for sosiale tjenester, grunnutdanning, ivaretagelse av offentlig helse og sentrale kontrollfunksjoner, for eksempel i forhold til transport og forurensning, jf. Communication from the Commission on Services of General Economic Interest OJ 2001/C 17, punkt 28 flg., COM (2001) 598 Rapport til Laekenmøtet i det europeiske rådet, s. 12.

De nevnte virksomhetene anses for å være av ikke-økonomisk art og omfattes derfor ikke av konkurransereglene og forbudet mot statsstøtte. Grensene mellom virksomheter av økonomisk og ikke-økonomisk art kan imidlertid være vanskelig å trekke på en del områder. Dette gjelder blant annet for områder som helsetjenester og sentrale infrastrukturer, der det er en tiltakende markedsorganisering.

EF-domstolen har antatt at for eksempel den grunnleggende utdanningen er en virksomhet som er sosial, kulturell og pedagogisk, heller enn økonomisk (Sak 263/86 Humbel, 1988). Den har også så langt i vurderingene av sosiale og helsemessige tjenester lagt vekt på hvordan de faktisk har vært organisert og finansiert. En argumentasjon om at offentlig finansiering har vært nødvendig og viktig for å kunne gi alle borgerne det samme tilbudet til slike tjenester, har vært akseptert som tilstrekkelig for at slike tjenester skal kunne omfattes av unntakene til forbudet mot statsstøtte, jf. kapittel 5.2.2.

Artikkel 61 (2) og (3), inneholder unntak til hovedregelen i (1). Det inkluderer unntak for "støtte av sosial karakter som gis til enkelte forbrukere"

(uten forskjellsbehandling på grunn av opprinnelsessted), naturkatastrofer, støtte til områder der "levestandarden er unormalt lav" eller når "der er alvorlig underbeskjeftigelse", støtte som har til formål "å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder". Anvendelse av alle unntakene forutsetter konkrete vurderinger, og det er meningen at de bare skal brukes unntaksvis. Den mulige støtten til områder der det er alvorlig arbeidsledighet, er praktisk viktig. Rettspraksis fra EU-domstolen har til en viss grad bidratt til presisering av reglene. Artikkel 59 (2) inneholder videre unntak fra forbudet når økonomiske tjenester kan betegnes som tjenester av allmenn økonomisk betydning, jf. kapittel 5.2.

5.2 Tjenester av allmenn økonomisk betydning

5.2.1 Bakgrunn og rettspraksis

Unntaksbestemmelsen i artikkel 59 (2) om "tjenester av allmenn økonomisk betydning" vil være viktig for vurderingene i denne utredningen. Slike tjenester omfattes i utgangspunktet av konkurranse- og statsstøttereglene. Dette gjelder imidlertid bare i den utstrekningen disse reglene ikke "rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgavene" de er tillagt. Definisjonen av begrepet "tjenester av allmenn økonomisk betydning" sammenlignet med tjenester av "økonomisk interesse", vil derfor få stor betydning for anvendelsen av forbudet mot statsstøtte.

I EU er det en betydelig rettspraksis på dette området som også har stor betydning for Norge. Norge og de øvrige EFTA-landene er bundet til å fortolke de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen i samsvar med rettsavgjørelser for EF-domstolen som ble avsagt før undertegningen av EØS-avtalen (EØS-avtalens artikkel 6). Dommer som er avsagt senere av samme domstol, har også stor retningsgivende betydning, idet EFTA-landene er forpliktet til å ha en "mest mulig lik fortolkning" som EU-landene også etter avtaleinngåelsen, jf. artikkel 105.

Utviklingen på området for offentlige tjenester og infrastrukturer har bidratt til at stadig flere tjenester av allmenn økonomisk betydning er i konkurranse. Tolkningen av unntakene om tjenester av allmenn økonomisk betydning til forbudet mot statsstøtte i artikkel 59 (2), får derfor nokså stor betydning. Fordi tjenestenes organisering er i stadig utvikling, kan vurderingene av når unntak kan gjøres gjeldene, variere over tid. Rettspraksis på dette feltet vil derfor kunne være nokså dynamisk.

Fordi stadig flere allmenne og samfunnsmessige viktige tjenester nå omsettes i et marked, har det i EU i de senere årene vært en tiltakende interesse for også å vektlegge betydningen av at kvalitet og allmenn tilgang på slike tjenester ivaretas. Det er kommet flere dokumenter om tjenester av allmenn økonomisk betydning fra EU-kommisjonen både i 1996 og 2000, samt en ny rapport til Laeken-toppmøtet i 2001. Det arbeides nå med å lage retningslinjer for hvordan slike tjenester skal defineres og avgrenses, slik at rettsanvendelsen kan bli mer forutsigbar, jf. COM (2003) 270, EUs Grønnebok om tjenester av allmenn økonomisk betydning, kapittel 2.3 og 3; OJ 2001/C 17. Det har vært arbeidet med dette temaet som en del av den såkalt Lisboa-prosessen, etter toppmøtet i Lisboa i 2000.

I EU-traktaten er det føyd til en ny artikkel 16, som en formålsbestemmelse. Her legges det vekt på at tjenester av allmenn økonomisk betydning er en del av de verdiene som deles av EUs medlemmer, og at disse tjenestene er viktige for å ivareta de sosiale sammenhengene i medlemslandene. Både fellesskapet og medlemslandene skal derfor bidra til at tjenester av allmenn økonomisk betydning skal bli tilgjengelige. Denne bestemmelsen er ikke en del av EØS-avtalen. Også i EUs nye charter for menneskerettighetene, artikkel 36, er det tatt med en bestemmelse om respekt og anerkjennelse for betydningen av tilgang til allmenne tjenester.

Ved anvendelsen av artikkel 59 (2), må det først avgjøres om det foreligger en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Deretter må det avgjøres om en eventuell statsstøtte som er gitt, er nødvendig for at tjenestens formål skal ivaretas.

Utviklingen av ny teknologi, en mer markedsbasert økonomisk tenkemåte og en vektlegging av valgfrihet hos forbrukerne, har bidratt til at stadig flere tjenester som tidligere ville blitt definert som ikke-økonomiske, nå defineres som økonomiske. Samtidig kan de fremdeles ha en viktig samfunnsmessig betydning. I EUs praksis har tjenester av allmenn økonomisk betydning blitt brukt om tjenester som er av en slik art at markedet ikke alltid vil være tilstrekkelig som fordelingsmekanisme, jf. kommunikasjon fra Kommisjonen OJ C 17, 19. januar 2001, punkt 14 flg.; COM (2001) 598 s. 3 flg. Forutsetningen for at det eventuelt skal vurderes om artikkel 59 skal komme til anvendelse, er at tjenestene vurderes som økonomiske og ikke som ikke-økonomisk virksomhet som faller utenfor konkurransereglene virkeområde.

Begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning, slik det er brukt i artikkel 59 (2), EF-avtalen artikkel 86 (2), har fått en økende oppmerksomhet i EU. Både gjennom Kommisjonens og domstolens avgjørelser, er det utviklet en betydelig praksis med hensyn til fortolkningen av begrepet. Gjennom formuleringen av artikkel 59/86 går det frem at det både skal legges vekt på at konkurransereglene i avtalene skal følges, og at det samtidig skal være mulig å gi statsstøtte når det er nødvendig ut fra tjenestenes betydning for samfunnet. Konkurransereglene har en lang historikk i EU og derfor også en omfattende rettslig praksis. I EU er det nå økende oppmerksomhet på en mer sikker og rettslig forutsigbar definisjon av hva tjenester av allmenn økonomisk betydning er, fordi de antas å fylle viktige samfunnsmessige funksjoner. Fordi EFTA-landene er bundet av det samme regelverket og til en ensartet rettslig utvikling med EU innenfor EØS-avtalens rammer, vil den mer politiske inter-

essen for tjenester av allmenn økonomisk betydning og de forarbeidene som utarbeides om dette, være av interesse også for EFTA-landene.

5.2.2 Om begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning

Begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning defineres som tjenester som har en allmenn eller samfunnsmessig interesse, og som derfor ikke alltid passer inn i markedets betingelser for å produsere og distribuere. Dette kan være tjenester som:

- har langsiktige og samfunnsmessige aspekter som de enkelte kundene eller markedet samlet ikke er egnet til å vurdere fullt ut, og at viktige kvalitative aspekter kan gå tapt, dersom det bare er markedsbaserte beslutninger som gjelder
- samfunnet ønsker skal ivaretas uavhengig av den aktuelle etterspørselen
- det er et ønske om at alle medlemmer av samfunnet skal ha en lik tilgang til disse tjenestene, til en pris de er i stand til å betale og med en kvalitet på et tilstrekkelig nivå

Disse egenskapene ved en bestemt tjeneste kan innebære at offentlige myndigheter må bruke egenproduksjon, insentiver, økonomisk støtte, regulering og/eller kontrolltiltak, for å sikre at tjenestene oppfyller den kvaliteten som anses som viktig eller nødvendig. Offentlige myndigheter kan bestemme at de selv ønsker å ta ansvaret for produksjonen av tjenestene, eller tjenestene kan ivaretas av offentlig eller privat eide selvstendige enheter. Offentlige myndigheter kan gi økonomisk støtte mot at nærmere angitte vilkår oppfylles. Det kan typisk være krav til distribusjon, kvalitet eller prisnivå. Det kan også bestemmes at økonomisk støtte ikke er nødvendig, og at generell rettslig regulering og kontrolltiltak er tilstrekkelig for å sikre tilgang og kvalitet på tjenestene. Reglene om tjenester av allmenn økonomisk betydning gjelder uavhengig av hvordan de enkelte medlemslandene har organisert disse tjenestene.

De enkelte medlemslandene i EU antas å ha en betydelig skjønnsmargin for å bestemme om en tjeneste er økonomisk eller ikke-økonomisk, og om det er en allmenn eller en rent økonomisk tjeneste, jf. OJ C 2001/17, punkt 22. Det samme må antas å gjelde også innenfor EØS-avtalen. Det forutsetter likevel at de aktuelle myndighetene (EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan) og domstolene (Den europeiske domstol og EFTA-domstolen) kan overprøve at avtalene og de reglene som er gitt i henhold til disse, overholdes. I forarbeidene er det

gitt uttrykk for at dersom en medlemsstat gir økonomiske overføringer til en bestemt allmennøkonomisk tjeneste, så må virksomhetens formål som allmenn tjeneste, og behovet for økonomisk støtte være klart og autoritativt beskrevet og vurdert av offentlige myndigheter. Støtten må være vurdert i henhold til statsstøtteregelverket, og prinsippene om offentlighet må være ivaretatt.

Den statsstøtten som eventuelt gis, må ikke være mer omfattende enn de kostnadene som er nødvendige for å ivareta de allmenne formålene.

5.2.3 Utviklingstrekk på området

Hvilke tjenester som skal regnes som økonomiske eller ikke-økonomiske og som allmenne, vil endre seg over tid, jf. COM (2003) 270 Green Paper on Services of General Economic Interest, kapittel 2.3 og 3; OJ 2001/C 17. Teknologiske endringer har bidratt til at sentrale tjenester som telekommunikasjon, post og kringkasting er blitt konkurranseutsatt. Endringene har blant annet bidratt til både bedre utbredelse og lavere priser. For en betydelig del av disse tjenestene fungerer dermed markedet som distribusjonsform. For noen av tjenestene vil det likevel kunne være hel eller delvis markedssvikt. Full dekning i områder med lav bosetting kan for eksempel bli for dyrt for den enkelte brukeren, gitt at prisene skal dekke kostnadene. I slike tilfeller kan offentlige myndigheter enten sette full dekning som betingelse for lisenser eller tillatelser, slik at utgiftene må dekkes samlet, eller de kan kjøpe nærmere spesifiserte tjenester. I Norge gjøres det blant annet i forhold til Posten Norge, NSB og Avinor. Regulering av tjenestene må i utgangspunktet skje slik at ingen utøvere diskrimineres.

Den raske utviklingen på flere områder gjør at flere avgjørelser fra EF-domstolen kan fremstå som mindre relevante. Hver tjeneste må vurderes ut fra sin aktuelle kontekst. Ordinært havnearbeid har vært vurdert slik at det muligens kan være en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, men likevel uten dokumentert behov for unntak fra statsstøttereglene (sak C-179/90 *Merci*). Fortøyningsarbeid er derimot knyttet til ivaretagelse av nødvendig sikkerhet, og må derfor kunne regnes som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning ut fra EU-traktatens artikkel 86 (2), (sak C 266/96 (1998) *Corsica Ferries*)). Helsesektoren er også et sammensatt område når det gjelder vurderinger av om bestemte tjenester er av økonomisk eller ikke-økonomisk art. I flere avgjørelser har det likevel vært lagt til grunn at når virksomheter primært har sosiale funksjoner og er organisert ut fra nasjonale, solidariske prinsipper der det ikke er samsvar mel-

lom obligatoriske innbetalinger (skatt, faste avgifter med videre) og de ytelsene man mottar, så er dette ikke-økonomiske tjenester (sak C 159 og 160/91 *Poucet og Pistre* og sak T 319/99 *FENIN*).

5.3 Saken om statsforetaksloven

5.3.1 Beskrivelse av saken

EFTAs overvåkingsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority) har de samme oppavene med hensyn til kontroll av overholdelse av regelverket i EFTA-landene som EU-kommisjonen har for EU-landene. Ifølge regelverket skal alle statsgarantier som innebærer statsstøtte rapporteres til ESA. Norge hadde selv ikke rapportert garantiene som fulgte av statsforetaksloven, og ESA ba i brev av 11. april 2001 om at denne ordningen ble rapportert, slik at ESA kunne foreta en fullstendig vurdering. Norges første respons, i brev fra Nærings- og handelsdepartementet, var at man antok at statsforetaksloven, slik den inntil da hadde fungert, ikke innebar noen finansiell fordel for de virksomhetene som var organisert som statsforetak.

I brevet het det at statsforetaksloven hadde regler om at foretakene ikke kunne ta opp lån utover verdien av sine eiendeler. Garantien som ble gitt, ble bare virksom ved oppløsning. Garantien gjaldt ikke for gjeld som på inngåelsestidspunktet oversteg verdien av foretakets eiendeler, dersom kreditorene forsto, eller burde ha forstått, at låntakerne gikk ut over sine fullmakter. Ingen av statsforetakene hadde vært i en situasjon der innfrielse av garantien kunne bli aktuell. Nærings- og handelsdepartementet pekte på at alle statsforetakene inntil da hadde hatt en god finansiell stilling, og at garantiene derfor ikke hadde hatt noen betydning for de lånebetingelsene som foretakene hadde oppnådd. En slik eventuell effekt ville uansett være vanskelig å måle. Så langt mente Nærings- og handelsdepartementet derfor at statsforetaksloven ikke hadde innebåret statsstøtte etter reglene i artikkel 61 (2).

I ESAs respons, i brev av 19. juni 2001, ble det vist til ESAs generelle retningslinjer for statsstøtte. Ifølge disse, kapittel 17, punkt 17.2.1 (2) og (3), er enhver statsgaranti en økonomisk fordel, idet risiko overføres fra virksomheten til staten. En slik fordel skal det betales premie for, dersom den ikke skal regnes som statsstøtte. Dette avhenger ikke bare av at det konkret kan påvises en økonomisk effekt for virksomheten. Enhver garanti regnes som en økonomisk fordel. Dette henger blant annet sammen med mulighetene for bedre lånebetingelser som slike garantier gir. ESA la til

grunn at garantiene måtte vurderes ut fra det tilagnet som ble gitt fra garantisten, og ikke bare ut fra hvordan de på gitte tidspunkter har påvirket eller ikke påvirket mottakerens stilling. Garantiene var åpent formulert i tid og uten referanse til beløp. Det var heller ikke tatt forbehold i loven om at ordningen bare skulle gjelde for virksomheter som ikke var i konkurranse. ESAs konklusjon var dermed at den daværende statsforetaksloven med dens bestemmelser §§ 5, 51 og 53, måtte fortolkes slik at den innebar statsstøtte i den betydningen som er gitt i EØS-avtalens artikkel 61 (1). Dette er i tråd med EU-kommisjonens relativt strenge praksis med hensyn til vurderingene av når statsstøtte foreligger, der også mulige økonomiske fordeler av generelle ordninger inkluderes.

ESA la dermed ikke avgjørende vekt på at statsforetakslovens § 5 også inneholdt begrensninger i foretakenes rett til å ta opp lån utover verdien av eiendelene, og heller ikke på det forholdet at det bare var to av statsforetakene som hadde lån i markedet på dette tidspunktet.

Etter å ha utredet problemstillingene videre, bestemte norske myndigheter seg for å akseptere ESAs syn. Lovbestemmelser som avskjærer mulighetene for en eventuell konkurs eller lignende for selvstendige foretak som er statseide, må etter dette fortolkes slik at de innebærer en generell fordel ved at de gjør det mulig å få lån på mer fordelaktige betingelser enn om disse bestemmelsene ikke eksisterte. Garantier gir fordeler også når de ikke realiseres. Det gjelder selv om det kan være vanskelig å tallfeste slike fordeler. Statsforetaksloven ble endret etter forslag i Ot.prp. nr. 13 (2002–2003). Forbudet i § 4 mot åpning av konkurs og gjeldsforhandling i statsforetak ble opphevet. Ved en ny § 4a ble det gjort klart at staten ikke hefter overfor kreditorene for foretakenes forpliktelser. § 5 ble endret i henhold til det. I §§ 51 og 53 ble det gitt nye regler om dekning av fordringshaverne ved oppløsning uten statlige garantier. Samtidig forpliktet staten til å gjøre innskudd ved opprettelse av statsforetak som står i et forsvarlig forhold til foretakets virksomhet.

ESA tok senere opp at disse lovendringene ikke var tilstrekkelige i forhold til de fordelene som foretakene hadde ved lån som allerede var opptatt. For slike lån måtte det betales en garantipremie for å unngå at statsstøtte skulle anses å foreligge. Det beregnes nå en slik premie på foreliggende lån som betales fra foretakene til staten. Det ble lagt frem forslag om dette i revidert nasjonalbudsjett for 2003, St.prp. nr. 65 (2002–2003). En slik premie skal etter dette betales på konkrete låneavtaler. Premien skal beregnes på markedsmessige

vilkår ut fra statsforetakets økonomiske situasjon og virksomhet. Det antas at det er mulig å beregne dette, selv om det er visse problemer knyttet til at staten er eier. Når det gjelder andre forpliktelser, kan det være vanskeligere å beregne en premie. I Ot.prp. nr. 101 (2002–2003) ble det lagt frem forslag om endring av en av overgangsbestemmelsene i lovendringsforslaget i Ot.prp. nr. 13 samme år, slik at staten ikke lenger skulle anses som ansvarlig for forpliktelser utover konkrete låneavtaler. Etter vedtaket av dette forslaget, antas det at statsforetaksloven ikke lenger representerer et problem i forhold til statsstøttereglene i EØS-avtalen.

5.3.2 Kommentarer til saken om statsforetaksloven

En viktig forskjell på ESAs og den norske statens argumentasjon i denne saken har vært at den norske staten lenge la til grunn at det var de konkrete effektene av en eventuell statsstøtte på den enkelte virksomheten som var avgjørende, og at en slik effekt ikke forelå for noen av de opprettede statsforetakene. ESAs argumentasjon tok derimot utgangspunkt i at statsforetaksloven er en generell ordning som kan anvendes på ulike virksomheter. Det avgjørende blir da at statsforetaksloven inneholder regler som generelt sett overfører risiko fra foretak til staten som eier, og derved også innebærer en økonomisk fordel for foretakene. ESA legger til grunn at innholdet i reglene om åpne garantier er tilstrekkelig for å representere brudd på reglene om statsstøtte. Den norske staten la til grunn at det ikke hadde blitt gitt statsstøtte til noen av statsforetakene. Tre av foretakene hadde ikke tatt opp lån. De to som hadde lån, var økonomisk solide og kunne få gode lånebetingelser uavhengig av statsforetakslovens regler.

Statsforetaksloven inneholdt ikke bestemmelser som begrenset anvendelsen av loven til ikke-økonomisk virksomhet eller til tjenester av allmenn økonomisk betydning. Garantier som ble gitt på konkret grunnlag til bestemte foretak med den begrunnelsen at de enten drev ikke-økonomisk virksomhet eller produserte tjenester av allmenn økonomisk betydning med behov for statsstøtte for å kunne oppfylle sine formål, ville derimot kunne anvendes uten å komme i strid med konkurransereglene. Om det foreligger en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og om en eventuell støtte er nødvendig for å ivareta formålet, må alltid vurderes konkret.

I saken om statsforetaksloven gikk den norske staten ikke inn på konkrete vurderinger av om de enkelte statsforetakene drev ikke-økonomisk virk-

somhet eller tjenester av allmenn økonomisk interesse, og dermed var berettiget til å motta den statsstøtten som lå i loven. Siden det ble lagt til grunn at det ikke var gitt statsstøtte i en reell økonomisk forstand, ble dette betraktet som unødvendig. Når de generelle bestemmelsene om forbud mot konkurs og gjeldsforhandling som kunne innebære statsstøtte er fjernet fra loven, vil imidlertid garantier eller andre former for statsstøtte kunne anvendes dersom den enkelte virksomhetens oppgaver konkret vurderes å være av ikke-økonomisk art, eller de produserte tjenestene er av allmenn økonomisk betydning med behov for støtte for å realisere formålet.

5.4 Selskapsrettslige og forvaltningspolitiske konsekvenser av forbudet mot statsstøtte

EØS-avtalens regelverk og EUs markeds- og konkurranseregler er i all hovedsak sammenfallende. Avtalen har bestemmelser om fri bevegelse av varer og produserte tjenester og effektiv konkurranse. Ved utviklingen av EUs markedsrett har det vært lagt vekt på at den skal være effektiv og at utviklingen har gått i retning av at reguleringen bør omfatte all virksomhet som er en del av et marked og i konkurranse. En vid markedsdefinisjon og en effektiv regulering forutsetter samtidig effektive kontrollorganer, både av konkurransen og av virksomhetenes sikkerhet og kvalitet. Markedsreglene i EØS-avtalen har bidratt til at markedsutsetting kombinert med effektive kontroll- og tilsynsorganer har vært en viktig del også av forvaltningspolitikken i de senere årene.

Samtidig er det slik at verken EØS-avtalen, eller EU-traktaten, i utgangspunktet skal innebære noen begrensninger på medlemsstatenes rett til selv å bestemme hva slags virksomhet som skal organiseres innenfor rammene av offentlig forvaltning. Det er ikke regulert i EØS-avtalen og heller ikke i EU-traktaten, og det er en del av statenes suverene rettigheter. Det samme gjelder for hvordan de ulike virksomhetene, offentlige tjenester eller andre tiltak som statene tar et ansvar for, skal organiseres. Det følger av EØS-avtalens artikkel 125 om nøytralitet i forholdet til organisasjonsformer. Noen virksomheter er åpenbart en del av den sentrale myndighetsutøvelsen i medlemsstatene og ivaretas av statenes egne statsmakter. Det gjelder ivaretagelse av den nasjonale lovgivningen og myndighetsutøvelsen, og spesielt ivaretagelsen av den indre og ytre sikkerheten (politi og forsvar), justismyndighetene og utenriksmyndighetene. Utgangspunktet

er at medlemsstatene selv bestemmer hva slags virksomheter og oppgaver dette omfatter. Deler av denne virksomheten vil også kunne betegnes som tjenester. De virksomhetene som er en del av den offentlige forvaltningen og dens myndighetsutøvelse, anses i utgangspunktet som ikke-økonomiske virksomheter. Det vil si at de ikke regnes som markedsrettede. Samtidig er medlemsstatene bundet av de forpliktelsene som ligger i EØS- (og EU- og EF-) avtalene. Virksomheter som reelt sett er i konkurranse, skal også følge markeds- og konkurransereglene. Det innebærer at det vil være noen bindinger på statenes frihet til selv å utforme reglene for organiseringen av noen av tjenestene. Det vil være noen tjenester som det kan være uenighet om er en del av et marked eller er ikke-økonomiske.

Dette har så langt ikke blitt satt på spissen i EFTA-landene, men i EU er det i flere dokumenter lagt vekt på medlemsstatenes suverene prerogativer med hensyn til å bestemme den offentlige forvaltningens avgrensning. Samtidig er medlemsstatenes beslutninger med hensyn til valg av organisasjonsform også i noen tilfeller blitt overprøvet av administrative eller judisielle organer i EU. Noen tjenester som er samfunnsmessig sentrale, har på grunn av den teknologiske utviklingen også blitt en del av et marked. I andre tilfeller er virksomheter helt eller delvis liberalisert som følge av politiske beslutninger.

Statsforetaksloven ble ansett for å være i strid med konkurransereglene fordi den innebar en generell mulighet for statsstøtte uten at det var tatt forbehold om hva slags virksomheter som kunne organiseres som statsforetak. Samtidig ble statsforetaksloven vedtatt og anvendt uten at det primært var ut fra konkrete motivasjoner om statsstøtte. Begrunnelsen har nok heller vært knyttet til at de aktuelle virksomhetene som loven skulle anvendes på, har vært ansett som så samfunnsmessig viktige, at man har ønsket å sikre seg mot at de skulle kunne gå konkurs og derved bli solgt, muligens oppsplittet og fragmentert. Det har også vært ut fra et ønske om å signalisere en noe større mulighet for statlig eller samfunnsmessig styring, enn for virksomheter som er organisert som statsaksjeselskaper.

Statsforetaksloven ble tenkt anvendt på det man kan kalle "blandede virksomheter". Det vil si at de kunne være orientert mot å produsere for et marked, og derved hadde behov for en selvstendig organisering, samtidig som de ble ansett som så samfunnsmessig eller strategisk viktige, at det ble antatt å være behov for en beredskap for visse former for samfunnsmessig styring. EØS-avtalen innebærer langt strammere forpliktelser på det

konkurranserettslige området enn det som gjaldt tidligere, spesielt når det gjelder bruken av statsstøtte. Begrepene "ikke-økonomisk virksomhet", "virksomhet av allmenn økonomisk betydning" og "økonomisk virksomhet" (det vil si markedsbasert), er for norsk rett nye begreper som har sin basis i EØS-avtalen. De har, ut fra drøftelsene ovenfor, vist seg å ha konsekvenser både konkurranserettslig og forvaltningspolitisk.

De virksomhetene som nå er organisert som statsforetak, har neppe vært vurdert ut fra disse kategoriene. De fleste av de eksisterende statsforetakene kan nok karakteriseres som virksomheter av allmenn økonomisk betydning, dersom man skal ta utgangspunkt i forarbeider, kommisjonsavgjørelser og dommer i EU. Et forbehold må tas i forhold til at flere virksomheter kan endre karakter over tid.

Kapittel 6

Beskrivelse av et utvalg virksomheter

I dette kapitlet beskrives dagens statsforetak og særlovselskaper og et utvalg av statsaksjeselskaper og stiftelser. Det gis i tillegg en kort omtale av dagens forvaltningsbedrifter og av helseforetakene. Til slutt i kapitlet er det gitt en kort omtale av forslag til endret organisering av universiteter og høyskoler.

Det er lagt vekt på en generell beskrivelse av virksomhetene, rammer for statens eierskap, finansieringsform og styring av virksomhetene. Kilde for omsetningstallene er virksomhetenes årsrapporter for 2002.

6.1 Statsforetak

6.1.1 Statkraft SF

I 1991 ble energiloven endret og et fritt marked for handel med elektrisitet ble organisert. Et hovedtrekk i den nye energiloven var at elektrisitetssektoren ble inndelt i en konkurranse- (produksjon) og en monopoldel (overføringsnett). Forvaltningsbedriften Statkraft ble delt i en produksjonsdel, statsforetaket Statkraft SF, og en overføringsdel med ansvar for hovednettet, Statnett SF. For produksjon og salg av kraft skulle det nå være full konkurranse innenfor rammen av et konsesjons-

system. Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen, som var konsesjons- og tilsynsmyndighet på energisektoren, fikk et utvidet ansvar for energiøkonomisering, monopol- og markedskontroll. En viktig ny arbeidsoppgave var regulering av kraftoverføringsmonopolene.

6.1.1.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

I de første årene etter stiftelsen ble oppmerksomheten konsentrert om å endre organisasjonen fra forvaltningsorientering til markedsorientering. Investeringsomfanget ble kraftig redusert i denne perioden. I 1993 kjøpte Statkraft 100 prosent av aksjene i Finnmark Energiverk AS. I disse årene inngikk Statkraft langsiktige kraftutvekslingsavtaler med europeiske kraftselskaper. I 1996 innledet Statkraft en ekspansjonsfase for å styrke posisjonen i det norske og nordiske kraftmarkedet, blant annet gjennom kjøp av eierandeler i flere norske og nordiske energiselskaper.

Statkraft skal selv, og gjennom deltakelse i eller i samarbeid med andre selskaper, planlegge, prosjektere, oppføre og drive energianlegg, kjøpe og selge energi, samt drive virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette.

Statkraft har blitt pålagt å inngå avtaler på myn-

Tabell 6.1 Dagens statsforetak

Virksomhet	Departement	Etablerringsår	Om-danningsår	Mor-selskap i konsern	Omsetning mill kr ²⁾	Antall ansatte	Utbytte siste året
Statkraft SF	NHD	1) ¹⁾	1992	Ja	10 049,0	2627	Ja
Statnett SF	OED	1) ¹⁾	1992	Ja	9 279,0	523	Ja
ENOVA SF	OED	2001	-	Nei	435,0	23	Nei
Medinnova SF	HD	1986	1993	Nei	79,5	338 ³⁾	Nei
SIVA SF	NHD	1968	1993	Ja	218,8	38	Nei
Statskog SF	LD	1957	1993	Ja	184,9	188	Ja

¹⁾ Utskilt fra Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen 1985 og delt i en infrastruktur- og en produksjonsdel i 1992.

²⁾ Salgsinntekter, driftsinntekter, omsetning eller tilsvarende regnskapspost for 2002.

³⁾ Totalt antall ansatte på prosjektbasis i 2002.

dighetsbestemte vilkår for å forsyne den kraftkrevende industrien og treforedlingsindustrien med energi. En del av selskapets produksjon er bundet til disse langsiktige industrikontraktene som løper frem til 2010. Det er Olje- og energidepartementet som er forvaltningsmyndighet for industrikontraktene, og som også håndterer de økonomiske virkningene av disse. I 1999 la Stortinget til grunn at det ikke var aktuelt å tildele nye industrikontrakter på myndighetsbestemte vilkår i fremtiden.¹⁾

6.1.1.2 Finansiering

Statkrafts totale driftsinntekter var 10 049 millioner kroner i 2002. Statkrafts kjøp av eierandeler i andre kraftselskaper ble støttet av Stortinget i 1996, 1999 og 2003, ved at innskuddskapitalen, tilsvarende aksjekapitalen i et aksjeselskap, ble økt. I 1996 ble tre milliarder kroner av foretakets ansvarlige lån, gjort om til innskuddskapital for å øke Statkrafts finansielle handlefrihet i forbindelse med restruktureringen av kraftmarkedet i Norge og Nord-Europa. I 2003 ble egenkapitalen økt med 10 milliarder kroner.²⁾

Det er fastsatt avkastningskrav for virksomheten, og foretaket betaler utbytte til staten. For 2003 utgjorde utbyttet 90 prosent av resultatet etter skatt.

6.1.1.3 Eierstyring

Eierskapet av Statkraft ble overført fra Olje- og energidepartementet til Nærings- og handelsdepartementet 1. januar 2002.³⁾ Det avholdes foretaksmøte én gang i året. Det har vært avholdt en rekke ekstraordinære foretaksmøter gjennom årene. Disse har i hovedsak vært knyttet til industrikraftkontraktene.

6.1.1.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Bakgrunnen for selskapsorganisering av Statkraft var innføringen av et skille mellom produksjonsdelen eller den konkurransutsatte delen, og overføringsdelingsdelen eller monopoldelen i forbindelse med endringene i energiloven. Intensjonen i energiloven var å utvikle kraftmarkedet.

Begrunnelse for organiseringen av Statkraft som statsforetak var å sikre forretningsmessig drift og bedriftsøkonomisk lønnsomhet, samtidig som sektorpolitiske mål ble ivaretatt, som for eksempel oppfølging av de myndighetsbestemte industrikontraktene.

Statkrafts organisering er under vurdering, og regjeringen tar sikte på å legge frem saken for Stortinget høsten 2003.⁴⁾

6.1.2 Statnett SF

Statnett ble som nevnt etablert i 1992 som en følge av omorganiseringen av forvaltningsbedriften Statkraft og delingen av virksomheten i en produksjonsdel og en overføringsdel.⁵⁾

6.1.2.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Statnetts virksomhet og oppgaver er regulert i energilovens kapittel 5A med tilhørende forskrifter.

Statnett er systemansvarlig for det norske kraftsystemet og har det overordnede ansvaret for driftskoordineringen i sentral- og regionalnettet og kraftutveksling med utlandet. Det innebærer å sikre balanse mellom samlet produksjon og forbruk av kraft på kort og lang sikt. Det omfatter samordning av disposisjonene til alle aktørene i kraftmarkedet. Statnett skal derfor opptre på en ikke-diskriminerende måte, og være uavhengig i forhold til de ulike aktørene i kraftmarkedet.

Statnett overvåker utviklingen i kraftsystemet og er pålagt beredskaps- og rasjoneringsoppgaver. Statnett kan gi pålegg til dem som helt eller delvis eier eller driver nett, produksjon eller organisert markeds plass, samt omsettere og sluttbrukere i forbindelse med utøvelsen av systemansvaret.

Statnett er i tillegg en betydelig netteier og eier i dag over 80 prosent av sentralnettanleggene i Norge, herunder utenlandsforbindelsene. Som netteier har Statnett samme oppgaver, og er underlagt samme regulering som andre netteiere. Statnett har ansvaret for kraftsystemplanleggingen, herunder å vurdere utbyggings- og moderniseringsbehov, for sentralnettet.

Statnett har operatøransvaret for sentralnettordningen. Ordningen er et landsdekkende sammenhengende system for krafttransport. Statnett har ansvaret for tariffing, måling og avregning, samt å håndtere tap i sentralnettet.

¹⁾ St.prp. nr. 52 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 233 (1998–1999) Om Statkrafts industrikontrakter og leieavtaler.

²⁾ St.prp. nr. 26 (1996–1997) og Innst. S. nr. 95 (1996–1997) Om konvertering av Statkraft SFs ansvarlige lån til egenkapital, og Dokument nr. 8:114 (2002–2003), Innst. S. nr. 289 (2002–2003) om nasjonalt eierskap i energimarkedet og forlengelse av fristen for Statkrafts pålagte salg.

³⁾ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002) og Innst. S. nr. 8 (2001–2002) Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002.

⁴⁾ St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, St.prp. nr. 1 (2002–2003).

⁵⁾ St.prp. nr. 100 (1990–1991) og Innst. S. nr. 28 (1991–1992) Omorganisering av Statkraft.

Statnett er underlagt Norges vassdrags- og energidirektorats monopolkontroll.

Statnett er i all hovedsak et monopolselskap, og den konkurransenutsatte delen av virksomheten er organisert som datterselskaper. Statnett har et brukerråd som er et informasjons- og korrektivorgan til styret. Leder og nestleder i brukerrådet har møte- og talerett i styret.

Konsernet omfatter foruten morselskapet Statnett, de heleide datterselskapene Statnett Transport AS, Statnett SF og Statnett Forsikring AS. Morselskapet eier 50 prosent av Nord Pool ASA, 33,3 prosent av Nord Pool Consulting AS og 20 prosent av Nord Pool Spot AS. Både heleide datterselskaper og selskaper der Statnett eier 20 prosent eller mer, inngår i konsernregnskapet. Antallet ansatte i morselskapet var 523 ved utgangen av 2002.

6.1.2.2 Finansiering

Samlede driftsinntekter var 9 279 millioner kroner i 2002. Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen regulerer med hjemmel i forskrift Statnetts og andre nettselskapers inntekter, og inntektsrammen fastsettes for minimum fem år. Reguleringen skal både gi effektiv utvikling, utnyttelse og drift av egne nettanlegg, effektiv utøvelse av systemansvaret og grunnlag for vedlikehold av nettet. Nettselskapene fastsetter selv tariffene innenfor sitt leveringsområde.

Reguleringsregimet for Statnett er basert på et normalt avkastningskrav med regler for maksimal og minimal avkastning fastsatt av Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen. Krav til utbytte har vært 50 prosent av årsresultatet etter skatt. Staten har imidlertid fraveket dette og tatt opp til 90 prosent.

6.1.2.3 Eierstyring

Ordinært foretaksmøte avholdes én gang i året. Olje- og energidepartementet har utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Statnett etter § 22 i økonomireglementet i staten.

Det er avholdt syv ekstraordinære foretaksmøter etter stiftelsen. Bestemmelsen i statsforetaksloven om å forelegge visse typer beslutninger for eier, har i liten grad vært brukt.

Det avholdes eiermøter eller kontaktmøter to ganger i året. Statsråden deltar vanligvis på ett av møtene. Disse møtene brukes ikke til å styre eller instruere, men til informasjonsutveksling, og det legges vekt på ryddighet i forholdet mellom partene. Møtene rapporteres som viktige for begge parter.

Både foretakets ledelse og Olje- og energidepartementet fremholder at det er positivt at eierfunksjonen og reguleringsfunksjonen ivaretas av samme departement for denne typen virksomhet. Det er mye kontakt med departementet, men det er primært i rollen som sektordepartement. Når kontakten skjer i rollen som eierdepartement, følger den visse rutiner. Blant annet skal styret være orientert.

6.1.2.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Ønsket om å kunne ivareta hensynet til forsyningsikkerhet og koordinering av kraftleveransene var viktig ved etableringen av foretaket i 1992.⁶⁾ Statnett er pålagt myndighets- og monopoloppgaver innenfor kraftsektoren. Systemansvaret, som er forankret i energiloven, er en viktig samfunnsoppgave og nødvendig for å oppnå et effektivt kraftmarked og for å ivareta vitale interesser vedrørende forsyningsikkerhet. Disse oppgavene skal utføres nøytralt i forhold til de ulike brukerne, og dette kontrolleres av Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen. Foretaket gis en inntektsramme som virksomheten skal drives innenfor. Virksomheten drives derfor innenfor et klart regulert marked. Dette legger sterkere bindinger på Statnett enn på andre selskaper i økonomisk forstand. Fullt statlig eierskap av Statnett gir et ekstra styringsredskap i tilfelle regulering av transmisjonsnettet i Norge er utilstrekkelig. I tillegg bidrar statlig eierskap av Statnett til at aktørene i kraftmarkedet oppfatter Statnett som en nøytral aktør, samt at det gir et signal om at systemansvaret har høy grad av viktighet for staten og samfunnet.

6.1.3 Enova SF

6.1.3.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Enova ble stiftet i juni 2001 i Trondheim. Foretaket hører inn under Olje- og energidepartementet. Foretaket tok 1. januar 2002 over ansvaret for statens arbeid knyttet til energiøkonomisering og omlegging av energibruk og energiproduksjon, et arbeid som frem til denne dato hadde vært delt mellom Norges vassdrags- og energidirektorat og distribusjonsselskapene for elektrisitet. Målet med omorganiseringen har vært å legge til rette for en klarere ansvars- og rollefordeling i arbeidet knyttet til energiomlegging. Opprettelsen av Enova innebærer en ny finansieringsmodell og omorganisering

⁶⁾ St.prp. nr. 100 (1990–1991) og Innst. S. nr. 28 (1991–1992).

av arbeidet med omlegging av energibruk og energiproduksjon.⁷⁾

Enova er pålagt å forvalte Energifondets midler med hjemmel i energiloven og vedtekter for Energifondet. Rammen for bruken av midlene er nedfelt i vedtektene for fondet. Olje- og energidepartementet har inngått en fireårig avtale om forvaltningen av midler fra Energifondet der ulike energisparende hovedmål og konkrete resultatmål fremgår. Enovas formål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Enova rapporterer på konkrete måltall for de enkelte områdene. I tillegg til forvaltningen av Energifondet, er Enova gjennom egne avtaler, pålagt å tildele midler til forskning og utvikling av ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing. Enova er også rådgiver for Olje- og energidepartementet og etter avtale representerer de Norge i ulike internasjonale fora.

Enova kan forvalte midler for andre oppdragsgivere når oppdraget ligger innenfor foretakets formål. Enova skal i sitt operative arbeid fremme konkurranse og benytte eksterne aktører der det er hensiktsmessig.

6.1.3.2 Finansiering

Enovas virksomhet er hjemlet i energiloven og finansieres gjennom Energifondet. Etter energiloven får fondet sine inntekter fra et påslag på nettariffen og fra tilskudd over statsbudsjettet. Størrelsen på påslaget på nettariffen (0,3 øre/kWh) og utformingen og gjennomføringen av ordningen er regulert i forskrifter. I 2002 utgjorde dette til sammen 435 millioner kroner. Enova har i dag 25 ansatte, og har et tak på maksimalt 30 ansatte.

6.1.3.3 Eierstyring og kontraktstyring

Enova styres gjennom eierstyring og kontraktstyring. Departementet har utformet retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Enova. Eierstyringen skjer i det årlige foretaksmøtet og i kontaktmøter mellom departementet og Enovas styre og administrasjon. I henhold til den fireårige kontrakten om forvaltning av Energifondet, skal det avholdes to kontaktmøter mellom departementet og Enova, men i dag avholdes fire kontaktmøter i året. I tillegg har departementet inngått avtaler som er knyttet til enkeltoppdrag med Enova.

Foretakets ledelse legger stor vekt på betydningen av den rettslige og driftsmessige autonomien til foretaket. Det er lagt vekt på behovet for en ryddig styring gjennom mål og måltall, og behovet for en fleksibilitet med hensyn til hvordan målene skal oppnås. Hvordan målene skal oppnås og hvem midlene tildeles, bestemmer virksomheten. Enova har dermed en betydelig kontaktflate mot private aktører.

6.1.3.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Enova skal være et redskap for å nå energipolitiske og energiøkonomiserende mål. Enova finansieres ved avgiften innbetalt til Energifondet, og skal ikke generere egne inntekter. Begrunnelsen for oppretting av Enova var å samle virkemidlene for miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i én organisasjon. Ansvaret for tilsvarende aktiviteter lå tidligere i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen og hos nettselskapene. Ved valget av organisasjonsform ble det vektlagt at statsforetaksformen ville gi den ønskede friheten i lønns- og personalspørsmål. Den politiske styringen av Enovas virksomhet vil i hovedsak skje gjennom Olje- og energidepartementets rolle som oppdragsgiver.

6.1.4 Medinnova SF

6.1.4.1 Generelt om virksomheten og statens eierskap

Medinnova SF ble opprettet høsten 1986 for å koordinere samarbeidet mellom industri og forskning ved Rikshospitalet og for å bidra til at overskudd fra næringsvirksomhet kan kanaliseres tilbake til forskning. Grunnlaget for etableringen av Medinnova var et ønske om å få på plass ryddige rutiner rundt alle økonomiske forhold mellom industri og sykehus, herunder å sørge for at godtgjørelse for oppdragsforskning blir investert i ny forskningsaktivitet og å sikre at forskernes rettigheter til oppfinnelser blir ivaretatt. Medinnova skal drive forretningsmessig, men overskuddet skal i sin helhet tilføres forskningsmiljøene. Virksomheten ble omdannet til statsforetak i 1993.

Rikshospitalet med tilhørende institutter ved Det medisinske fakultet er Medinnovas primærkunde, men Medinnova yter i tillegg bistand til andre sykehus og forskningsmiljøer som ikke har et tilsvarende tilbud.

Av Medinnovas overskudd foretas det årlige tildelinger til Rikshospitalets forskningsmiljø i form av forskningsstøtte, forskerstillinger og idépris.

⁷⁾ Ot.prp. nr. 35 (2000–2001), jf. Innst. O. nr. 59 (2000–2001) Om lov om endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 Om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova).

Selskapets kapital skal for øvrig investeres i tiltak som direkte fremmer medisinsk forskning. Medinnova har organisert sin virksomhet i fire hovedområder: forskningssamarbeid, kliniske utprøvinger, innovasjon og næringsutvikling og InnoMed – et nasjonalt nettverk. Medinnova deltar i InnoMed sammen med SINTEF Unimed, Innovest og Norut Medisin og helse i et nasjonalt nettverkssamarbeid. InnoMed er finansiert av Helsedepartementet og Nærings- og handelsdepartementet og er en viktig satsning for å styrke kommersialiseringen av norske helseprodukter. Medinnova har ansvaret for InnoMed-aktivitetene i Helseregion Sør og Øst, og får dermed tilgang til mange miljøer med ideer og kompetanse.

6.1.4.2 Finansiering

Virksomhetens inntekter er hovedsakelig overskudd fra industriell utnyttelse av forskning. Samlede driftsinntekter for Medinnova var 79,5 millioner kroner i 2002.

6.1.4.3 Eierstyring

Det avholdes foretaksmøte én gang pr. år.

6.1.4.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Begrunnelsen for selskapsorganisering har vært den samfunnsmessige interessen for å bidra til medisinsk forskning, og å kanalisere midler fra forskningsbasert produksjon tilbake til forskning. Medinnova er besluttet omdannet til aksjeselskap eid av Rikshospitalet HF fra 2004.⁸⁾

6.1.5 Selskapet for industrivekst SF (SIVA SF)

SIVA ble etablert i 1968 etter lov om visse statsbedrifter mv. av 1965 og er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Selskapets formål var å bygge og drive industrivekstanlegg. I 1993 ble SIVA omdannet til statsforetak. Ved omdanningen ble formålet endret til at SIVA skal være et nasjonalt foretak for økt verdiskapning og sysselsetting i distriktene.

Forvaltningen av statens eierinteresser i SIVA ble pr. 1. januar 2002 overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til Nærings- og handelsdepartementet.

6.1.5.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

SIVA skal være et nasjonalt foretak for økt verdiskapning og sysselsetting i distriktene. SIVA arbeider for å utvikle sterke regionale og lokale verdiskapningsmiljøer i hele landet. Selskapet har utviklet et omfattende nettverk av innovasjonsselskaper som legger til rette for nyskaping. SIVA utnytter et stort nettverk av private og offentlige samarbeidspartnere og skal oppnå resultater gjennom felles innsats av arbeid og kapital.

SIVA forvalter eierandeler samt investeringer i tomter og bygg for utleie eller salg til ulike typer virksomheter eller næringer. De eier eller deltar for eksempel i flere nærings- og forskningsparker. SIVA deltar med minoritetsandeler i regionale eller bransjerettede investerings- og utviklingselskaper for å bedre tilgangen til risikokapital, forretningsideer og nettverk. SIVA har anledning til å yte lån og tilskudd til forprosjekter, prosjektvurderinger, konsulenttjenester og ledelsesinnsats i arbeidet for å utvikle bedrifter i eksisterende eller fremtidige bygg eller anlegg.

I tillegg til oppgaver som nevnt over, kan foretaksmøtet pålegge SIVA andre sektorovergripende oppgaver.

SIVA er i dag et konsern som foruten morselskapet, som er organisert som et statsforetak, består av ca. 40 datterselskaper. I tillegg kommer ca. 65 tilknyttede og felleskontrollerte selskaper, samt ca. 20 andre nærstående selskaper. Konsernets virksomhet er inndelt i følgende områder: Eiendom, Innovasjon, Invest, Internasjonal, Energi/miljø og Bio. De to sistnevnte er under oppbygging. I tillegg kommer Kommunikasjon/utvikling, herunder næringshage og inkubatorutvikling. I dette området inngår også fellesfunksjoner for de øvrige aktivitetene.

6.1.5.2 Finansiering

Hovedinntektskildene for SIVA er leieinntekter og tilskuddsmidler fra Kommunal- og regionaldepartementet. Samlede driftsinntekter var 218,8 millioner kroner i 2002, hvorav 64 millioner kroner var tilskuddsmidler. Foretaket kan ikke ta opp lån i det private markedet, men er gitt adgang til låneopptak i statskassen, begrenset oppad til 970 millioner kroner. SIVAs datterselskaper har mulighet til opplåning i det private markedet. SIVA har et avkastningskrav på 6,5 prosent av innskuddskapitalen. Fokus på avkastning er blitt sterkere de siste årene.

⁸⁾ St.prp. nr. 65 (2002–2003) og St.prp. nr. 75 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003.

6.1.5.3 Eierstyring

Forvaltningen av eierskapet ble overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 2002. Det avholdes ordinært foretaksmøte én gang i året. Det har vært en rekke ekstraordinære foretaksmøter.

SIVAs ledelse opplever å ha stor frihetsgrad og eksterne evalueringer av virksomheten er viktige styringssignaler. Det legges stor vekt på den uformelle kontakten med departementet, og at den ikke har karakter av styring.

SIVA mottar tilsagnsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet med rapporteringskrav og -kalender. SIVA har også halvårlige møter med Kommunal- og regionaldepartementet knyttet til tilskuddsforvaltningen. SIVA oppgir at kontakten med Kommunal- og regionaldepartementet er tettere enn kontakten med eierdepartementet.

6.1.5.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Formålet med statens eierskap og valg av statsforetak som organisasjonsform for SIVA er å utøve en overordnet styring og kontroll med sikte på at selskapet bidrar effektivt til utvikling av norsk innovasjonsevne, samt effektiv oppnåelse av aktuelle distrikts- og regionalpolitiske mål. I tillegg stiller departementet krav om avkastning på investert kapital.

Nærings- og handelsdepartementet vil gjennomgå SIVAs virksomhet, herunder også selskaps økonomiske og finansielle situasjon, med sikte på en avklaring av SIVAs fremtidige rolle⁹⁾. I denne forbindelsen vil også en eventuell omdanning til statsaksjeselskap bli vurdert, slik det ble omtalt i St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap.

6.1.6 Statskog SF

6.1.6.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Direktoratet for statens skoger ble omorganisert til statsforetaket Statskog med virkning fra 1. januar 1993. Siktemålet med omorganiseringen var blant annet å legge til rette for en mer rasjonell utnyttelse av direktoratets næringsvirksomhet.¹⁰⁾ Foretaket har ansvaret for forvaltningen av statens grunn, i alt 1/3 av Norges landareal. Bare

5 000 km², eller 5 prosent, av dette er produktivt skogsareal der det utøves et næringsmessig skogbruk. Denne delen ivaretas i dag av et datterselskap under Statskog, Statskog-Borregaard Skogsdrift AS, som eies sammen med Borregaard Skoger AS (50 prosent). Hoveddelen er fjell- og utmarksarealer, vesentlig i de tre nordligste fylkene i landet og i de store statsalmenningene i Sør-Norge. Her er det lite aktuelt med større næringsvirksomhet. Statskog bidrar og tilrettelegger for en bærekraftig bruk av arealene. Deler av fjell- og utmarksarealene er statsalmenninger der lokale brukere også har visse rettigheter. Dette er regulert i fjelloven.¹¹⁾ I Finnmarksloven¹²⁾ foreslås en overføring av forvaltningen av grunn- og naturressursene i Finnmark fylke fra Statskog til et nytt selvstendig organ.

Statskog har til formål gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre å forvalte, drive og utvikle de statlige skogs- og fjelleiendommene med tilhørende ressurser og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Ivaretagelsen av eiendommer og naturressurser på en miljømessig og bærekraftig måte, fremstår nå som den viktigste oppgaven. Det tas hensyn til friluftslivet og de lokale brukerrettighetene etter fjelloven. Ressursene skal utnyttes på en bærekraftig måte, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre. Innenfor disse rammene skal eiendommene drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat.

Statskogkonsernet omfatter morselskapet Statskog, datterselskapene og tilknyttede selskaper. Morselskapet Statskog SF omfatter den linjestyrte delen av organisasjonen, herunder grunneierfunksjonen med tilhørende fire distrikter og 33 avdelinger. Statskog Kontraktservice, som håndterer feste kontrakter med videre for hytter, hus og eiendom for Statskog samt Opplysningsvesenets fond, er ikke skilt ut som egne selskaper.

Terra Eiendomsutvikling AS (heleid datterselskap) driver eiendomsutvikling for Statskog, Opplysningsvesenets fond og private grunneiere. Statskog-Borregaard Skogsdrift AS (50 prosent) er et driftsselskap blant annet for Statskogs drivverdige arealer. Det tilknyttede selskapet Prevista AS (35 prosent) er et konsulentselskap innenfor ressurskartlegging i skog og utmark og BioVarme AS (20 prosent) er leverandør av biobrenselbasert fjernvarme.

Den vesentligste oppgaven for Statskog er å

⁹⁾ St.prp. nr. 51 (2002–2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003).

¹⁰⁾ St.prp. nr. 52 (1991–1992) Omorganisering av Direktoratet for Statens skoger jf. Innst. S. nr. 158 (1991–1992).

¹¹⁾ Lov av 6. juni 1975 nr. 31 Lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsalmenningane (fjelloven).

¹²⁾ Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn i Finnmark fylke.

ivareta fjell- og skogsarealer som ikke kan drives som næringsvirksomhet på en naturvennlig og bærekraftig måte, og også slik at friluftsliv tilgodeses. Dette er pålagte oppgaver. Statskogs forretningsdrift er organisert i datterselskaper og består i hovedsak av skogsdrift og eiendomsforvaltning. Forvaltningsoppgavene består av offentligrettslig myndighetsutøvelse, jf. fjelloven, eiendoms- og almenningstilsyn, forvaltning av jakt- og fiske på statsgrunn med videre. Oppgavene er lovpålagte eller regulert i særskilt avtale mellom Landbruksdepartementet og Statskog. I tillegg har Statskog andre oppdragsgivere og har inngått avtaler med Kirke- og kulturdepartementet om forvaltning og drift av Opplysningsvesenets fonds eiendommer, med Direktoratet for naturforvaltning ved Statens naturoppsyn om oppsyn i Nord-Norge (fjell-tjeneste) og med Forsvarsbygg om forvaltning av skog, vilt og fisk på Forsvarets eiendommer.

Lovpålagte oppgaver omfatter forvaltning av statsalmenninger etter statsalmenningsloven og av statsgrunn i Finnmark etter lov om umatrikulert grunn i Finnmark. Fjelloven hjemler forvaltning av bruksrett og administreres av fjellstyrene lokalt. Jordsalgsloven hjemler statens umatrikulerte grunn i Finnmark og ikke inntektsgivende grunneieroppgaver og behandling av saker for Utmarkskommisjonen etter utmarkskommisjonsloven.

6.1.6.2 *Finansiering*

Inntektskildene for Statskog er forretningsmessig aktivitet og tilskudd for finansiering av pålagte forvaltningsoppgaver gjennom lov og avtaleverk. Grunneieroppgaver omfatter utnyttelse av grunnen gjennom tomtefester, fallrettigheter, grus-/malforekomster, utleie av hytter og salg av jakt- og fiskekort.

Grunneieroppgavene finansieres over Grunneierfondet etter fjellovens § 12.

Lovpålagte og avtalefestede forvaltnings- og myndighetsutøvende oppgaver for Landbruksdepartementet finansieres gjennom tilskudd, som skal dekke det dette koster.

Oppsyn i Nord-Norge samfinansieres med miljøvernmyndighetene.

Landbruksdepartementet har fastsatt avkastningskrav til virksomheten og Statskog betaler utbytte til staten.

Samlede driftsinntekter for Statskog var 184,9 millioner kroner i 2002, hvorav Landbruksdepartementets kjøp av tjenester utgjorde 16,3 millioner kroner og andre offentlige tilskudd utgjorde 3,8 millioner kroner.

6.1.6.3 *Eierstyring*

Styringen skjer på bakgrunn av retningslinjer for forvaltningen av departementets eierinteresser i Statskog og årlige tildelingsbrev og avtaleverk. I tillegg til det årlige foretaksmøtet har det vært arrangert møter mellom Statskog og Landbruksdepartementet i forbindelse med endringer av Statskogs strategi. Det er også uformell kontakt mellom departementet og ledelsen i Statskog.

Kjøp av forvaltningsoppgaver styres gjennom de nevnte avtalene og toårige styrings-/kontaktmøter.

6.1.6.4 *Begrunnelse for valg av selskapsform*

Hensikten med omorganiseringen til statsforetak i 1993 var å legge til rette for en mer rasjonell næringsvirksomhet. Statsforetaksformen ble valgt for å sikre at disse arealene, som også er av stor samfunnsmessig betydning, fortsatt skulle være statlige.

I dag er det antatt at bare en mindre del av skogen kan drives som næringsvirksomhet. Eierskapet er i dag begrunnet ut fra samfunnsmessige hensyn om ivaretagelse av fjell- og utmarksarealer som er viktige, og som bør forvaltes på en naturvennlig og bærekraftig måte. Begrunnelsen for at staten bør eie skogs- og utmarksarealer er også å sikre en effektiv ressursutnyttelse til beste for samfunnet, tilrettelegge for allmenhetens behov for jakt-, fiske- og friluftstilbud med videre.

6.2 **Særlovselskaper**

Særlovselskapet SND vil fra 2004 inngå i en ny virkemiddelenhet sammen med Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere.

6.2.1 **AS Vinmonopolet**

6.2.1.1 *Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap*

Selskapet skal omsette alkoholholdige varer og alkoholfrie festedrikker i den utstrekningen som selskapet får rett til og på den måten som til enhver tid bestemmes.¹³⁾

¹³⁾ Lov av 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet § 3, første ledd (vinmonopolloven).

Tabell 6.2 Dagens særlovselskaper

Virksomhet	Departement	Etabliringsår	Omdanningsår	Morselskap i konsern	Omsetning (mill)	Antall ansatte	Utbytte siste år
Norsk Tipping AS	KD	1947	-	Ja	9 734	299	Ja
SND	NHD	1993	1993	Nei	188,7	389 ¹⁾	Nei
AS Vinmonopolet	SD	1922	-	Ja	7 320	1664	Ja
NORFUND	UD	1997	-	Nei	56	21	Nei
Petoro AS	OED	2001	2001	Nei	250 ²⁾	60	Ja

¹⁾ Årsverk.

²⁾ Omsetningen omfatter tilskuddet til drift av selskapet.

Formålsbestemmelsen angir den ytre rammen for selskapets virksomhet. Vinmonopolets nærmere oppgaver fremgår av lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk med videre (alkoholloven), jf. § 3-1, første ledd som gir Vinmonopolet enerett til detaljsalg av brennevin, vin og sterkøl på grunnlag av kommunal bevilling. Selskapet er et sentralt virkemiddel til oppfyllelse av alkohollovens formål (§ 1-1):

”Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som formål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.”

Vinmonopolet kan ikke inneha engros- eller tilvirkningsbevilling. Nærmere bestemmelser om Vinmonopolets organisering er angitt i vinmonopolloven av 1931.

Vinmonopolet ledes av et styre på ni medlemmer. Kongen utnevner seks av medlemmene, herunder leder og nestleder. Tre medlemmer velges av og blant de ansatte. Instruks for styret fastsettes av Kongen. Det avholdes ikke generalforsamling, men et årlig møte mellom statsråden, styreleder og direktøren i Vinmonopolet.

Vinmonopolet har en Kontrollkomité som velges av og blant de Stortingsoppnevnte medlemmene av bedriftsforsamlingen. Kontrollkomiteen skal føre tilsyn med Vinmonopolets virksomhet og instruks for Kontrollkomiteen fastsettes av bedriftsforsamlingen. Bedriftsforsamlingen består av 21 medlemmer, hvorav 2/3 velges av Stortinget og 1/3 av og blant de ansatte.

De særlige organisatoriske bestemmelsene for Vinmonopolet har sin bakgrunn i den spesielle virksomheten og de hensynene som skal tas i den forbindelse, og de styringsmessige konsekvensene av dette.

AS Nordpolet er et datterselskap av Vinmonopolet lokalisert på Svalbard. Overskuddet skal tilbakeføres til velferdsformål i samsvar med gjeldende regler for alkoholordningen på Svalbard gitt med hjemmel i alkoholloven.

6.2.1.2 Finansiering

Vinmonopolets omsetning (eksklusive merverdiavgift) var 7 320 millioner kroner, hvorav 4 096 millioner kroner var alkoholavgifter. Vinmonopolet betaler både aksjeutbytte og en andel av overskuddet til staten. Statens andel av overskuddet fastsettes ved eget stortingsvedtak. Vinmonopolavgiften, som betales til staten i stedet for ordinær skatt, var for 2002 31,6 millioner kroner. Stortinget har fastsatt at 75 prosent av overskuddet etter vinmonopolavgift skal tilfalle staten. Dette utgjorde 29,9 millioner kroner i 2002. Statens overskuddsandel er i praksis statens aksjeutbytte i Vinmonopolet, da det ordinære aksjeutbyttet ikke kan overstige fem prosent av aksjekapitalen på 50 000 kroner, det vil si 2 500 kroner.¹⁴⁾

Etter vinmonopolloven § 14 skal Riksrevisjonen godkjenne Vinmonopolets regnskap.

6.2.1.3 Eierstyring

Sektor- og eierstyring av Vinmonopolet ligger til Sosialdepartementet. Selskapet følges opp i forhold til de sektorpolitiske oppgavene som følger av vinmonopolloven, alkoholloven, det årlige tildelingsbrevet og annen instruksjon, og i forhold til oppnådd årsresultat og utbytte.

Som nevnt avholdes det ikke generalforsamling i selskapsrettslig forstand, men et årlig møte mellom ministeren og styreleder og administrerende direktør i Vinmonopolet. Etter behov avhol-

¹⁴⁾ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Sosialdepartementet.

des det kontaktmøter mellom departementet og administrasjonen, og det er tett kontakt i forbindelse med konkrete saker. Møtene gjør det mulig for sosialministeren å motta supplerende informasjon om selskapets virksomhet og å gi informasjon om saker av interesse for selskapet.

6.2.1.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

AS-betegnelsen er historisk betinget. Vinmonopolet hadde fra opprettelsen i 1932 private eiere. Lov om aksjeselskap gjelder ikke for selskapet. I særloven for Vinmonopolet er reguleringene og styringsprinsippene for virksomheten nedfelt med utgangspunkt i virksomhetens formål og samfunnsmessige rolle.

Vinmonopolet er et viktig alkoholpolitisk, og dermed også et sosialpolitisk instrument. Det samfunnspolitiske formålet er dominerende for virksomheten. En reduksjon av statens eierandel i selskapet anses uforenlig med de overordnede alkoholpolitiske målsettingene. Spørsmålet om lovligheten av et detaljmonopol for alkoholomsetning ble prøvet for EF-domstolen i den såkalte Franzén-saken om Systembolaget i Sverige. Sverige vant denne saken. EF-domstolen la til grunn at det statlige handelsmonopolet er etablert for å forfølge et mål i allmennhetens interesse om å beskytte offentlig sunnhet mot alkoholens skadevirkninger.

6.2.2 Norsk Tipping AS

6.2.2.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Norsk Tipping ble opprettet i 1946. Aksjene var da fordelt mellom staten, Norges Idrettsforbund og Norges Fotballforbund. Ved lov av 28. august 1992 nr. 103 om pengespill med videre, ble selskapet omdannet til et heleid statlig aksjeselskap. Det fremgår av pengespilloven § 1 at selskapets formål er å tilby pengespill ved idrettskonkurranser, tallspillet Lotto og andre pengespill som Kongen kan bestemme at loven skal gjelde for. Spilleselskapet skal etter loven være et heleid statlig aksjeselskap, jf. § 16. Lov om aksjeselskap gjelder likevel ikke for selskapet. Hensynet bak organisasjonsformen har delvis vært å regulere og kontrollere spill, og delvis å kanalisere inntektene til idretten og andre viktige samfunnsformål.

Kongen i statsråd kan pålegge selskapet oppdrag fra andre selskaper, foreninger eller institu-

sjoner som med hjemmel i lov har tillatelse til å formidle spill eller veddemål eller drive lotteri.

Kongen i statsråd fastsetter vedtektene for selskapet og utnevner styret, herunder leder og nestleder, og gir instruks for styret. Styret skal sende regnskap og årsmelding til departementet for godkjenning. Riksrevisjonen reviderer selskapets regnskap.

Etablering av fond og regler for fondsavsetninger og forvaltning av disse bestemmes av Kongen. Selskapets overskudd skal etter § 10 fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål. Midlene til idrettsformål fordeles av Kongen. Av midlene til kulturformål fordeles 2/3 av Stortinget og 1/3 av Kongen.

Reglene for de enkelte spillene Norsk Tipping forvalter, fastsettes av departementet, som også fastsetter hvor stor andel av innsatsbeløpet som skal gå til gevinster, jf. §§ 10 og 11.

Lotteritilsynet fører tilsyn med at selskapets virksomhet foregår i samsvar med lov og spilleregler, herunder avgjøre hvilke kuponger og innsatser som er berettiget til premie.

Spilleselskapet tilbyr i dag; Tipping, Oddsen, Lotto, Viking Lotto, Flax-skrapelodd og Joker. Norsk Tipping er også operatør for det private tallspillet Extra, på vegne av stiftelsen Helse- og Rehabilitering. Alle spillene retter seg kun mot det norske markedet.

6.2.2.2 Finansiering

I 2002 var spillinntektene var 9 734 millioner kroner. Overskuddet til samfunnsnyttige formål var totalt 2 903 millioner kroner og ble fordelt med 1 050 millioner kroner til kulturformål og 1 050 millioner kroner til idrettsformål, 600 millioner kroner til forskning¹⁵⁾ og 203 millioner kroner til stiftelsen Helse og rehabilitering, som er overskuddet fra spillet Extra.

6.2.2.3 Eierstyring

Lov om aksjeselskaper gjelder ikke for virksomheten. Det avholdes ikke generalforsamling i selskapsrettslig forstand, men et årlig møte mellom statsråd, styreleder og administrerende direktør i Norsk Tipping. Utover dette avholdes møter både på politisk og administrativt nivå, men de fleste møtene er mellom administrasjonen i selskapet og

¹⁵⁾ Stortinget har besluttet at finansieringen av forskningen skal sikres på en annen måte, men i en overgangsfase tildeles forskningssektoren en del av overskuddet også i 2002.

departementet. Utover disse formelle møtene er det også kontakt etter behov.

6.2.2.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Restriksjoner mot pengespill har vært et prinsipp i norsk lovgivning, og det har vært bred politisk enighet om at adgangen til pengespill skal være positivt regulert og være hjemlet i lov. I Ot.prp. nr. 52 (1991–1992) om lov om pengespill med

videre, angis det at ”moralske hensyn alltid har vært sentrale elementer for lovgivningen for spill

og lotterier i Norge”. Samtidig har de politiske myndighetene til alle tider erkjent at det vil være en viss interesse for pengespill i samfunnet. Kana-lisering av spillelyst gjennom et offentlig selskap er blitt ansett som en hensiktsmessig organisering av pengespill, fordi det gir god offentlig kontroll og innsyn innenfor et fastsatt lovverk. I tillegg gjør offentlig eie at de betydelige inntektene som følger med pengespill kommer fellesskapet til gode i form av midler til idretts- og kulturformål. Frem til 1993 var Norsk Tipping eid i fellesskap av staten (40 prosent), Norges Idrettsforbund (40 prosent) og Norges Fotballforbund (20 prosent). Fra 1993 ble selskapet heleid av staten og selskaps virksomhet er særskilt regulert i pengespilloven.

6.2.3 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

6.2.3.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

SND er organisert etter lov av 3. juli 1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Denne loven er i all hovedsak sammenfallende med statsforetaksloven. SND forvalter sektorpolitiske virkemidler, og gjennom loven, retningslinjer og de årlige tildelingsbrevene blir institusjonen pålagt mål av næringspolitisk, distriktpolitisk, fiskeripolitisk, landbrukspolitisk og miljøpolitisk art.

Etter loven har SND til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å:

- medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet
- fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselset-

tingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag

Etter loven forvalter SND tilskudds-, låne- og garantiordninger og kan erverve aksjer eller andre selskapsandeler. SND kan også forvalte særskilte statlige støtteordninger som ytes av statskassen.

6.2.3.2 Finansiering

Virksomheten finansieres over statsbudsjettet gjennom tilskudd og lån i tillegg til egne inntekter. Samlede inntekter i 2002 var 188,7 millioner kroner. SND mottar tilskudd fra Nærings- og handelsdepartementet, og mottar også tilskudd knyttet til særskilte oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet. Det departementet som yter lån eller tilskudd til fondet, kan fastsette nærmere regler om bruken av midlene, jf. § 8.

6.2.3.3 Eierstyring

Det avholdes foretaksmøte hvert år der næringsministeren, og representanter fra Nærings- og handelsdepartementet deltar, i tillegg til representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet. Nærings- og handelsdepartementet har halvårlige møter med selskapet der departementet følger opp resultatoppnåelse i forhold til aktiviteter og tiltak i det årlige tildelingsbrevet. I tillegg er det kontakt med departementet etter behov. De andre departementene nevnt ovenfor har tilsvarende halvårlige møter med selskapet.

6.2.3.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

SND er statens virkemiddel for utvikling av norsk næringsliv i hele landet og for fremme av lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsetningsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag. I etableringen av SND ble særlovsformen valgt fremfor statsforetaksformen fordi SND for det første skulle finansieres over statsbudsjettet, mens lov om statsforetak forutsatte også finansiering eksternt. For det andre ble det lagt vekt på behovet for å gå utover de rammene for låneopptak som gjaldt for statsforetak.¹⁶⁾

SNDs virksomhet og organisering er nærmere

¹⁶⁾ Ot.prp. nr. 57 (1991–1992) og Innst. O. nr. 78 (1991–1992) Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

vurdert i gjennomgangen av det samlede virkemiddelapparatet mot næringslivet. Særlovselskapet SND vil fra 2004 inngå i en ny virkemiddelehet sammen med Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere. Det nye selskapet vil bli organisert etter en egen ny lov. Begrunnelsen for å videreføre særlovsorganisering er knyttet til de samfunnsmessige hensynene som skal ivaretas, og den finansielle tilknytningen til staten, ved at SND forvalter statlige garantier og tar opp lån i statskassen.

6.2.4 Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)

6.2.4.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

NORFUND ble etablert 1997 og er organisert etter lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland.¹⁷⁾ Etter loven skal NORFUND bidra med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville bli igangsatt som følge av høy risiko.¹⁸⁾ Ved særskilt satsing i de minst utviklede landene og i energisektoren skal NORFUND styrke sitt engasjement i de minst utviklede landene, samt bidra til utvikling av fornybar energi i utviklingsland.

NORFUNDs investeringer gjennomføres på kommersielle vilkår i form av direkte investeringer eller deltakelse i lokale investeringsfond. Direkte investeringer gjøres i samarbeid med norske, så vel som utenlandske bedrifter og multilaterale organisasjoner for å avlaste risiko og bidra til bærekraftige prosjekter. Investeringer foretas ofte i samarbeid med en lokal partner. Deltakelse i lokale investeringsfond tilfører kapital til fond som investerer i lokal næringsvirksomhet. Etablering av lokale investeringsfond øker tilfanget av risikokapital til mindre, lokale bedrifter og kan bidra til å bygge opp lokal finansiell og forretningsmessig kompetanse. Den særskilte satsingen av midler til de minst utviklede landene skal bidra til å styrke NORFUNDs muligheter til å øke sine investeringer i disse landene utover det som er mulig gjennom fondets ordinære virksomhet.

I lys av energisektorens betydning for nærings-

utvikling og økonomisk vekst er energi blitt etablert som eget satsingsområde. NORFUND har inngått et samarbeid med Statkraft, og det er etablert et eget selskap, Statkraft NORFUND Power Invest (eierstruktur 50/50), som skal foreta investeringer innenfor energisektoren i utviklingsland.

6.2.4.2 Finansiering

Fondets drift skal etter hvert finansieres av dets løpende kapitalinntekter og avkastning på investeringer. Fordi avkastning på investeringer ligger flere år frem i tid og for å bygge opp fondet til en viss størrelse, blir NORFUND foreløpig tilført ny kapital over statsbudsjettet. Fondet eies av staten, men staten hefter ikke for fondets forpliktelser.

Samlede driftsinntekter for NORFUND var 56 millioner kroner i 2002.

6.2.4.3 Eierstyring

Det avholdes generalforsamling hvert år.

6.2.4.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

NORFUND forvalter økonomiske virkemidler for å oppnå samfunns- eller sektorpolitiske mål på bistandsområdet. Formålet er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville bli igangsatt som følge av høy risiko.

6.2.5 Petoro AS

6.2.5.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Petoro AS ble etablert i 2001. Selskapets formål er på vegne av staten, for statens regning og risiko, å ha ansvaret for å ivareta de forretningsmessige forholdene knyttet til statens direkte engasjement i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel og virksomhet i tilknytning til dette.

Det overordnede langsiktige målet for forvaltningen av SDØE-porteføljen er å oppnå høyest mulig avkastning til staten fra engasjementet på eller i tilknytning til norsk kontinentalsokkel. Selskapets hovedoppgaver er:

- ivaretagelse av statens deltakerandeler i de interessentskap der staten til enhver tid har slike
- overvåkning av Statoils avsetning av petroleum som produseres fra statens direkte deltakerandeler, i tråd med avsetningsinstruksen til Statoil

¹⁷⁾ Lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland

¹⁸⁾ Ibid § 1.

- føre regnskap for statens direkte deltakerandeler

Stortinget og regjeringen har tidligere klarlagt rammer for Petoros virksomhet og ekspansjonsmuligheter. Selskapet skal ikke utvikles til et nytt oljeselskap.

6.2.5.2 Finansiering

Petoro drives på grunnlag av bevilgninger fra staten. Selskapet vil ikke erverve inntekter fra SDØE-andelene. Det føres separat regnskap for driften av Petoro i henhold til reglene i regnskaps- og aksje-lovgivningen. Det vil være et klart skille mellom økonomiske forhold knyttet til SDØE, inntekter og utgifter med videre, og Petoros drift og lønn til ansatte med videre. Samlet bevilgning til drift var 250 millioner kroner i 2002. SDØE-andelene forvaltes av selskapet for statens regning og risiko. Stortinget vedtar hvert år bevilgninger knyttet til SDØE. Utgifter og inntekter knyttet til SDØE-andelene vil som tidligere kanaliseres over statsbudsjettet. Det føres separat regnskap for SDØE både etter kontantprinsippet i henhold til bevilgningsreglementet og økonomireglementet, samt etter regnskapsprinsippet. Riksrevisjonen reviderer SDØE-regnskapet.

6.2.5.3 Eierstyring

Petoro drives som nevnt på grunnlag av bevilgninger fra staten og mottar hvert år tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet. I tildelingsbrevet inngår mål, oppgaver og forutsetninger. Målene i tildelingsbrevet ligger på et overordnet nivå. Petoro må også rapportere i henhold til kravene i økonomireglementet for staten.

Eierstyringen skjer gjennom generalforsamlingen. Det har vært avholdt flere ekstraordinære generalforsamlinger. Flere av disse har vært knyttet til valg av nye styremedlemmer.

6.2.5.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Beslutningen om å introdusere flere eiere i Statoil innebar at forvalterordningen for statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) på norsk kontinentalsokkel måtte endres. Myndighetene valgte å organisere virksomheten som et statsaksjeselskap. Begrunnelsen for dette var at det innebar en fortsettelse av den selskapsformen som hadde ligget til grunn for forvalterordningen for SDØE gjennom mer enn femten år, og at omgivelsene dermed fortsatt kunne forholde seg til en juridisk

enhet som var velkjent for dem. Det ble videre vist til at statsaksjeselskapsformen gir grunnlag for å videreføre statens styring og kontroll med forvalterselskapet på samme måte som man hadde gjort overfor Statoil.

Statsforetak ble også vurdert som mulig tilknytningsform. I den sammenhengen vises det i Ot. prp. nr. 48 (2000–2001)¹⁹⁾ til at statsforetaksformen særlig er ment benyttet for ivaretagelse av offentlige interesser og politiske mål. Forvalterselskapets virksomhet vil imidlertid være av rent forretningsmessig art. I Odeltingsproposisjon vises det til at det vil kunne svekke forvalterselskapets forretningsmessige styrke dersom medkontraahenter får grunnlag for å anta at selskapet også skal ivareta sektorpolitiske formål. Det blir videre ansett at staten ville ha tilstrekkelig adgang til å ivareta politiske målsetninger og behov gjennom petroleumsløvgivningen.

6.3 Statsaksjeselskaper med pålagte samfunnsoppgaver

De fleste statsselskapene er organisert som aksjeselskaper. Eierstyringen er for de fleste av selskapene basert på forretningsmessige prinsipper. Eierskapet forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet. Flere av selskapene ivaretar viktige samfunnsoppgaver, pålagt ved lov eller hjemmel i lov.

Tabell 6.3 viser heleide statsaksjeselskaper pr. 31. desember 2002. Tabellen omfatter også selskaper der forvaltningsorgan forvalter eierskapet. Kilde er Riksrevisjonen Dokument nr. 3:2 (2003–2004) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper med videre. Oversikten omfatter kun statsaksjeselskaper der departementene forvalter eierskapet, til sammen 25 selskaper. Staten forvalter ved forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter eierskapet for ytterligere 11 statsaksjeselskaper. Flere av selskapene har også underliggende datterselskaper, men de omfattes ikke i denne tabellen.

Utvalget har i sin gjennomgang valgt ut følgende selskaper for en nærmere beskrivelse av rammene for statens eierskap, begrunnelser for valg av selskapsform og bruk av alternative styringsvirkemidler:

- Posten Norge AS
- NSB AS
- Avinor AS

¹⁹⁾ Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) Om lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 72 Om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement).

Tabell 6.3 Heleide statsaksjeselskaper pr. 31. desember 2002

Virksomhet	Departement	Etableringsår	Omdanningsår	Total inntekt (mill kr)
Arbeidsforskningsinstituttet AS	AAD	1964	2002	18,6
AS Rehabil	AAD	1971	-	44,4
Norsk Eiendomsinformasjon AS	JD	1992		108,4
Hundreårs-markeringen-2005 AS	KKD	1998		20,7
Nationaltheatret AS	KKD	1899	1999	149,8
Norsk rikskringkasting AS	KKD	1933	1996	3 421,1
Staur Gård AS	LD	2001		3,4
VESO	LD	1992		137,8
Bjørnøen AS	NHD	1918		0,8
Electronic Chart Center AS	NHD	1999		11,4
Grødegaard AS ¹⁾	NHD	2001		287,9
Kings Bay AS	NHD	1916		25,5
Norsk Garantiinstitutt for Skip og Borefartøyer AS	NHD	1975		11,6
Store Norske Spitsbergen Kulkomp. AS	NHD	1916	1976	695,5
SND Invest AS	NHD	1961	2002	32,0
Entra Eiendom AS	NHD	1960	2000	673,8
BaneTele AS	NHD	1862	2001	602,3
Gassco AS	OED	2001		0
Petoro AS	OED	2001		250,1
Posten Norge AS	SD	1647	2002	15 166,0
Norges statsbaner AS	SD	1862	2002	7 710,0
Avinor AS ²⁾	SD	1947	2002	0
Mesta AS ²⁾	SD	1864	2002	0
UNINETT AS	UFD	1993		43,4
Universitetssenteret på Svalbard AS ²⁾	UFD	2002		0

¹⁾ Grødegaard AS ble delprivatisert i 2003.

²⁾ Selskapet ble stiftet ultimo 2002

- NRK AS
- Norsk Eiendomsinformasjon AS

6.3.1 Posten Norge AS

6.3.1.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Postverket var på 1990-tallet en virksomhet med flere funksjoner. I 1992 ble Norges Postsparebank

skilt ut fra Postverket. Banken ble i 1995 fusjonert med Postgiro (Postgiro hadde inntil da vært en del av Postverket). Den nye banken fikk navnet Postbanken. I 1996 ble eierskapet til Postbanken overført fra Postverket til Samferdselsdepartementet. Banken ble omdannet til AS i 1999, jf. St.prp. nr. 61 (1998–1999)/Ot.prp. nr. 53 (1998–1999). Stortinget vedtok samme år en fusjon med Den norske Bank ASA.

I 1996 ble Postverket omdannet fra forvaltnings-

bedrift til særlovselskapet Posten Norge BA²⁰). I forbindelse med selskapsetableringen ble det opprettet et eget tilsynsorgan på postområdet, organisert sammen med tilsynsvirksomheten på teleområdet; Post- og Teletilsynet. Selskapet ble omdannet til statsaksjeselskap i 2002 begrunnet ut fra en vurdering av markeds- og konkurranseforholdene.²¹

Selskapet skal drive postvirksomhet og annen virksomhet i sammenheng med dette. Posten Norge skal utføre samfunnsplågte oppgaver (herunder banktjenester) i henhold til lovgivning og konsesjon. Posten har enerett til formidling av brev inntil 100 gram²²) og er pålagt å drive et landsdekkende ekspedisjons- og distribusjonsnett, herunder tilby grunnleggende banktjenester i hele postnettet. Staten finansierer merkostnadene ved å opprettholde, til en gitt kvalitet og et gitt servicenivå, det landsdekkende ekspedisjons- og distribusjonsnettet utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Selskapet er samtidig utsatt for sterk konkurranse innenfor de fleste av sine forretningsområder.

Postens hovedvirksomhet er knyttet til formidling av brev, pakker og lettgoods, samt tilbud og utvikling av elektroniske kommunikasjonstjenester og logistikk-løsninger, herunder tjenester som støtter opp under postvirksomheten. Posten tilbyr også gjennom datterselskapet ErgoGroup AS en rekke administrative støttefunksjoner og infrastruktur-tjenester. Gjennom avtale med Den norske Bank ASA tilbyr Posten basis banktjenester gjennom hele sitt ekspedisjonsnett.

6.3.1.2 Finansiering

Samlede driftsinntekter for Posten var 15 166 millioner kroner i 2002, hvorav 372 millioner kroner utgjorde statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester. Det er satt avkastningskrav til Posten. Utbyttepolitikken er basert på resultat etter skatt.

6.3.1.3 Eierstyring

Samferdselsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for ivaretagelsen av eierinteressene i Posten. Det avholdes generalforsamling én gang i året. Posten har den såkalte § 10 i vedtektene som bestemmer at saker av samfunnsmessig eller prinsipiell karakter skal forelegges ministeren. Styret

skal hvert år forelegge en plan for samferdselsministeren om virksomheten med datterselskaper. Samferdselsdepartementet har også lagt opp til et styringsopplegg med fremleggelse av en melding om virksomheten for Stortinget annenhvert år. Disse meldingene inneholder ikke regulatoriske spørsmål eller spørsmål om infrastrukturen. Slike saker fremmes i egne meldinger eller proposisjoner.

Foruten den overordnede styringen og kontrollen av selskapet gjennom general-forsamling og eiermeldinger, er det etablert andre faste kontaktfora for utveksling av informasjon mellom departement og selskap. Det avholdes regelmessige informasjonsmøter mellom administrasjonen og departementet, gjerne i forbindelse med økonomisk rapportering hvert kvartal/tertial.

Samferdselsdepartementet tar sikte på å starte kontaktmøter mellom departementet og styret for å styrke kontakten/dialogen mellom eier og eierens representanter i selskapet, styret. Det tas sikte på minimum ett møte pr. år der også statsråden vil delta.

Selv om det har skjedd en økt liberalisering, har staten fortsatt styringsbehov utover avkastning og utbytte, for eksempel krav til minstestandard på tjenestetilbudet, og departementet godkjenner i betydelig grad nivået på prisene i enerettsområdet.

Erfaringene med styringsopplegget er gode fra departementets side. Vedtektene inneholder i dag mindre regulatoriske bestemmelser enn tidligere.

6.3.1.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Omdanning av Posten og NSB har vært politisk behandlet sammen, og selskapene kommenteres derfor samlet her. Begrunnelse for selskapsetablering av Posten og NSB var å gi virksomhetene rammevilkår som gjorde dem i stand til å tilpasse seg den teknologiske og markedsmessige utviklingen, samtidig som at muligheten for overordnet samfunnsmessig styring ble ivarettatt.²³ Særlovsformen ble blant annet valgt for å videreføre enkelte rettigheter for de ansattes i en overgangsfase. Ved etableringen av Posten Norge og NSB i 1996 ble enkelte rettigheter etter tjenestemannsloven beholdt og nedfelt i lovene for selskapene. Etter lovendring i 2001 ble disse rettighetene avviki-

²⁰) BA-betegnelsen står for begrenset ansvar.

²¹) St.prp. nr. 62 (2001–2002) og Innst. S. nr. 224 (2001–2002) Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper.

²²) Iverksatt fra 1. juli 2003.

²³) Ot.prp. nr. 2 (1996–1997), jf. Innst. O. nr. 10 (1996–1997) Om lov om statens postselskap, lov om statens jernbanetraffikk-selskap og lov om endringer i andre lover som følge av lov om statens postselskap og lov om statens jernbanetraffikk-selskap med mer.

let. Når det gjelder de tilsattes rett til ventelønn og fortrinnsrett til stilling i staten ved overtallighet, ble det etablert en overgangsordning der denne retten gjelder frem til 1. januar 2005. Bestemmelsen gjelder for arbeidstakere i Posten og NSB og for arbeidstakere som pr. 1. juli 2001 var ansatt i disse selskapene, og ved overføring til nytt selskap i forbindelse med eventuelle utskillelser av deler av selskapenes virksomhet. Ut fra disse endringene var det ikke lenger begrunnelse for særlovsorganiseringen av Posten og NSB, og selskapene ble omdannet til statsaksjeselskaper i 2002.

Så lenge Posten er tillagt eneretter, og ivaretar et distribusjonstilbud til hele landet, vurderes det som ønskelig at selskapet forblir heleid av staten, uavhengig av selskapsform. Posten opererer i markeder med stadig økende krav til omstillinger og fleksibilitet og konkurrerer med en rekke tjenesteytere. Posten er derfor gitt samme rammevilkår som konkurrentene, med de nødvendige tilpasningene som følger av Postens eneretter og pålegg om å utføre samfunnsplågte oppgaver i henhold til konsesjon.²⁴⁾ Det er lagt vekt på at de samfunnsplågte oppgavene skal være presist definerte.

6.3.2 Norges Statsbaner AS (NSB AS)

6.3.2.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

NSB ble omdannet fra forvaltningsbedrift til særlovselskap i 1996. Samtidig ble Jernbaneverket omdannet til et ordinært forvaltningsorgan med ansvaret for drift av jernbaneinfrastrukturen. Etter hvert ble også Jernbanetilsynet skilt ut fra Jernbaneverket. NSB ble omdannet til statsaksjeselskap i 2002.²⁵⁾ Virksomheten er regulert i jernbaneloven.²⁶⁾ I tillegg legger nasjonal transportplan og stortingsmelding om kollektivtransport viktige føringer for virksomheten. NSB skal drive gods- og persontrafikk på jernbane. Selskapet kan også drive beslektet virksomhet som bygger opp under denne transporten. Selskapet skal utføre samfunnsplågte beredskapsoppgaver. Deler av virksomheten er markedsbasert, men en betydelig andel finansieres gjennom statlig kjøp av persontransporttjenester. På bakgrunn av en fremforhandlet avtale mellom staten ved Samferdselsdepartementet og NSB, fastsettes

det årlige omfanget av det statlige kjøpet, som er begrunnet i samfunnsmessige hensyn som miljø- og distriktshensyn.

6.3.2.2 Finansiering

Inntektene består av salgs- og driftsinntekter, kjøp av tjenester fra Samferdselsdepartementet og refusjon av rabatterte priser for elever og studenter etter avtale med Udannings- og forskningsdepartementet. Kjøp av persontransporttjenester utgjør et betydelig beløp årlig og omfatter hovedsakelig persontransporttjenester i Osloområdet.

Samlede driftsinntekter var 7 710 millioner kroner i 2002, hvorav persontog utgjorde 3 949 millioner kroner. Statlig kjøp av persontransporttjenester utgjorde 1 386 millioner kroner i 2002.

Det er satt avkastningskrav til NSB. NSB har aldri betalt utbytte.

6.3.2.3 Eierstyring

Samferdselsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for ivaretagelsen av eierinteressene i NSB. Det avholdes generalforsamling én gang i året. Ekstraordinær generalforsamling har vært avholdt i forbindelse med kapitalforhøyelse i selskapet.

NSB har den såkalte § 10 i vedtektene som regulerer at saker av samfunnsmessig eller prinsipiell karakter skal forelegges ministeren. Styret skal forelegge en plan for samferdselsministeren om virksomheten med datterselskaper. Samferdselsdepartementet har også lagt opp til et styringsopplegg med fremleggelse av en melding om virksomheten for Stortinget annenhvert år. Saker om regulatoriske spørsmål eller spørsmål om jernbaneinfrastrukturen fremmes i egne meldinger eller proposisjoner.

Det avholdes regelmessige informasjonsmøter mellom administrasjonen og departementet, gjerne i forbindelse med økonomisk rapportering hvert kvartal/terial. Samferdselsdepartementet tar sikte på å starte kontaktmøter mellom departementet og styret for å styrke kontakten/dialogen mellom eier og eierens representanter i selskapet, styret. Det tas sikte på minimum ett møte pr. år der også statsråden vil delta.

Departementet fremforhandler avtale om kjøp av persontransporttjenester med NSB hvert år. På bakgrunn av avtalen utarbeider departementet tildelingsbrev der vilkår knyttet til midlene og rapporteringskrav fremgår. Det er i dag betydelig kontakt mellom departementet og selskapet fordi det statlige kjøpet er en betydelig del av NSBs totale

²⁴⁾ St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap.

²⁵⁾ St.prp. nr. 62 (2001–2002), Innst. S. nr. 224 (2001–2002) Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper.

²⁶⁾ Lov av 22. november 1996 om statens jernbanetraffikkselskap.

inntekter, samtidig som virksomheten er en viktig del av samferdselspolitikken.

6.3.2.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

For begrunnelse for selskapsetablering, jf. kapittel 6.3.1.4. Begrunnelsen for statens eierinteresse i NSB er at selskapet i dag er den eneste reelle jernbaneoperatøren i Norge, selv om selskapet konkurrerer med andre kommunikasjonsmidler. Viktige deler av virksomheten finansieres gjennom statlig kjøp for å ivareta samfunnsmessige formål. Eierskapet i NSB er begrunnet i overordnede politiske mål for transportsektoren.²⁷⁾

6.3.3 Avinor AS

6.3.3.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Luftfartsverket var fra 1. januar 1993 en forvaltningsbedrift under Samferdselsdepartementet, og ble omdannet til statsaksjeselskapet Avinor 1. januar 2003. Avinor har i dag to heleide datterselskaper: Oslo Lufthavn AS og Luftfartsverkets Parkeringsanlegg AS.²⁸⁾ Begrunnelsen for omdanning til AS er et ønske om å gi virksomheten større økonomisk ansvar og handlefrihet, blant annet med hensyn til lånefinansiering og konsernsamordning med Oslo Lufthavn AS. Luftfartstilsynet ble utskilt fra Luftfartsverket i 2000.

Avinor er gjennom konsesjon pålagt å drive et større antall statlige flyplasser over hele landet etter luftfartsloven.²⁹⁾ Selskapet skal eie, drive og utvikle luftfartsanleggene ved å legge til rette for sikker og effektiv luftfart, herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver. Avinor skal yte tjenester innenfor samme område og annen virksomhet som bygger opp under selskapets hovedvirksomhet, herunder kommersiell utvikling av virksomheten og lufthavn-områdene.

Avinor driver i dag 45 statlig eide flyplasser. Det er bare noen få private flyplasser i Norge, og Avinor er pålagt å forvalte det statlige tilskuddet til disse private flyplassene. Som motytelse til ivaretagelsen av de samfunnspålagte oppgavene yter staten et tilskudd. Tilskuddet skal dekke kostnadene i forbindelse med driften av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme regionale flyplasstjenestene

som staten ønsker å opprettholde av samfunnsmessige hensyn. Samferdselsdepartementet tar sikte på å etablere et nytt forhandlingsopplegg for statlig kjøp av regionale flyplasstjenester som vil gjøres gjeldende fra 2004. Organisering som aksjeselskap innebærer ingen endring av virksomhetens samfunnsmessige rolle.

Avinors oppgaver består av flysikringstjenester for både sivil og militær luftfart, bakketjenester, terminaltjenester, herunder trafikkrelatert virksomhet og kommersiell virksomhet. Etter etableringen av Luftfartstilsynet i 2000 har Avinor noen få myndighetsrelaterte oppgaver igjen, som for eksempel utstedelse av adgangskort til personell på lufthavnene, tilbakeholdsrett for fly ved manglende avgiftsbetaling og lignende.

6.3.3.2 Finansiering

Luftfartsavgiftene og statlige tilskudd finansierer to tredeler av virksomheten. Luftfartsavgiftene består av startavgift, som baseres på flyets vekt, terminalavgift, som baseres på flyets passasjerantall og underveisavgift, som skal dekke kostnader til hjelpemidler og tjenester underveis mellom flyplassene. Avgiftene fastsettes hvert år i forskrift med hjemmel i luftfartsloven av departementet. Eventuelt underskudd ved en flyplass dekkes ved overføring fra andre flyplasser som går med overskudd. Andre trafikkrelaterte inntekter er fra offshorehelikoptertrafikken på kontinentalsokkelen og godtgjørelse fra forsvaret. Resten finansieres av den kommersielle delen av virksomheten, som består av terminaltjenester (for eksempel eiendomsforvaltning, butikkvirksomhet og utleie av arealer), særlig på stamrute-flyplassene.

Samlede driftsinntekter utgjorde 2 341 millioner kroner i 2002, hvorav trafikkinntektene utgjorde 1 669 millioner kroner.

6.3.3.3 Eierstyring

Samferdselsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for ivaretagelsen av eierinteressene i Avinor.

Det avholdes generalforsamling én gang i året. Avinor har den såkalte § 10 i vedtektene som bestemmer at saker av samfunnsmessig eller prinsipiell karakter skal forelegges ministeren. Styret skal forelegge en plan for samferdselsministeren om virksomheten med datterselskaper. Samferdselsdepartementet har også lagt opp til et styringsopplegg med fremleggelse av en melding om virksomheten for Stortinget annenhvert år. Disse meldingene omhandler ikke regulatoriske spør-

²⁷⁾ St.meld. nr. 48, Innst. S. nr. 328 (2000–2001) om NSB BAs virksomhet 2001–2003.

²⁸⁾ St.prp. nr. 1 Tillegg 2 (2002–2003) Om omdanning av Luftfartsverket til statsaksjeselskap.

²⁹⁾ Lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

mål eller spørsmål om infrastrukturen. Slike saker fremmes i egne meldinger eller proposisjoner.

Det planlegges regelmessige informasjonsmøter mellom administrasjonen og departementet i forbindelse med økonomisk rapportering hvert kvartal/tertiel. Samferdselsdepartementet tar sikte på å starte kontaktmøter mellom departementet og styret for å styrke kontakten/dialogen mellom eier og eierens representanter i selskapet, styret. Det tas sikte på minimum ett møte pr. år der også statsråden vil delta.

Samferdselsdepartementet utarbeider tildelingsbrev der vilkårene for tilskuddet til drift av ulønnsomme flyplass tjenester er spesifisert. Samferdselsdepartementet planlegger å etablere et forhandlingsopplegg, herunder mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner.

6.3.3.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

Avinor er pålagt å drive alle flyplassene på det norske stamflyplassnettet. Avinor regulerer tilgangen til bruk av flyplasser og -ruter, som skal drives slik at luftfartssikkerheten ivaretas, samtidig som de skal drives kommersielt. Flyplassene utgjør infrastrukturen av lufthavn tjenester for et kommersielt flytransportmarked. Avinor er statens virkemiddel for ivaretagelse og sikring av sikkerheten og infrastrukturen for luftfarten. Begrunnelsen for omdanning til statsaksjeselskap var å gi virksomheten større fleksibilitet og økonomisk handlefrihet enn det forvaltningsbedriftsmodellen ga. Omdanningen endret imidlertid ikke virksomhetens samfunnsmessige rolle og forpliktelser.³⁰⁾

6.3.4 Norsk rikskringkasting AS (NRK AS)

6.3.4.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

NRK skal drive allmennkringkasting i radio og fjernsyn og virksomhet som har sammenheng med dette etter lov om kringkasting § 6-1.

NRKs formål er etter vedtektene å drive allmennkringkasting i radio og fjernsyn og virksomhet som har sammenheng med dette. Selskapet skal gjennomgå programvirksomhet nasjonalt, regionalt og på fylkesnivå, med henblikk på:

- konsekvent fremme ytrings- og informasjonsfrihet, de demokratiske grunnverdiene, de grunnleggende menneskerettighetene og det enkelte menneskes frihet og verdighet, og program-

virksomheten skal preges av allsidighet, upartiskhet, saklighet og skal legge vekt på det vesentlige

- støtte demokratiet gjennom et mangfoldig tilbud av nyheter, fakta, kommentarer og debatt om samfunnsspørsmål, også for mindretallet og spesielle grupper
- støtte, skape og utvikle norsk kultur, kunst og underholdning
- legge vekt på programtilbudets allmenndannende karakter, og formidle livssynsprogrammer og religiøse programmer
- produsere og formidle kvalitetsprogram for barn og ungdom
- fremme bruk og respekt for norsk språk og tilse at de to målformene er representert med minst 25 prosent av verbalsendingene i radio og fjernsyn og i NRKs informasjonsvirksomhet
- bidra til å sikre og utvikle samisk språk og kultur
- sende programmer for etniske og språklige minoriteter

NRK kan med samtykke fra generalforsamlingen opprette datterselskaper eller delta i andre selskaper som driver annen type virksomhet enn allmennkringkasting. NRK konkurrerer i dag med TV2, som også er stilt noen særskilte krav i forhold til allmennkringkasting, og andre nasjonale og utenlandske kanaler. NRK skal drives etter ikke-kommersielle formål.

I forbindelse med omdanningen av NRK fra stiftelse til aksjeselskap ble det lagt til grunn et behov for å styrke NRK som allmennkringkaster.³¹⁾ Gjennom å omdanne NRK til aksjeselskap ønsket man å gi NRK den nødvendige friheten for selskapet til å møte stadig økende konkurranse om seerne og en rask teknologisk utvikling. Samtidig ønsket man at viktige medie- og kulturpolitiske beslutninger også i fremtiden skulle underlegges politisk behandling og kontroll. Det ble derfor lagt vekt på at selskapsformen skulle gi klare eier- og ansvarsforhold som ville gi muligheten for styring og kontroll.

Ved omdanning til aksjeselskap ble det åpnet for at NRK kunne danne datterselskaper som kan drive forretningsvirksomhet, men det krever samtykke fra generalforsamlingen. I forbindelse med stortingsbehandling ble det gitt tilslutning til rammene for den forretningsmessige virksomheten i NRK. Forutsetningene knyttet til den kommersielle virksomheten er at det allmenne programtilbudet

³⁰⁾ Ot.prp. nr. 14 (2002–2003), jf. Innst. O. nr. 40 (2002–2003) Om lov om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap.

³¹⁾ Ot.prp. nr. 69 (1994–1995), jf. Innst. O. nr. 16 (1995–1996) Norsk rikskringkasting som aksjeselskap. Om lov om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 Om kringkasting.

skal holdes reklamefritt, overskudd fra forretningsmessig virksomhet skal nyttes til å finansiere programproduksjon og -kjøp, og lisensmidlene kan ikke benyttes til krysssubsidierting av den kommersielle virksomheten.³²⁾

6.3.4.2 Finansiering

Virksomheten finansieres i all hovedsak av kringkastingsavgiften, som Stortinget vedtar hvert år. Samlede inntekter i 2002 var 3 421 millioner kroner, hvorav kringkastingsavgiften utgjorde 3 203 millioner kroner.

6.3.4.3 Eierstyring

Kirke- og kulturministeren er generalforsamling. NRK styres aktivt fra eierposisjon. Det avholdes generalforsamling én gang i året. I tillegg avholdes det møter mellom departementet og virksomheten etter behov.

Vedtektene inneholder en rekke bestemmelser som angår innholdet i og tilgjengeligheten til tjenestene (allmennkringkastningskrav). Virksomheten er pålagt å informere generalforsamlingen om alle saker av vesentlig prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning og om vesentlige endringer i økonomiske planer, jf. § 9 første ledd. Etter samme paragrafen skal virksomheten årlig fremlegge for generalforsamlingen en plan for virksomheten, herunder datterselskaper. Planen skal ved siden av saker som er nevnt i første ledd, omfatte:

1. selskapets om datterselskapenes hovedvirksomhet i de kommende årene, herunder større omorganiseringer, endringer i den distriktsmessige profilen, videreutvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye virksomheter
2. selskapets økonomiske utvikling
3. vesentlige investeringer, med finansieringsplaner for disse
4. forslag til kringkastingsavgift

6.3.4.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

NRK ble omdannet fra forvaltningsbedrift til stiftelse i 1987, og fra stiftelse til statsaksjeselskap i 1996. Omdanningene ble gjort for å gi NRK en mer selvstendig stilling. Omdanning fra stiftelse til statsaksjeselskap ble gjort for å gi NRK en organisasjonsform som delvis gjorde forholdet til staten

enklere ved at eiermyndigheten kunne brukes, og delvis for at det gjorde forholdet til samarbeidspartene enklere. Det ble vektlagt at aksjeselskapsformen ville kunne sikre politisk behandling og kontroll av saker av vesentlig mediepolitisk karakter, samtidig som et statsaksjeselskap også ville være tilpasset NRKs konkurranse- og mediesituasjon, og utfordringene som den teknologiske utviklingen innebar.³³⁾

NRKs rolle som allmennkringkaster, som drives etter ikke-kommersielle formål, og finansiert gjennom politisk bestemte lisensinntekter, er bakgrunnen for det statlige eierskapet. NRKs forretningsmessige virksomhet drives i dag i det vesentlige av det heleide datterselskapet NRK Aktivum AS.

6.3.5 Norsk Eiendomsinformasjon AS

6.3.5.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Norsk Eiendomsinformasjon AS er organisert som statsaksjeselskap. Tinglysingsdata AS ble etablert i 1987 av A/L Kommunedata og Statens Datasentral AS. Staten overtok alle aksjene i selskapet i 1992, og opprettet Norsk Eiendomsinformasjon AS.

Som en konsekvens av endringer i organiseringen av Statens kartverk har Norsk Eiendomsinformasjon fått utvidet sin portefølje ved at de også skal formidle Kartverkets monopolinformasjon. Norsk Eiendomsinformasjon vil da forvalte en felles formidlingstjeneste for kart-, eiendoms- og tinglysningsinformasjon.³⁴⁾

Selskapets mandat er gitt i egne avtaler. Etter avtale med Justisdepartementet er Norsk Eiendomsinformasjon gitt en rett og plikt til å drifte Grunnboken og formidle informasjon fra denne. Etter avtale med Miljøverndepartementet ved Statens kartverk er Norsk Eiendomsinformasjon gitt rett til å formidle informasjon fra Grunneiendoms-, Adresse- og Bygningsregisteret, GAB. Norsk Eiendomsinformasjon samordner opplysninger fra Grunnboken og GAB gjennom Eiendomsregisteret og selger eiendomsinformasjon til markedet, primært gjennom forhandlere. Prisene fastsettes av selskapet, men når det gjelder informasjon fra Grunnboken, skal alle prisene godkjennes av selskapets styre. Når det gjelder prisfastsettelse for GAB-opplysninger regulert i avtale mellom Norsk Eiendomsinformasjon og Statens kartverk, skjer den gjennom forhandling mellom partene.

³²⁾ Ot.prp. nr. 55 (1998–1999), Innst. O. nr. 14 (1999–2000) Om lov om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og i lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram.

³³⁾ Ot.prp. nr. 69 (1994–1995), jf. Innst. O. nr. 16 (1995–1996).

³⁴⁾ St.meld. nr. 30 (2002–2003) Norge digitalt – et felles fundament for verdiskaping, Innst. S. nr. 275 (2002–2003).

Etter vedtektene for virksomheten utnevner departementet styrets medlemmer, herunder leder og nestleder. Styreprotokoll skal sendes både Jus-tisdepartementet og Miljøverndepartementet. Norsk Eiendomsinformasjon har ikke anledning til å ta opp lån, unntatt ordinær kassakreditt som generalforsamlingen setter grenser for.

Norsk Eiendomsinformasjon har 35 ansatte, 20 ved hovedkontoret i Oslo og 15 i Bergen.

6.3.5.2 *Finansiering*

Norsk Eiendomsinformasjon er brukerfinansiert og får sine inntekter fra salg av informasjon. Samlede driftsinntekter var 108,4 millioner kroner i 2002, hvorav salg av informasjon utgjorde 95,5 millioner kroner. Det er fastsatt avkastningskrav for selskapet og kravet til utbytte er 80 prosent av resultat etter skatt.

6.3.5.3 *Eierstyring*

Det avholdes generalforsamling én gang i året der ekspedisjonssjef fra Justisdepartementet deltar med fullmakt fra statsråden.

Rammen for innholdet i virksomheten er definert i avtaler. I henhold til avtalen med Justisdepartementet er det etablert et Kontaktutvalg der ledelsen fra begge parter deltar. Kontaktutvalget møtes vanligvis én gang pr. år.

6.3.5.4 *Begrunnelse for valg av selskapsform*

Staten overtok virksomheten fra A/L Kommunedata og Statens Datasentral AS i 1992, og videreførte statsaksjeselskapsformen. Formålet med virksomheten og selskapets monopolstilling med hensyn til formidling av autoritative opplysninger om fast eiendom er bakgrunnen for det statlige eierskapet. Det tette samarbeidet med Statens kartverk, som nevnt ovenfor, har også styrket selskapets monopoloppgaver. Den selvstendige organisasjonsformen er valgt for å skille salg og formidlingsoppgavene fra etablering og innhenting av informasjon.

6.4 Andre typer anvendelse av statsaksjeselskapsformen

Aksjeselskapsformen brukes som nevnt for flere formål og oppgavetyper, fra de helt forretningsmessige, til kombinerte virksomheter som delvis er forretningsmessig drevet og delvis utfører særskilt pålagte samfunnsoppgaver, til virksomheter som i kraft av å være statens virkemiddel på et

område er gitt særskilte eneretter. Formen brukes også for virksomheter innenfor kultur- og forskningssektoren, for eksempel Den Nationale Scene AS, Den norske Opera AS, Akvaforsk AS og Christian Michelsen Research AS, der begrunnelsen er at aksjeselskapsformen ivaretar ønske om en styringsmodell med klare ansvars- og styringsforhold der det både er, eller kan være, offentlige og private eiere.

Statsaksjeselskapsformen er også brukt for prosjektorganisering på noen sektorer. Ny hovedflyplass og ny høyhastighetsjernbane er eksempler på utbyggingsprosjekter på samferdselsektoren som ble organisert som aksjeselskaper. Prosjektene var helfinansierte av staten, og organisering som egne rettssubjekter ble sett på som den mest oversiktlige styringsrammen for utbyggingsprosjektene. Disse ble organisert som statsaksjeselskaper under henholdsvis Luftfartsverket og NSB BA. Begge virksomhetene videreførte organiseringen da de gikk over i driftsfasen.

Tusenårsskiftet-Norge 2000 AS som ble stiftet i 1998 og som i 2000 endret navn til Hundreårsmarkeringen-Norge 2005 AS, er et eksempel på en prosjektorganisering innenfor kultursektoren.

6.5 Stiftelser

6.5.1 Lovdata

6.5.1.1 *Generelt om virksomheten*

Lovdata er en stiftelse som ble opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet i Oslo.

Stiftelsens formål er å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon. Stiftelsen kan også bidra til forskning og utvikling innenfor stiftelsens formål.

Lovdata har en sentral rolle i forvaltningen av det rettslige informasjonssystemet, blant annet ved en kontinuerlig konsolidering av hele det norske regelverket. Eksempler på trykksaker som Lovdata leverer teksten til, er Norges Lover og Norsk Lovtidend, samt Cappelen Akademiske Forlags særtrykk. Lovdata utgir også tidsskriftene EuroRett og Lov&Data. EuroRett inneholder informasjon om den juridiske utviklingen i Europa. Lov&Data er Nordens ledende publikasjon innenfor rettsinformatikk.

Lovdatas viktigste brukere er advokater, politio- og påtalemyndigheten, domstoler, forvaltning, bedrifter, biblioteker og undervisningssektoren.

Lovdata har et styre som følgende institusjoner kan oppnevne en representant til styret: Justisde-

partementet (utpeker styrets leder), Den Norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo og Stortinget.

6.5.1.2 *Finansiering*

Lovdatas drift skal være selvfinansierende og finansieres av sine brukere gjennom salg av informasjon. De mottar ikke støtte fra det offentlige eller fra private. Prisfastsettelsen skjer i stiftelsen. Lovdatas viktigste inntekstskilde utgjøres av de rettslige informasjonssystemene – online og på CD – men også levering av trykkekklar sats eller tekst til ulike publikasjoner er økonomisk svært viktig for Lovdata. Samlede driftsinntekter var 18 millioner kroner i 2002.

6.5.1.3 *Begrunnelse for valg av form*

Frem til ca. 1980 var hovedtrekkene i det norske, rettslige informasjonssystemet som følger: Nye *lover* ble dokumentert og distribuert i trykk gjennom Norsk Lovtidend, som ble redigert og utgitt av Statsministerens kontor. Annenhvert år ble det utgitt en ajourført samling av gjeldende lovgivning, ”Norges Lover”. Denne publikasjonen ble startet av Det juridiske fakultet i Oslo i 1930. Det er opprettet en egen stiftelse under fakultetet, Lovsamlingsfondet, til å stå for redaksjon og salg.

På bakgrunn av at man tok i bruk ny teknologi og at Justisdepartementet hadde tatt initiativ til å effektivisere det rettslige informasjonssystemet, ble Lovdata stiftet. Det ble vektlagt at stiftelsesformen ville kunne sikre det rettslige informasjonssystemets upartiskhet og uavhengighet.

6.5.2 **Norsk Romsenter**

6.5.2.1 *Generelt om virksomheten*

Norsk Romsenter er et strategisk og administrativt utøvende organ for norsk romvirksomhet og ivaretar det norske medlemskapet i European Space Agency (ESA). Norsk Romsenter ble etablert som stiftelse i 1987. Virksomheten ble skilt ut fra Norges teknisk naturvitenskapelig forskningsråd (NTNF). Ved valg av tilknytningsform ble det lagt særlig vekt på hensynet til fleksibilitet, beslutningsdyktighet og utøvende handlekraft. Tilknytningsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter var i liten grad definert på den tiden. Det ble vurdert som lite aktuelt å organisere virksomheten som et ordinært forvaltningsorgan, fordi formen ble vurdert som uegnet ut fra de hensynene som ble til-

lagt vekt. I denne sammenhengen var blant annet muligheten for mer fleksibel lønnsfastsettelse sentral.

Norsk Romsenter forvalter tilskudd til norsk romrelatert virksomhet. Romsenteret har myndighetsoppgaver knyttet til den internasjonale virksomheten og utgifter forbundet med norsk medlemskap i ESA, blir kanalisert gjennom Romsenteret. De forretningsmessige oppgavene til Norsk Romsenter er organisert i datterselskap. Norsk Romsenter har i dag 18 ansatte.

6.5.2.2 *Finansiering og styring*

Norsk Romsenter er nærmest fullfinansiert gjennom tilskudd fra staten ved Nærings- og handelsdepartementet. I 2003 ble det bevilget 252 millioner kroner til Romsenteret. Av dette gikk 209 millioner kroner til internasjonale aktiviteter. Selv om Norsk Romsenter er en stiftelse, har styringsgraden vært relativt høy, og både Romsenteret selv og Nærings- og handelsdepartementet har oppfattet virksomheten som et myndighetsorgan.

6.5.2.3 *Omdanning til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*

I Dokument nr. 3:6 for 1998–1999 *Riksrevisjonens gjennomgang av bruken av stiftelser i statlig forvaltning*, påpekes behovet for å endre tilknytningsform for flere stiftelser, deriblant Norsk Romsenter. Regjeringen foreslo på denne bakgrunnen i St.prp. nr. 51 (2002–2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*, å omdanne Norsk Romsenter fra stiftelse til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Forslaget fikk tilslutning ved Stortingets behandling av proposisjonen 18. juni 2003, jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003). Det legges opp til å etablere et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som fra 1. januar 2004 skal overta stiftelsen Norsk Romsenters oppgaver og ansatte.

6.6 **Forvaltningsbedrifter**

6.6.1 **Statsbygg**

6.6.1.1 *Generelt om virksomheten*

Statens bygge- og eiendomsdirektorat ble etablert i 1960. I 1993 ble virksomheten omdannet til forvaltningsbedrift.

Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler. Formålet er å sørge for funksjonelle lokaler og realisere vedtatte samfunnsop-

litiske mål i forhold til arkitektur og statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø. Den konkurranseutsatte delen av virksomheten ble skilt ut i et eget selskap i 2000 og selskapet, Entra Eiendom AS, ble lagt under Nærings- og handelsdepartementet.

6.6.1.2 *Finansiering*

Hovedinntektene for virksomheten er salgs- og leieinntekter og samlede leie- og salgssinntekter var 2 346 millioner kroner i 2002.

6.6.1.3 *Etatsstyring*

Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeider årlig tildelingsbrevet i tråd med rammer gitt i stortingsproposisjon nr. 1. Det avholdes tre etatsstyringsmøter i året og møtene holdes i etterkant av tertialrapportering fra virksomheten. I tillegg er det kontakt mellom departementet og virksomheten etter behov.

6.6.1.4 *Begrunnelse for organisering innenfor staten*

Statsbygg har en viktig rolle innenfor statlig tjenesteproduksjon og forvaltning, ved å være rådgiver i forbindelse med anskaffelser av lokaler, som byggherre på vegne av ulike departementer, og som forvalter og utvikler av statens eiendommer. Regjeringen vurderer Statsbyggs område, og vil fremme egen sak for Stortinget om moderniseringen av Statsbygg.³⁵⁾

6.6.2 **Statens kartverk**

6.6.2.1 *Generelt om virksomheten*

Statens kartverk har røtter tilbake til 1773, og dagens organisering fikk sin form i 1986 gjennom sammenslåing av Norges geografiske oppmåling, Norges sjøkartverk og fylkeskartkontorene.³⁶⁾ I 1994 ble Statens kartverk omdannet til forvaltningsbedrift.³⁷⁾ Virksomheten har endret sin departementstilknytning i takt med kartarbeidets betydning i samfunnsutviklingen. I perioden frem til slutten av annen verdenskrig var virksomheten underlagt Forsvarsdepartementet, og i etterkrigs-

tiden inntil 1973 Samferdselsdepartementet og fra 1973 Miljøverndepartementet.

Formålet for Statens kartverk er å være nasjonal kartinstitusjon og nasjonal forvalter og leverandør av geografisk informasjon og tjenester til private og offentlige brukere, bidra til utvikling og effektiv drift av samfunnet og til sikker ferdsel og verdiskapende, samfunnsnyttig virksomhet. Ansvarsområdet omfatter Norges land-, kyst- og havområder og kysten rundt Svalbard.

6.6.2.2 *Finansiering*

Virksomheten finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet, brukerbetaling, hovedsakelig fra offentlige brukere, og salg- og oppdragsinntekter. Samlede inntekter for Statens kartverk var 593,5 millioner kroner i 2002, hvorav bevilgningen over statsbudsjettet utgjorde 379,4 millioner kroner.

6.6.2.3 *Etatsstyring*

Statens kartverk styres gjennom det årlige tildelingsbrevet, der mål og resultatkrav er nedfelt. Det avholdes fire styringsmøter mellom departementet og virksomheten. I tillegg er det kontakt etter behov.

6.6.2.4 *Begrunnelse for organisering innenfor staten*

Ved behandlingen av St.meld. nr. 30 (2002–2003) om "Norge digitalt" et felles fundament for verdiskaping, gikk Stortinget blant annet inn for å skille ut de konkurranseutsatte oppgavene. Det legges til grunn at deler av oppgavene i dagens markedsdivisjon skal overlates til private aktører. Divisjonens øvrige oppgaver er vedtatt overført til Norsk Eiendomsinformasjon AS. Kartverkets tilknytningsform vil bli nærmere vurdert i samråd med Finansdepartementet, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004), Miljøverndepartementet.

6.6.3 **Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)**

6.6.3.1 *Generelt om virksomheten*

GIEK er det sentrale statlige organet for garantistillelser og kredittforsikring av eksportkreditter. Hovedformålet er å fremme norsk eksport av varer og tjenester og norske investeringer i utlandet. Virksomheten har et underliggende aksjeselskap GIEK Kredittforsikring AS, som tilbyr kort-siktig kundekredittforsikring til eksportører som

³⁵⁾ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

³⁶⁾ St.meld. nr. 57 (1988–1989), jf. Innst. nr. 275 (1988–1989) Om Statens kartverk.

³⁷⁾ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (1993–1994), og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (1994–1995) Om Statens kartverk.

ikke får et tilfredsstillende tilbud i det private markedet.

6.6.3.2 *Finansiering*

Samlede inntekter var 110 millioner kroner i 2002. Inntektene består av opptjente premier, gebyrer og kredittopplysninger og tilskudd til premie over statsbudsjettet. Det er kun SUS/Baltikum-ordningen som mottok tilskudd, og ordningen ble lagt ned ved årsskiftet 2002–2003.

6.6.3.3 *Etatsstyring*

Nærings- og handelsdepartementet utarbeider årlig tildelingsbrev på bakgrunn av rammene for de ulike ordningene som GIEK forvalter, og som er gitt i statsbudsjettet. Det avholdes halvårslige kontaktmøter mellom departementet og ledelsen i GIEK.

6.6.3.4 *Begrunnelse for organisering innenfor staten*

GIEK er statens virkemiddel for å fremme eksport og skal være et supplement til det private markedet. Statlig medvirkning på dette området skal bidra til å sikre norsk næringsliv like gode vilkår som utenlandske konkurrenter. De fleste industriland har tilsvarende statlige ordninger.³⁸⁾

6.6.4 **Statens Pensjonskasse**

6.6.4.1 *Generelt om virksomheten*

Statens Pensjonskasse ble etablert i 1917 etter lov om Statens Pensjonskasse, som legger rammer for virksomheten. I tillegg er virksomheten regulert i lov om folketrygd, lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser, samt de enkelte lovene for de øvrige ordningene som Statens Pensjonskasse administrerer.

Statens Pensjonskasse administrerer pensjonsordningen for statsansatte og store deler av undervisnings- og forskningssektoren. For de statsansatte er medlemskapet i Statens Pensjonskasse obligatorisk. I tillegg er virksomheter som statsforetak, statsaksjeselskap og andre virksomheter med offentlig tilknytning, medlemmer på frivillig basis.

Statens Pensjonskasse administrerer i tillegg også: Pensjonsordningen for apoteketaten, pen-

sjonsordningen for statsråder og pensjonsordningen for stortingsrepresentanter

Statens Pensjonskasse ytelser er alderspensjoner, uførepensjon og etterlattepensjon. I tillegg har medlemmene rett til vartpenger dersom de skulle miste arbeidet sitt på grunn av overtallighet. Statens Pensjonskasse administrerer også forsikringsordningene yrkesskadeforsikring og gruppelevs-forsikring. Alle medlemmene kan dessuten søke boliglån. I dag er Statens Pensjonskasse den største tjenestepensjonsordningen i Norge målt etter antall medlemmer. Vel 900 000 personer har i dag rettigheter i Statens Pensjonskasse.

Formålet med pensjonsordningen er at den, sammen med folketrygdens ytelser, skal gi statens pensjonister en trygg tilværelse etter et aktivt arbeidsliv.

Tjenestepensjonsordningen er en sentral del av statens lønns- og arbeidsvilkår. Den inngår også i personalpolitikken ved at den er ment å bidra til at staten kan rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. I tillegg skal overføringsavtalen mellom det statlige og kommunale området bidra til økt mobilitet innenfor offentlig sektor.

6.6.4.2 *Finansiering*

Etter lov om Statens Pensjonskasse har staten påtatt seg et garantiansvar for ordningen.

Virksomhetens inntekter består av tilskudd over statsbudsjettet, premieinntekter, refusjoner og kapitalinntekter, og utgjorde 275 millioner kroner i 2002. Statstilskuddet består av overføring av pensjonspremien for de medlemsvirksomhetene som ikke betaler premie direkte til Statens Pensjonskasse og overføring til utbetaling av pensjoner av tidligere opptjente rettigheter.

6.6.4.3 *Etatsstyring*

Statens Pensjonskasse styres gjennom det årlige tildelingsbrevet, der mål og resultatkrav er nedfelt. Det avholdes årlig fire styringsmøter mellom departementet og virksomheten. I tillegg er det kontakt etter behov.

6.6.4.4 *Begrunnelse for organisering innenfor staten*

Statens Pensjonskasse administrer statens pensjonsordninger, og er statens interntjenesteyter på området. Virksomhetens rolle er å være en del av statens personal- og lønnspolitikk, og å samordne pensjonsytelsene med folketrygden. Regjeringen avviste en sammenslåing av Statens Pensjonskasse

³⁸⁾ St.prp. nr. 1 (2003–2004) Nærings- og handelsdepartementet.

og Kommunal landspensjonskasse i 2001, fordi et slikt nytt gjensidig forsikringsselskap ville representere en uheldig konsentrasjon i markedet for offentlige tjenstepensjoner i Norge.³⁹⁾

6.7 Helseforetak

6.7.1 Generelt om virksomheten og rammer for statens eierskap

Sykehusreformen hadde to hovedelementer: statlig overtakelse av ansvaret for hele spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene og foretaksorganisering av virksomhetene. Virksomhetene (sykehus og annen spesialisthelsetjeneste) gikk i 2002 over fra å være forvaltningsorganer til å bli helseforetak, etter lov om helseforetak av 15. juni 2001 nr. 93.

Helseforetakslovens formål er å bidra til å oppfylle de målsettingene som er nedfelt i spesialisthelsetjenesteloven § 1-1 og pasientrettighetsloven § 1-1. Helseforetakenes formål er å yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester til alle som trenger det når de trenger det, uavhengig av alder, kjønn, bosted, økonomi og etnisk bakgrunn, samt å legge til rette for forskning og undervisning. Pasientbehandling, forskning, undervisning og opplæring av pasienter og pårørende er definert som helseforetakenes hovedoppgaver. Disse oppgavene samt medisinske servicefunksjoner kan ikke skiller ut av helseforetaket. Det kan derimot øvrige funksjoner (for eksempel administrative og tekniske service- og støttefunksjoner), og her kan AS-formen benyttes. Samarbeid med andre helseforetak om kjerneoppgaver kan bare skje i form av ansvarlig selskap (ANS). Helseforetakene ivaretar en viktig samfunnsmessig oppgave. Finansieringen er solidarisk. Utgiftene dekkes samlet over statsbudsjettet og ikke gjennom individuelle betalinger.

Det er en stor sektor som er organisert etter lov om helseforetak. Pr. 1. september 2003 var fem regionale helseforetak og 34 helseforetak organisert etter helseforetaksloven. Samlet sysselsetting var ca. 100 000.

Det enkelte helseforetaket er arbeidsgiver, og gjennom vedtektene er de pålagt å ha ett tariffområde og være medlemmer av samme arbeidsgiverforening (NAVO) og å ha en offentlig pensjonsordning. Foretakene er ved lov pålagt å følge bestemmelsene i offentlighetsloven. Det samme gjelder forvaltningsloven, med unntak av personal-

saker. Fra 2004 blir alle helseforetak pålagt av Helsedepartementet gjennom det årlige styringsdokumentet å praktisere møteoffentlighet ved styremøter, det vil si å åpne styremøtene for offentligheten.

6.7.2 Finansiering

Spesialisthelsetjenestene er i all hovedsak finansiert over statsbudsjettet, der det gis totalt tilskudd på nesten 55 milliarder kroner til de regionale helseforetakene i 2003. Med basis i sitt ansvar for å sørge for tilstrekkelige helsetjenester til regionens befolkning, kanalisere de regionale helseforetakene midlene videre til de utøvende helseforetakene og andre, inkludert private aktører som de inngår avtale med. Tilskuddene – som er inntektene til helseforetakene – kan deles i følgende hovedgrupper:

1. Basisbevilgninger, som sammen med ulike øremerkede bevilgninger, skal gjøre foretakene i stand til å fylle sine helsepolitiske roller og gjennomføre sine oppgaver (ca. 30 milliarder kroner i 2003).
2. Innsatsstyrt finansiering – bevilgning som er knyttet til gjennomførte behandlingsaktiviteter ("stykkpris"). Det finnes et regelverk med satser for denne finansieringsordningen (stykkprisene baseres på såkalte diagnoserelaterte grupper-DRG). Overslagsbevilgning 2003 er på ca. 17 milliarder kroner.
3. Refusjon for poliklinisk virksomhet – tildeles direkte til det enkelte helseforetaket basert på innmeldte aktiviteter (overslagsbevilgning 2003 ca. 4 milliarder kroner).
4. Tilskudd til regionsykehusene – knyttet til merkostnader som følge av regionsykehusfunksjonen (ca. 2 milliarder kroner). Dette omgjøres fra 2004 til et såkalt universitetssykehusstilskudd.

Staten hefter ubegrenset for gjelden til helseforetakene. Motsvarende er adgangen til låneopptak nøye regulert. Foretak kan i utgangspunktet ikke ta opp lån, og eventuell låneadgang må reguleres i vedtektene. Dette er gjort for de regionale foretakenes vedkommende med en fastsatt lånesum pr. budsjettår. Regionale helseforetak (RHF) kan også gi helseforetakene som de eier, adgang til å ta opp lån. Det skal da fastsettes en låneramme for det enkelte helseforetaket, og summen av slike lånerammer må ikke være høyere enn lånerammen for RHFet. I vedtektene for helseforetak innenfor Helse Sør er det for eksempel fastsatt at helseforetakene bare kan ta opp opp lån fra RHFet, og at dette skal godkjennes av styret i RHFet. Vedtak om

³⁹⁾ St.prp. nr. 1 (2002–2003) Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

salg av fast eiendom (til en verdi av over 10 millioner kroner) skal treffes av foretaksmøtet, og salg av sykehusvirksomhet skal forelegges foretaksmøtet og Stortinget.

Med utgangspunkt i NOU 2003:1 Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten (Hagenutvalget), har regjeringen høsten 2003 lagt frem et forslag til endringer i finansieringsordningene – St. meld. nr. 5 (2003–2004) Inntektssystem for spesialisthelsetjenesten.

6.7.3 Eierstyring

Helsedepartementet har to roller i forhold til de regionale helseforetakene. Den ene er eierrollen – som forvalter av det statlige eierskapet til de fem regionale helseforetakene. Den andre er rollen som tilskuddsforvalter og bestiller av helsetjenester.

Helseforetaksloven og vedtektene for henholdsvis regionale helseforetak og helseforetak, gir grunnlag for eierstyring og avtalestyring/styring gjennom vilkår ved bevilgninger.

Eierstyringen av foretakene skjer gjennom foretaksmøtet – i tillegg til styreoppnevning og vedtektsutforming. Dette gjelder både departementets styring av de regionale helseforetakene, og deres eierstyring av helseforetakene. Det stilles ikke krav til utbytte.

Foretaksmøtet skal få seg forelagt og behandle alle saker som er av vesentlig eller prinsipiell betydning – helsepolitisk, forskningspolitisk, utdanningspolitisk eller samfunnspolitisk, jf. helseforetakslovens § 30. Dette gjelder blant annet saker som utskilling av større deler av virksomheten, deltakelse i omfattende samarbeid eller endringer i dette, omfattende endringer i tjenestetilbudet og avhending av biologisk materiale eller samarbeid med kommersiell aktør om bruk/utnyttelse av slikt materiale. Vedtak om salg og pantsettelse av fast eiendom og salg av sykehusvirksomhet skal også treffes av foretaksmøtet.

Foretaksmøtene er benyttet både av Helsedepartementet og de regionale helseforetakene i samsvar med de klare og formelt formulerte kravene i lov og vedtekter. Av mer skjønsmessig betonte vurderinger av når foretaksmøtet bør brukes, kan nevnes at Helsedepartementet har besluttet å bruke foretaksmøte overfor flere regionale helseforetak for å behandle spørsmål om struktur og organisering av det samlede tilbudet av en spesialitet (blant annet fødetilbudet) innenfor regionen.

En annen viktig styringskanal er det årlige styringsdokumentet fra Helsedepartementet, til de

regionale helseforetakene. Disse utformer i neste omgang styringsdokumenter til de respektive helseforetakene innenfor egen foretaksgruppe.

Den vesentlige styringen av helseforetakene skjer gjennom de årlige styringsdokumentene. Styringen gjennom tildelingsbrevet ivaretar departementets styringsbehov både som tilskuddsforvalter/bestiller av helsetjenester og som eier.

Tildelingsbrevet innebærer at midlene formelt stilles til disposisjon for de regionale helseforetakene, og de formelle vilkårene klargjøres. Dette er en del av departementets rolle som tilskuddsforvalter. Videre meddeles det som kan kalles den helsepolitiske bestillingen, det vil si hvilke styringskrav departementet stiller til aktivitet og innhold i helseregionenes aktiviteter. Det gis også styringssignaler knyttet til økonomiske og organisatoriske forhold, altså funksjoner som inngår i eierrollen. Helseforetaksloven gir hjemmel til å utøve slik styring basert i eierrollen også utenfor foretaksmøtet. Formålet med denne styringen er å få en ønsket nasjonal koordinering mellom de fem regionale helseforetakene, og å stille krav til økonomisk resultat og effektivisering.

Styringsdokumentene har i tillegg inneholdt en omtale av særskilte saker, og har de to første årene vært et forholdsvis omfangsrikt og detaljert dokument.

De regionale helseforetakene er pålagt ved lov å utarbeide en årlig melding til departementet om foretaket og foretakets virksomhet. Meldingen skal blant annet inneholde en redegjørelse for gjennomføring av krav som departementet har stilt til virksomheten, og en plan for virksomheten de kommende årene. Dette tjener også som et grunnlag for departementets forberedelse av statsbudsjettet og fremleggelse av politiske problemstillinger for Stortinget.

Utover dette er det forholdsvis hyppig kontakt mellom departementet og ledelsen i de regionale helseforetakene. Helsedepartementet har nedsatt en gruppe ledet av Eieravdelingen, bestående av ledere i de fem regionale helseforetakene, med formålet å sikre en løpende dialog mellom departementet og de regionale helseforetakene om styringsmessige forhold. Det er i denne sammenhengen understreket fra departementet at aktuelle tiltak skal være i samsvar med den ansvars- og fullmaktsposisjonen som de regionale helseforetakene har etter helseforetaksloven.

6.7.4 Begrunnelse for valg av selskapsform

De overordnede målene med sykehusreformen var å legge grunnlaget for en bedre og mer helhetlig

politisk-demokratisk styring av spesialisthelsetjenesten og lovfeste et tydelig statlig ansvar, bedre utnyttelse av de samlede ressursene og bedre helsetjenester til befolkningen, større selvstendighet for sykehusene innenfor overordnede, politisk fastsatte rammer og ansvarsavklaring mellom politisk og utøvende nivå, jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001), jf. Innst. O. nr. 118 (2000–2001). Tjenestene finansieres av staten, og staten har ansvaret for at alle innbyggere mottar de helsetjenestene de har behov for på et tilstrekkelig høyt faglig nivå, uavhengig av økonomisk evne og på et tilstrekkelig høyt faglig nivå.

I odelstingsproposisjonen legges det til grunn at helsevesenets formål best ivaretas gjennom statlig eierskap. Ordningen baseres på at eierskap skal brukes som et helsepolitisk virkemiddel. I samsvar med dette fastslår loven at staten er eeneier og at eierskapet skal forvaltes av det sektorpolitisk ansvarlige departementet.

I forbindelse med stortingsbehandlingen ble det fremført flere begrunnelser for å velge en ny tilknytningsform og ikke statsforetaksmodellen, som også var vurdert. Viktige argumenter var:

- et behov for demokratisk styring og kontroll som følge av helseforetakenes sentrale rolle som redskap i helsepolitikken, og at den statlige finansieringen gjorde det ønskelig å ha særbestemmelser på *lov-* og ikke vedtektsnivå
- at regjeringen ønsket en konsernlignende tonivå-modell
- at et statsforetak ikke kan eie et annet statsforetak, men bare et aksjeselskap, og at AS-formen var politisk uaktuell for sykehus, og dermed ble statsforetaksformen også uaktuell i en slik kontekst

6.8 Reformen i høyere utdanning

Utvalget som utredet ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdalutvalget) la frem sin innstilling 23. september 2003.⁴⁰⁾ Foruten utredning omkring felles lovverk for offentlige og private institusjoner, har utvalget utredet valg av styringsvirkemidler og eventuelt ny tilknytningsform. Utvalget delte seg i et flertall, som foreslår at statlige universiteter og høyskoler organiseres som selveiende institusjoner, mens mindretallet ønsker å beholde dagens organisasjonsform med uavhengige forvaltningsorganisasjoner med lovfestede fullmakter.

Styringsformen etter *flertallets forslag* er å betrakte som stiftelseslignende, der staten ved opprettelsen av de selveiende institusjonene skal utpeke de eksterne representantene. Disse skal vær i flertall i styret. Institusjonene skal selv utpeke interne og eksterne styremedlemmer. Rektor ansettes som faglig og administrativ leder. Begrunnelsen fra flertallet med hensyn til organisasjonsform bygger på en reell likestilling mellom offentlig eide institusjoner og private og utenlandske institusjoner. Videre argumenteres det for en sterkere og mer synlig ledelse av de høyere utdanningsinstitusjonene. Flertallets forslag medfører at staten ikke lenger eier institusjonene. De selveiende institusjonene (Statlig Høyere Utdanningsinstitusjon – SHU) skal ha full råderett og fullt ansvar for egne prioriteringer og strategier samt full faglig, økonomisk og juridisk handlefrihet. En åpningsbalanse antas å sikre overføring av kapital til institusjonene. Flertallets forslag om ny lov for universiteter og høyskoler medfører at statens eierstyring antas å bli mer indirekte enn både i forvaltningsorganiseringen og foretaksorganiseringen, jf. også helseforetaksloven. Det forutsettes av det fortsatt skal være overveiende statlig finansiering av de eksisterende universitetene og høyskolene.

Mindretallets argumentasjon for i hovedsak å beholde dagens forvaltningsorganisering med lovfestede fullmakter, bygger på en forutsetning om at dette vil bidra til å sikre en nasjonal politisk styring av felles samfunnsmessige verdier, og samtidig en fortsatt intern forankring av styringsorganene. Mindretallet peker på at det er behov for en fleksibel styringsform som kombinerer behovet for nasjonal styring og koordinering av institusjonenes ytre rammer med en fristilling av indre organisering. En vesentlig forskjell er at flertallet foreslår at institusjonene ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om opptaket av studenter. Mindretallet anser dette som en svekkelse av mulighetene for en nasjonal koordinering av ressurser i høyere utdanning. Mindretallet foreslår en styringsmodell der ingen grupper har flertall i styret, og at ordningen med delt ledelse mellom rektor som institusjonenes øverste leder og styreleder fortsetter. Dette antas å forene faglig overordnet styring med profesjonell administrativ kompetanse som bygger på legitimitet og tillit i slike organisasjoner.

⁴⁰⁾ NOU 2003: 23 Ny lov om universitet og høyskoler

Kapittel 7

Utvalgets vurderinger og anbefalinger

7.1 Kort om bakgrunnen for utvalgets vurderinger

7.1.1 Samfunnsmessige, forvaltningspolitiske og organisasjonsrettslige endringer

Utformingen av en forvaltningspolitikk og valg av rettslige organisasjonsformer i offentlig sektor vil være preget av aktuelle samfunnsmessige endringsprosesser. De endringsprosessene som det er vist til i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, kapittel 3.2.4, og i denne utredningens kapittel 2.1 og 2.4, har vært og er relevante og illustrerende for den delen av samfunnsutviklingen som er knyttet til dette området. Statlige myndigheters ambisjonsnivå med hensyn til å løse samfunnsmessige problemer er fremdeles høyt. Virkemidlene som offentlige myndigheter bruker for å oppnå dette, har imidlertid gjennomgått betydelige endringer. Langt på vei er disse endringene i samsvar med de tendensene som allerede ble omtalt i NOU 1989:5, og de forslagene som ble lansert der. Samfunnsendringene er preget av en økende grad av internasjonalisering økonomisk, rettslig, teknologisk og kulturelt, og av anvendelsen av ny teknologi som også har stor betydning for samfunnets organisering. Parallelt med dette skjer det også viktige ideologiske og holdningsmessige endringer som har hatt betydning for utviklingen av forholdet mellom offentlig og privat sektor.

Siden 1989 har det vært foretatt en rekke omorganiseringer av viktige og sentrale virksomheter innenfor offentlig sektor. Delvis er det gitt *flere og mer omfattende fullmakter* innenfor rammene av offentlig forvaltning og delvis er *flere virksomheter omorganisert til selvstendige rettssubjekter*. Her har statsaksjeselskapsformen, statsforetak, særlovsselskaper og stiftelser vært tatt i bruk. Samtidig har det vært lagt vekt på å oppnå en økende grad av *effektivitet* i hele den offentlige forvaltningen. Målstyring og resultatorientering har vært tatt i bruk. Det har også vært lagt vekt på å ta i bruk *konkurranse* som virkemiddel både internt og eksternt. Innenfor flere sektorer brukes *offentlige anbud* der offentlige og private aktører konkurrerer om opp-

drag. Andre sektorer er markedsorganiserte, slik at statlige selskaper må konkurrere med andre aktører. Det er videre skapt ulike former for *interne markeder* innenfor helse- og utdanningssektorene ved at institusjonene har fått fleksible budsjetter basert på delvis stykkprisfinansiering. Det er dermed skapt en rekke *regulerte markeder* innenfor eller i tilknytning til offentlig forvaltning. Markedsorientering og konkurranseeksponering anvendes i økende grad som sentrale elementer i organiseringen av offentlige tjenester og infrastrukturer.

Det er likevel ikke riktig å beskrive denne utviklingen bare som en form for deregulering. Som en følge av økt markedsorientering innføres det større grad av reregulering for å kontrollere og regulere tjenester på flere områder. Dette gir seg uttrykk i økt bruk av tilsyns- og kontrollorganer.

En økende bruk av *anbud og konkurranseeksponering* for sentrale samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer er nærmere drøftet og anbefalt i en utredning fra et interdepartementalt utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?", jf. NOU 2000:19. Konklusjonene er begrunnet med krav om høyere effektivitet og om bedre kvalitet og tilgjengelighet for brukerne. OECDs land-rapport om Norge, presentert i juni 2003, anbefaler også økt bruk av konkurranse. Det skal likevel bemerkes at denne rapporten primært drøfter bruk av konkurranse som virkemiddel og drøfter ikke samtidig andre kvalitetskrav til offentlig sektor.

Samtidig har de aller fleste av de konkurranseutsatte tjenestene fortsatt stor samfunnsmessig og beredskapsmessig betydning og omfattes derfor av en betydelig grad av offentlig regulering. Ved noen samfunnsmessige infrastrukturer vil offentlig fastsatte avgifter utgjøre en viktig del av inntektene. I andre tilfeller består reguleringen av statlig kjøp av tjenester for å kompensere for markedssvikt for bestemte deler av virksomheten (NSB, Posten, Avinor). Noen virksomheter vil også på andre måter være avhengige av overføringer fra myndighetene for å kunne ivareta sine oppgaver (SND, Enova). Samtidig kan disse oppgavene nettopp være å bidra til at næringsmessig virksomhet kan få bedre ram-

mevilkår. For noen tjenester vil deler av virksomheten være vanskelig eller lite effektivt å konkurranseutsette. Det gjelder blant annet noen av de såkalte "nettsystemene" som sentralnettet for energioverføring, telenettet, jernbanenettet og andre. Det er sentralt at de fungerer på en forsvarlig og økonomisk sett nøytral måte (lik tilgang for alle på samme vilkår). Dette må ivaretas gjennom offentlig regulering og kontroll.

I flere sammenhenger har det vært lagt vekt på at konkurranseutsetting kan virke ineffektivt og suboptimalt. Dette kan være aktuelt dersom kostnadene til å iverksette konkurransetiltak vil være for store, og dersom viktige kvalitetskrav til tjenestene blir vanskelig å realisere i en konkurransesituasjon. Dette kan skyldes problemer ved å utforme kontrakter for å måle kvalitet og effektivitet. Når informasjonsproblemene er store (på grunn av tveitydige målestokker og kvalitetskriterier), vil det være vanskelig å utvikle tilstrekkelig hensiktsmessige og fungerende kvalitetsmål. Dette gjelder spesielt for virksomheter som skal ivareta flere og sammensatte formål.

For visse tjenester som for eksempel helse og utdanning er det også slik at hensynene til lik tilgang på tjenester og høye krav til kvalitet både for de enkelte brukere og for samfunnet som helhet, har bidratt til at tjenestene i hovedsak finansieres offentlig, og at offentlige myndigheter har et rammeansvar.

Utvalget vil i det følgende bruke betegnelsen *samfunnsmessige oppgaver* om aktiviteter som har en sentral betydning for at et moderne samfunn skal kunne fungere, som det er hensiktsmessig å ha en felles organisering av, og som det er hensiktsmessig å finansiere i fellesskap. Det vil si at de både har en betydning for den enkelte brukeren/-borgeren og for samfunnet som helhet. For noen oppgaver er beredskapsmessige hensyn viktig, så som vann- og strømforsyning. I andre tilfeller vil det handle om oppgaver som får samfunnet til å fungere sosialt – som et samfunn, som for eksempel utdanning og helsetjenester. For alle disse tjenestene er det lagt vekt på allmenn tilgang og en høy eller forsvarlig kvalitet.

Når de politiske myndighetene også har pålagt en bestemt organisasjon å utføre slike samfunnsmessige oppgaver, har utvalget brukt betegnelsen *samfunnspålagte oppgaver*, jf. nærmere omtale i kapittel 7.2. Tjenesteproduksjon i offentlig regi begrunnes i økonomisk teori med markedssvikt, herunder at den aktuelle tjenesten fremstår som et kollektivt gode, jf. kapittel 2.3.2. I EØS-avtalen brukes betegnelsen *tjenester av allmenn økonomisk betydning*, jf. kapittel 5.2. Dette er i ulike EU-doku-

menter definert som tjenester som er økonomisk baserte, og som det er viktig at alle skal ha tilgang til for en akseptabel pris, og som det er viktig at holder et forsvarlig nivå med hensyn til kvalitet, jf. Kommisjonen, 2001/C 17/04, og Non-paper fra kommisjonen om tjenester av allmenn økonomisk betydning av 12. november 2002, Kommisjonen, COM (2003) 270 endelig, Grønnpbok om tjenester av allmenn økonomisk betydning.

I tillegg til en økt grad av effektivisering og kvalitet på ytelsene er det lagt vekt på å skape *større klarhet med hensyn til ansvars- og funksjonsfordeling* mellom virksomhetene. Det er lagt vekt på å skille mellom politikktutformende, bestillende, utøvende og kontrollerende funksjoner ved at funksjonene legges til ulike organer, jf. St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre eierskap, kapittel 1.2.3 og 4, og St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, kapittel 1.1.1, 3.2 og 4. Utøvelsen av hver funksjon bør skje så tydelig og så habilt som mulig på sine premisser. Utvalget mener at dette er viktig, og har lagt det til grunn for sine vurderinger.

Ved tilretteleggelsen av ulike samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer legges det økende vekt på *hensynet til brukerne* og til å tilpasse produksjonen av tjenestene mer presist til etterspørselen. Dette har både en økonomisk og en mer kvalitativ og faglig side. Det legges vekt på konkurranse som virkemiddel for å gjøre tjenestene billigere og mer i samsvar med forbrukernes behov.

I NOU 1989:5 var det særlig næringsvirksomhet og forskningslignende virksomheter som ble drøftet som eksempler på bruk av selvstendige organisasjonsformer. Siden 1989 er det spesielt *sentrale og samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer* som tidligere var offentlig organiserte, som nå har tatt i bruk rettslig sett mer selvstendige organisasjonsformer. Dette bidrar til at noen av de organisasjonsrettslige problemstillingene i offentlig forvaltning vil være noe annerledes i dag enn i 1989. En betydelig gruppe av de sentrale samfunnsmessige tjenestene og infrastrukturene er i dag konkurranseutsatte samtidig som de skal ivareta samfunnsmessige oppgaver. De er offentlig regulerte innholdsmessig og til dels også økonomisk. Den økonomiske reguleringen kan dreie seg om fastsettelse av avgifter, statlig kjøp av tjenester eller andre former for økonomiske overføringer fra staten. En sentral problemstilling vil da være knyttet til hvilke organisasjonsrettslige konsekvenser en slik kombinasjon av regulerende prinsipper (marked, samfunn, brukere og stat) bør få.

Bruken av selvstendige organisasjonsformer skjer i dag i betydelig grad i kombinasjon med ulike

andre styringsvirkemidler så som materiellrettslig regulering, utfyllende vedtekter, kjøp av tjenester, regulering av virksomhetenes økonomi og markedsbetingelser, avtalestyring, kontaktmøter mellom eier og virksomhet med videre. Dette bidrar til å utfylle og variere både offentlig regulering og eierstyring ved bruken av selvstendige organisasjonsformer. Anvendelsen av andre virkemidler kan derfor ha betydning ved valg og utforming av selvstendige organisasjonsformer, jf. kapittel 4 og 7.4.

EØS-avtalen er også et viktig element i forandringene i rammebetingelsene for å organisere samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer. Avtalen regulerer ikke valg av organisasjonsformer i offentlig sektor direkte, men inneholder forbud mot statsstøtte med visse unntak forankret i konkurranserettslige regler. Alle tjenester av økonomisk art omfattes av reglene, men for tjenester av allmenn økonomisk betydning, kan det gjøres unntak fra statsstøtteforbudet i avtalens artikkel 61, jf. kapittel 5. Medlemsstatene har en viss diskresjonær myndighet til å definere organiseringen av egne tjenester, men statsstøtteregele setter noen grenser.

7.1.2 Den videre inndelingen i dette kapitlet

I kapitlene 7.2–7.5 vil utvalget redegjøre for premissene og i kapittel 7.6 for konklusjonene i denne utredningen. I kapittel 7.2 vil utvalget drøfte og foreslå en kategorisering av de ulike typene av virksomheter som det i dag kan være aktuelt å organisere som selvstendige rettssubjekter med henblikk på hvordan de kombinerer samfunnsmessige oppgaver og en markedsbasert organisering. I kapitlene 7.3–7.4 vil utvalget redegjøre for sitt syn på de rettslige selvstendige organisasjonsformene som er aktuelle, og de rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidlene som kan supplere og dermed virke inn på valg av slike former. I kapittel 7.6 er EØS-avtalens betydning behandlet. I kapittel 7 vil det bli redegjort for utvalgets konklusjoner med hensyn til hvilke statlige selskaps- og foretaksformer som i dag anses som de mest hensiktsmessige.

Utvalgets arbeid har vært preget av at statens bruk av rettslige organisasjonsmidler og andre virkemidler er et felt som er i endring, og der mange av begrepene og de normative vurderingene som brukes, også er i endring og ikke stabiliserte. Det kan derfor i flere tilfeller være ulike syn på hva som er de mest egnede og presise betegnelsene. Utvalgets arbeid har også vært preget av at det har bestått av økonomer, statsvitere og jurister som

har hatt sine ulike faglige perspektiver med tilsvarende ulike faglige begreper og vurderinger. Disse ulike faglige perspektivene preger feltet i dag og er forsøkt inkludert i utredningen og i dens anbefalinger.

Utvalgets anbefalinger er gitt med det formålet å komme frem til et hensiktsmessig sett av rettslige organisasjonsformer med utgangspunkt i de utfordringene som møter de aktuelle statlige virksomhetene. Utvalget har ikke hatt som mandat å komme med anbefalinger om konkrete omorganiseringer. Utvalget vil presisere at det ikke har foretatt inngående eller spesifikke utredninger av de enkelte selskapene eller foretakene som vil være tilstrekkelig til å danne basis for forslag om omorganisering. For å illustrere de generelle poengene har det likevel i noen tilfeller vært nødvendig å bruke konkrete eksempler i forhold til valg og endring av organisasjonsform.

7.2 Inndeling av statlig eide virksomheter som kan eller bør organiseres selvstendig

7.2.1 Kriterier for valg av rettslig organisasjonsform

Det følger av dette utvalgets mandat at det er behovet for og hensiktsmessigheten av ulike statselskaps- og statsforetaksformer som skal vurderes, og at det spesielt gjelder statsaksjeselskapsformen, den nåværende statsforetaksloven og anvendelsen av ulike særlover. Det er spesielt organisasjonsformer for virksomheter som ligger mellom den ordinære myndighetsutøvende virksomheten og den rent markedsbaserte og forretningsmessige, som skal vurderes. Virksomheter som primært går ut på å fatte myndighetsutøvende vedtak, vil normalt organiseres som forvaltningsorganer. Her vil instruksjons- og organisasjonsmyndigheten gjelde med mindre den er eksplisitt avgrenset. Virksomheter som drives helt ut forretningsmessig og i konkurranse med andre aktører, vil på den andre siden normalt kunne organiseres som statsaksjeselskaper dersom det også er behov for statlig eierskap. Dette utvalget har ikke ansett det som en del av sitt mandat å gå nærmere inn på i hvilke tilfeller det foreligger behov for statlig eierskap, og i hvilke tilfeller det i så fall er behov for statlig heleide eller deleide aksjeselskaper.

Som nevnt ovenfor er en vesentlig del av de virksomhetene som det i dag kan være aktuelt å organisere som rettslig selvstendige, men statlig eide enheter, tjenester og infrastrukturer med en

viss samfunnsmessig betydning. De er markedsbaserte, helt eller delvis, og skal samtidig ivareta visse samfunnsmessige hensyn eller oppgaver. Så vel formene for konkurranseutsetting som formene for og arten av samfunnsmessige oppgaver og offentlig regulering vil kunne variere betydelig. Utvalget antar at mer nøyaktige beskrivelser av følgende kriterier, vil kunne bidra til bedre avgjørelser om hva slags rettslig selvstendige organisasjonsformer staten bør ha, og hvordan disse bør anvendes i de konkrete tilfellene:

- virksomhetenes bruk av markedet, det vil si om de helt eller delvis drives etter bedriftsøkonomiske kriterier
- offentlig regulering av den enkelte virksomheten, rettslig og organisatorisk
- offentlig regulering av virksomhetenes inntekter ved fastsettelse av avgifter, tak på inntekt, kjøp av tjenester, lån eller andre overføringer med videre
- på hvilken måte og i hvilken grad virksomhetene skal ivareta samfunnsmessige hensyn eller samfunnspålagte oppgaver

7.2.2 Inndeling av virksomheter mellom stat og marked

Utvalget har, med utgangspunkt i de kriteriene som er nevnt ovenfor, identifisert virksomhetstyper som kan plasseres mellom den rene forvaltningsmessige statlige organiseringen og den rene markedsorganiseringen. Utvalget foreslår ut fra dette følgende inndeling i *ulike typer av virksomheter som det kan være behov for å organisere selvstendig i den foreliggende situasjonen*:

1. virksomheter som drives *helt ut etter bedriftsøkonomiske kriterier*, men som er gjenstand for en generell rettslig regulering
2. virksomheter *som i utgangspunktet drives etter bedriftsøkonomiske kriterier*, men som samtidig skal ta visse samfunnsmessige hensyn for hele eller deler av virksomheten eller ivareta bestemte samfunnsmessige oppgaver, og som derfor kan være både generelt og mer spesielt regulerte (gjennom sektorlovgivning)
3. virksomheter *som primært skal levere bestemte samfunnspålagte oppgaver og derfor må etterleve nærmere bestemte krav til kvalitet*, og som derfor kan være mer omfattende regulert og styrt både rettslig og økonomisk. Her tenkes det spesielt på en regulering av virksomhetenes økonomi i form av fastsettelse av avgifter (som inntekt), inntektstak, økonomiske overføringer, lån fra staten eller på annen måte. Samtidig kan virksomhetene drive etter bedriftsøkonomiske krite-

rier for en del av sin virksomhet eller samarbeide med markedsbaserte aktører

Denne inndelingen av virksomheter er nærmere beskrevet i kapittel 7.2.3–7.2.5. Slike virksomheter kan det være behov for å organisere i rettslig selvstendige enheter eid eller initiert av staten. Det vil si i ulike typer av statselskaper, statlige foretak eller eventuelt stiftelser. Det er disse typene av virksomheter som utvalget primært har tatt utgangspunkt i når behovet for rettslig selvstendige organisasjonsformer har vært vurdert. Konklusjonene med hensyn til hvilke rettslig selvstendige organisasjonsformer det er behov for, er det gjort rede for i kapittel 7.6. Utvalget mener at dette er en representativ inndeling sett i forhold til de virksomhetene som allerede er selvstendig organisert i staten eller som i dag kan tenkes å være selvstendig organisert. Det er videre lagt vekt på at denne inndelingen skal kunne fungere i forhold til valg mellom de aktuelle organisasjonsformene. Utvalget vil likevel bemerke at de enkelte konkrete virksomhetene vil kunne inneholde ulike kombinasjoner av de kriteriene som er nevnt i kapittel 7.2.1. Det vil ikke i alle tilfeller være enkelt å plassere de ulike konkrete virksomhetene entydig etter hverandre på en skala mellom stat og marked.

I tillegg til disse tre virksomhetstypene har utvalget identifisert noen andre grupper av virksomheter som har betydelige innslag av institusjonell autonomi og noen av dem også med markedsliknende mekanismer. De kan sies å ligge i et grenseland mellom virksomheter som typisk organiseres selvstendig og virksomheter som organiseres som ordinære forvaltningsorganer. De er av ulike grunner holdt utenfor utvalgets hoveddrøftinger og vurderinger, jf. nærmere i kapittel 7.2.7–7.2.8, og i kapittel 7.6.7. Utvalget har lagt til grunn at det ligger utenfor dets mandat å drøfte og ta stilling til de konkrete organisatoriske elementene i helseforetaksreformen og forslagene til reformer for høyere utdanning. Delvis er disse primært utformet ut fra bestemte sektorpolitiske hensyn, og delvis er de helt nye reformer eller forslag til reformer som har vært utredet på særskilt grunnlag, jf. kapittel 7.2.7.

I kapittel 7.2.6 har utvalget kort vist til en spesiell type virksomhet: "formidling og salg av offentlig autorisert informasjon". Dette er blitt en samfunnsmessig viktig tjeneste. Det bør gis økt oppmerksomhet på hvordan denne organiseres.

Virksomheter som i hovedsak driver med utøvelse av offentlig myndighet, visse sosiale tjenester som finansieres helt ut av offentlige myndigheter og annen virksomhet som er en del av eller

sterkt knyttet til politisk styring og myndighetsutøvelse, vil normalt være organisert innenfor rammene av den offentlige forvaltningen som forvaltningsorganer eller -bedrifter. Politi og påtalemyndighet er også offentlige organer, men organisert med mer distanse til de politiske myndighetene enn ordinær forvaltningsvirksomhet. Domstolene er offentlige, men innholdsmessig helt ut selvstendige i forhold til politiske myndigheter. Norges Bank er et annet eksempel på et offentlig organ med betydelig grad av innholdsmessig autonomi.

Noen virksomheter som er organisert innenfor rammene av statlig forvaltning, har egne inntekter i tillegg til det som er bevilget over statsbudsjettet. Noen av disse har inntekter som er regulert gjennom avgiftsfastsettelse. Andre virksomheter kan beskrives som interne markeder med inntekter fra andre forvaltningsorganer eller fra innbetaling av egenandeler i tillegg til bevilgninger over budsjettet. Når slike virksomheter er beholdt innenfor rammene av statlig forvaltning, vil det normalt være knyttet til at det er et betydelig behov for å regulere området innholdsmessig gjennom en tettere kontakt enn det selvstendige organisasjonsformer åpner opp for.

7.2.3 Forretningsmessig virksomhet

Noen av de selskapene som staten eier, drives helt ut *etter bedriftsøkonomiske kriterier*. De er likevel gjenstand for en generell rettslig regulering, for eksempel med hensyn til sikkerhet, miljø og lignende. Det tenkes her spesielt på næringsvirksomhet som skal drives helt ut bedriftsøkonomisk, og som også drives av private. Eksempler kan være Telenor, Statoil og Norsk Medisinaldepot, før disse selskapene ble delprivatisert. Når staten eier slike virksomheter selv, har det vært vanlig å bruke statsaksjeselskapsformen. I hvilke tilfeller staten bør eie slike selskaper, og i hvilke tilfeller (del-)privatisering eventuelt er ønskelig, ligger utenfor dette utvalgets mandat. Det gjelder generelle krav til god eierstyring av bedriftene, jf. de kravene som nå stilles ut fra organisasjonsteoretiske retninger som "corporate governance" og "social corporate governance", jf. kapittel 4.2.3.

7.2.4 Forretningsmessig virksomhet der det skal tas samfunnsmessige hensyn

Den neste gruppen er virksomheter *som i utgangspunktet drives etter bedriftsøkonomiske kriterier*, men som samtidig skal ta visse samfunnsmessige eller sektorpolitiske hensyn ved driften av hele eller deler av virksomheten, eller ivareta bestemte sam-

funnsmessige oppgaver. Eksempler her kan være NSB, Posten og Store Norske Spitsbergen Kullkompani, alle er statsaksjeselskaper. Virksomhetene er definert slik at de for den vesentlige delen av sin virksomhet skal være markedsbaserte. De er generelt rettslig regulerte. De kan likevel samtidig være pålagt å ta bestemte samfunnsmessige hensyn eller å ivareta bestemte oppgaver av samfunnsmessig art. Store Norske Spitsbergen Kullkompani skal drive næringsvirksomhet i et svært spesielt og sårbart område med høye kostnader. NSB og Posten skal i utgangspunktet drive sin virksomhet i et marked og på markedsbaserte premisser. Posten er i konkurranse for store deler av sin virksomhet. NSB konkurrerer med andre transportmidler. Samtidig er dette tjenester som også må antas å være tjenester av allmenn økonomisk betydning, jf. EØS-avtalens artikkel 59 (2). Deler av den virksomheten de skal drive, lar seg for tiden ikke drive helt ut på markedsbaserte premisser.

De to særlovsorganiserte aksjeselskapene Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet skal drive etter bedriftsøkonomiske kriterier samtidig som de med utgangspunkt i de spesielle oppgavene som de har, er pålagt bestemte sosialpolitiske hensyn som rammer for virksomheten.

Flere virksomheter i denne gruppen vil være tilbydere av *samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer* som tidligere var statlige monopoler, og som nå er konkurranseutsatte og i et marked med andre aktører som tilbyr tilsvarende tjenester. Samtidig vil virksomhetene fortsatt være samfunnsmessige og i noen tilfeller kunne betegnes som tjenester av allmenn økonomisk betydning. For flere av disse virksomhetene gjelder det at overgangen til å kunne være helt ut markedsbaserte kan ta tid. Deler av virksomhetene vil kunne ha behov for offentlig støtte for å kunne fungere etter sitt formål. Dersom dette er tjenester av allmenn økonomisk betydning og støtten anses nødvendig for å ivareta formålet, kan statsstøtte etter omstendighetene gis uten å komme i konflikt med statsstøtteforbudet etter EØS-avtalen, jf. artikkel 61 og unntakene i artikkel 59 (2). Det må antas at både posttjenester i distriktene og jernbanedrift vil kunne være tjenester av allmenn økonomisk betydning. Slike oppgaver må fremgå eksplisitt og nøyaktig av lov, budsjettvedtak, andre vedtak eller fremgå som avtaler med staten.

I forhold til Posten, NSB og Avinor kjøper den norske staten nærmere bestemte tjenester på områder der markedet ikke fungerer. Begrunnelsene for disse kjøpene er distrikts- eller miljøpolitiske. Tjenestene omfatter opprettholdelse av småflyplasser i distriktene, posttjenester i distriktene samt jernba-

nettrafikk delvis på linjer der befolkningsgrunnlaget er for liten til en forretningsmessig drift, og delvis på linjer nær storbyene der jernbanetrafikken er et viktig supplement i rushtiden også ut fra miljømessige hensyn. For NSB og Avinors del utgjør dette en betydelig del av de respektive budsjettene. Begge disse selskapene kombinerer bedriftsøkonomisk virksomhet med at de har ansvaret for betydelige samferdselsmessige infrastrukturer. Viktige deler av virksomheten kan ikke drives bedriftsøkonomisk i balanse og må dekkes ved statlige kjøp av tjenester. Avinor har også viktige trafikkregulerende og sikkerhetsmessige funksjoner. Et vesentlig poeng her er at også de delene av virksomhetene som ennå ikke kan fungere helt ut på markedsbaserte premisser, skal drives så effektivt og forretningsmessig som mulig.

Utgangspunktet for denne gruppen av virksomheter er at de skal drives forretningsmessig. Samtidig skal de ivareta samfunnsmessige hensyn mer generelt i sin virksomhet, eller de skal ivareta bestemte og mer konkrete samfunnsmessige oppgaver for en del av sin virksomhet. NSB skal helt generelt bidra med miljøvennlig transport samtidig som forretningsmessige hensyn skal ivaretas. Samtidig er de pålagt mer konkrete oppgaver i forbindelse med togtransport, delvis for å bidra til mer effektive kollektive transportmidler i storbyområder, og delvis for å opprettholde kollektive transportmidler til distrikter med svakt befolkningsgrunnlag. På disse to områdene kjøper staten tjenester av NSB for å kunne gi et mer omfattende tilbud enn det som ville følge av en rent forretningsmessig drift. Hele virksomheten skal likevel drives så effektivt som mulig.

7.2.5 Virksomheter med samfunnspålagte oppgaver, økonomisk regulering og bruk av markedet

Noen offentlige virksomheter er primært opprettet for å levere *bestemte samfunnspålagte oppgaver*. Virksomheter som er pålagt bestemte oppgaver av myndighetene, vil også normalt være omfattet av en betydelig grad av offentlig og sektororientert regulering. Dette vil også omfatte *en regulering av virksomhetenes økonomiske rammer*. Med økonomisk regulering av virksomhetenes inntekter siktes det her til fastsettelse av avgifter, regulering av inntektstak (ved avgiftsfinansiering), statlig kjøp av tjenester, andre overføringer eller lån fra staten med videre. Samtidig kan virksomhetene også være av en slik art at de skal drives på en forretningsmessig måte innenfor de gitte rammene ved at virksomheten skal levere bestemte tjenester til

markedet eller på andre måter samarbeide med markedsorienterte aktører. Det vil med andre ord være ulike argumenter for at virksomhetene skal være selvstendig organiserte og samtidig eies av staten. Det kan være både innholdsmessige og mer økonomiske orienterte argumenter for en autonom organisering.

De viktigste forskjellene i forhold til den gruppen som er nevnt ovenfor, er at virksomhetenes art er av samfunnsmessig betydning og spesielt pålagt av myndighetene, og at de derfor er omfattet av sektorpolitiske og økonomiske reguleringer, også med hensyn til rammene for inntekter, direkte eller indirekte. Det innebærer en annen og tettere tilknytning til offentlige myndigheter enn for de virksomhetene som er fullt ut markedsorienterte. Begrunnelsene for de økonomiske reguleringene kan være at det dreier seg om samfunnsmessige oppgaver som er nødvendige eller som bør ivaretas av hensyn til befolkningens interesser generelt, og at en fullt ut markedsorientert økonomisk organisering vil ha utilsiktede eller andre uheldige fordelingsmessige konsekvenser.

Virksomheter med samfunnspålagte oppgaver defineres ved at de skal utføre en bestemt type samfunnsmessig oppgave på bestemte vilkår. Det innebærer at det stilles bestemte krav til tjenestenes kvalitet og tilgjengelighet. Dette vil være virksomheter som er opprettet av offentlige myndigheter og som antagelig ikke ville blitt opprettet ut fra rent forretningsmessige hensyn. Ved at de er pålagt bestemte oppgaver som kan være nødvendige ut fra samfunnsmessige hensyn, vil dette være selskaper/foretak som ikke fritt kan tilpasse seg markedsmessige hensyn. De kan være underlagt en betydelig grad av styring eller regulering ved bruk av lover, forskrifter, budsjettbetingelser, eierstyring eller avtaler. Samtidig vil dette være virksomheter som mer eller mindre kan være markedsorientert med hensyn til fordeling av tjenester. Det kan stilles krav til avkastning i denne gruppen, men ikke nødvendigvis alltid eller for alle oppgaver.

Eksempler på virksomheter med samfunnspålagte oppgaver slik det her er beskrevet, kan være Statskog, Statnett, Enova, SIVA og SND. Avinor, NSB og Norsk Eiendomsinformasjon vil også ligge nær denne gruppen. Hva som menes med samfunnspålagte oppgaver kan illustreres ved en nærmere beskrivelse av noen av disse foretakenes virksomhet. Statskog skal for eksempel forvalte betydelige grunnarealer med fjell-, fjellvidde og skog der mesteparten ikke kan drives på en ordinær markedsmessig måte, og der de viktigste hensynene blir å ta vare på arealene på en miljømessig, bærekraftig måte og ut fra friluftshensyn. Deler

av virksomheten skjer også i samarbeid med fjellstyrene som ivaretar arealer til friluftsmål, jf. fjelloven av 6. juni 1975 nr. 31. Dette er åpenbart en samfunnspålagt og samfunnsmessig oppgave. Markedet kommer inn for den relativt lave andelen av skogsarealet som kan drives næringsmessig. Bruken av arealene til friluftsmål forholder seg også til et marked, men på en nokså forsiktig måte.

Statnett driver og har systemansvaret for sentralnettet for den norske kraftdistribusjonen. Det er en monopolisert og til dels lov- og forskriftsregulert tjeneste og finansiert ved avgifter på bruken av nettet. Offentlige myndigheter setter et tak for inntektene. Krav til leveringssikkerhet og nøytral behandling av brukerne står sentralt. Enova er opprettet som en statlig mekanisme for å bidra til en bedre energiøkonomisering ut fra bestemte resultatkrav og så effektivt som mulig. Inntektene kommer fra Energifondet som er etablert ved innbetaling av en avgift på bruk av energi. SND formidler lån og garantier til næringsvirksomhet spesielt i distriktene ved innlån og tilskudd fra statskassen. Virksomheten er finansielle tjenester til næringslivet, men fordi de også skal ytes på et samfunnsøkonomisk (distriktspolitisk) grunnlag, er deler av virksomheten ikke i en regulær konkurransesituasjon. Avinor skal drive de aller fleste norske flyplassene, herunder hele stamflyplassnettet, og ivareta flysikkerheten. Inntektene er avgifter som er pålagt brukerne (flyselskapene og passasjerene) og betaling fra staten for drift av ulønnsomme flyplasser. Hver enkelt flyplass drives så forretningsmessig som mulig. Virksomheten er også i konkurranse med flyplasser i andre land og med andre kommunikasjonsmidler.

Flere av disse virksomhetene er helt eller delvis i en faktisk *monopolsituasjon*. De kan også være pålagt å utføre bestemte oppgaver som delvis skjer i konkurranse med andre leverandører, men der de er pålagt å ivareta oppgaven på en bestemt måte (SIVA, SND). Samtidig skal foretaket løse oppgavene ved å samarbeide med markedsbaserte aktører som har den faglige kompetansen.

Fordi de ivaretar samfunnspålagte og spesielle oppgaver, vil denne gruppen omfatte virksomheter som får *viktige elementer av sin økonomi regulert eller planlagt av offentlige myndigheter*. Det kan for eksempel skje:

- ved fastsettelse av avgifter (som brukerbetalning) eller av inntektsnivå/tak (Statnett, Avinor, Enova)
- ved økonomiske overføringer fra statsbudsjettet, som ved statens kjøp av tjenester, (Statskogs myndighetsutøvende del)

- ved overføringer fra statlig opprettet fond (Enova)
- ved innlån fra staten eller overføring av statlige garantier (SND, SIVA)
- ved forvaltning av bestemte statlige eiendommer eller ressurser (Statskog)

Statnetts priser reguleres av NVE. Det kan også settes et tak for Statnetts inntekter.

Enovas inntekter bestemmes av nivået på en avgift på forbruk av energi. Enova kan tilføres ytterligere midler fra staten. SND tilføres midler direkte fra staten for å ivareta distriktspolitiske hensyn. Statskog skal primært forvalte statlig eide natureiendommer på en miljøvennlig og bærekraftig måte. Noen av deres utgifter dekkes ved salg av fiske- og jaktkort. Alle disse virksomhetene ivaretar gitte oppgaver. De er relativt sett stabile, og de har delvis en regulert økonomi. Det innebærer at det er muligheter for å planlegge og dimensjonere delvis virksomhetens omfang og kostnadsnivå og delvis økonomiske reguleringer, offentlige avgifter, overføringer med videre. En eventuell avvikling bør kunne styres uten at konkurs er en aktuell eller nødvendig problemstilling.

Slike reguleringer av de økonomiske rammebetingelsene vil normalt være supplert med andre former for regulering:

- rettslig regulering ved lov, generell eller spesiell
- angivelse av bestemte formål og tilpassede vedtekter
- løpende avtalebasert regulering
- kjøp av tjenester på nærmere bestemte vilkår

Beskrivelsene ovenfor av de aktuelle virksomhetene illustrerer at det er mange ulike kombinasjoner av samfunnspålagte oppgaver, offentlige reguleringer og bruk av markedet. Både offentlige reguleringer og markedsmekanismer anvendes på mange og ulike områder av samfunnet. For de virksomhetene som er nevnt her, vil markedsatferden og markedsformene nok være påvirket av de samfunnsmessige oppgavene. Man kan også si at flere av disse virksomhetene drives for å ivareta bestemte samfunnsmessige oppgaver etter bestemte regler, samtidig som de innenfor gitte rammer drives markedsbasert.

7.2.6 Formidling og salg av offentlig autorisert informasjon

En type virksomhet i grenselandet mellom offentlig og privat sektor som er blitt aktualisert ved utviklingen av informasjons- og kommunikasjons-

teknologi, er formidling og salg av visse autoriserte informasjonen som det offentlige har tilgang på gjennom ulike offentlige registrerings- eller informasjonsordninger. Norsk Eiendomsinformasjon er organisert som statsaksjeselskap og har som oppgave å forvalte, videreutvikle og formidle/selge informasjon fra det nasjonale Eiendomsregisteret (Grunnboken) og fra Statens kartverk, jf. kapittel 6.3.5. Selskapet formidler dermed kart-, eiendoms- og tinglysningsinformasjon fra offentlig autoriserte registre, og er dermed en form for monopolvirksomhet. Det er viktige samfunnsmessige hensyn knyttet til å opprettholde en stor grad av sikkerhet om opplysningenes riktighet og å sikre en allmenn og rimelig tilgang til opplysningene. Dette er åpenbart en virksomhet som kan organiseres på flere forskjellige måter. Pris på og tilgang til slike opplysninger kan sies å være mer et samfunnsmessig enn et markedsrettet spørsmål. Slike informasjons- og kunnskapsbaser er en form for ressursforvaltning. Både riktighet og tilgjengelighet kan ha stor strategisk betydning.

7.2.7 Høyere utdanning og spesialisthelsetjenestene

Institusjoner innenfor utdanning og helse er samfunnsmessige virksomheter som yter tjenester til store deler av befolkningen. Her er det alminnelig enighet om at tilgangen til tjenestene bør være mest mulig likt fordelt i befolkningen. Det er også enighet om at disse tjenestene skal holde et høyt nivå med hensyn til kvalitet. Samtidig er både utdannings- og helsetjenestene dyre tjenester. Det er derfor behov for å utvikle kostnadseffektive organisasjonsformer som også sikrer størst mulig grad av måloppnåelse. Disse tjenestene er imidlertid også svært komplekse, og det er ikke entydig hvilke organisasjonsformer som er mest hensiktsmessig i forhold til kvalitet og fordeling av tjenester i befolkningen. Det er gjennomført ulike former for interne markeder og stykkprisfinansiering i begge sektorene. Spesialisthelsetjenestene er nå organisert som statlig eide helseforetak. De er rettslig selvstendige og organisert etter regler i helseforetaksloven, men er samtidig statlig finansierte, jf. nærmere i kapittel 6.7. Dette er en helt ny reform som er grundig utredet ut fra helsepolitiske premisser. Dette er også et særlig viktig og spesielt område der flere ulike hensyn er forsøkt balansert. Utvalget har ansett dette som primært en sektorpolitisk reform og holdt den utenfor utvalgets hoveddrøftelse av statlige selskapsformer. Høyere utdanning er for tiden under omorganisering. Også her er det lagt vekt på at de utøvende institusjonene skal

ha en viss distanse til de politiske og bestillende myndighetene. Ryssdalutvalget, jf. NOU 2003:25 har nylig levert forslag til omorganisering av denne sektoren. Dette utvalget har derfor holdt denne sektoren utenfor sin drøftelse.

Både spesialisthelsetjenestene og høyere utdanning er i dag særlovsregulerte både med hensyn til innholdet i tjenestene og organiseringen. Fordi dette er tjenester som skal kunne omfatte alle samfunnsborgere i ulike faser av livet, som det må stilles kvalitativt høye krav til, og som også er ressurskrevende, vil utvalget legge til grunn at særlovsorganisering i disse tilfellene kan være fornuftig. Det handler om omfattende og komplekse tjenester som det kan være behov for å tilrettelegge og organisere på spesielle måter. Utvalget vil likevel generelt uttale at det på så omfattende og samfunnsmessig viktige områder, kan være hensiktsmessig med en særlig tilpasset organisering fremfor bare å anvende noen av hovedorganisasjonsformene.

Utvalget har ikke drøftet de særlige organisasjonsformene som er valgt for disse områdene, idet det antas å ligge utenfor utvalgets mandat, og har derfor ikke tatt stilling til om de særlig tilpassede organisasjonsformene bør ligge innenfor staten eller være rettslig selvstendige. Helseforetaksreformen er helt ny og i ferd med å bli gjennomført. Ryssdalutvalgets forslag til ny lov om universitet og høyskoler er ute på høring idet denne utredningen avgis.

7.2.8 Virksomheter med kulturell, faglig eller annen innholdsmessig begrunnet autonomi

En rekke virksomheter har en kulturell, faglig eller lignende basert autonomi, samtidig som de er i en markedssituasjon. Dette er virksomheter som er i konkurranse og som skal drives økonomisk, men som samtidig ikke kan drives rent bedriftsøkonomisk lønnsomt, dersom mer ideelle formål som kunst, kultur og forskning skal ivaretas, fordi kostnadene er for store. Felles for disse virksomhetene er at en bestemt type kulturell, faglig eller ideell virksomhet står i fokus og ikke at virksomheten skal drives økonomisk med fortjeneste. Eksempler på dette kan i første rekke være museer og teatre. Her kan stiftelsesformen anvendes, men i flere tilfeller er også aksjeselskapsformen brukt. Det er likevel snakk om svært spesielle og kjente virksomheter som Nationaltheatret. De aller fleste virksomhetene innenfor denne kategorien, mottar også betydelige statlige subsidier for å ivareta kulturformål. Utvalget har ikke foretatt noen spesi-

ell vurdering av organiseringen av kulturelle eller kunstneriske institusjoner med henblikk på bruk av statlige selskapsformer. Se nærmere om bruk av stiftelsesformen i kapittel 7.6.7.

7.3 Selvstendige, statlige organisasjonsformer

Utvalget vil her vise til den gjennomgangen som er gjort i kapittel 3 av de aktuelle formene for organisering av statlige virksomheter. Når det gjelder de endringene som allerede er gjort i statsforetaksloven, viser utvalget til gjennomgangen i kapittel 5. Utvalgets konklusjoner om behovet for selvstendige organisasjonsformer i staten i dag, gjøres det rede for i kapittel 7.6. Utvalget har lagt hovedvekten av sine drøftelser på de eksisterende statselskaps- og statsforetaksformene, på de virksomhetene som i dag er organisert slik, og på det behovet som det må antas å være for slike organisasjonsformer i dag, jf. kapittel 7.6.1–7.6.5.

Utvalget har også til en viss grad inkludert forvaltningsbedriftene og noen av forvaltningsorganene med særskilte fullmakter som eksempler på virksomheter i drøftelsene. Utvalget har ikke vurdert forvaltningsorganformen eller endringer i denne, men vist til og kort kommentert forslagene i NOU 2003:6, og kort kommentert anvendelsesområdet for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, jf. kapittel 7.6.6.

Utvalget har lagt stor vekt på å inkludere utviklingen av rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidler som anvendes som selvstendige former for regulering, men som også har fått betydning som suppleringer til og variasjoner i de eksisterende rettslige organisasjonsformene, jf. kapittel 7.4.

Utvalget har bare helt kort nevnt stiftelsesformen og anvendelsen av denne i utredningen, jf. kapittel 7.6.7. Det er her særlig lagt vekt på de stiftelsene der statselskapsformer kunne være et alternativ. Det er i utredningen kun kort referert til helseforetaksreformen og de varslede reformene innenfor høyere utdanning. Utvalget anser disse reformene som primært sektorpolitiske reformer innenfor de to områdene, og har derfor antatt at det ligger utenfor utvalgets mandat å gå mer omfattende inn på dette, se likevel merknaden i kapittel 7.2.7.

7.4 Bruk av andre virkemidler

Utvalget har gjennom sine undersøkelser av bruken av rettslig selvstendige organisasjonsformer på virksomheter som både er markedsbaserte og skal ta samfunnsmessige hensyn, observert at de generelle organisasjonsformene i betydelig grad er supplert ved bruken av ulike virkemidler av rettslig, økonomisk og organisatorisk art, jf. kapittel 4. Det kan se ut til at man ved å supplere ved andre styrende og regulerende virkemidler, delvis er i stand til å skape organisasjonsformer som samlet sett er mer tilpasset de ulike konkrete oppgavene som skal ivaretas, og delvis har skapt mekanismer som delvis kan kompensere for bortfallet av de hierarkiske styringsformene i forvaltningen. Variasjonene i andre virkemidler kan ha bidratt til å skape mer hensiktsmessige organisasjonsformer for virksomheter som både er markedsbaserte og skal ta samfunnsmessige hensyn.

7.4.1 Rettslige virkemidler

7.4.1.1 Lovgivning og bruk av tilsynsorganer

Alle offentlige og private bedrifter reguleres av en rekke forskjellige og *generelle lover*. Det inkluderer arbeidsrettslige forhold, arbeidsmiljøet, forholdet til det eksterne miljøet og lignende. Også mange private bedrifter legger vekt på ivaretagelsen av sosiale, miljømessige og etiske hensyn ut over det lovregulerte. Det er en rekke lover som regulerer enkelte områder eller sektorer av samfunnet, men det er ikke alltid et klart og stringent skille mellom det vi kan kalle *generell lovgivning* og *sektorlovgivning*, som tar sikte på å regulere et bestemt område av samfunnet, og som dermed primært har betydning for aktørene innenfor det aktuelle området. Eksempler kan være energi, kringkastings-, jernbane- og luftfartslovene og lov om elektronisk kommunikasjon. De er alle gitt eller vesentlig endret i løpet av 1990-tallet. De illustrerer overgangen fra å styre en sektor gjennom at staten selv driver de sentrale infrastrukturene i samfunnet ved å eie forvaltningsbedrifter som kan instrueres direkte, til at en vesentlig del av den samme styringen skjer gjennom lovgivning og myndighetsutøvelse overfor statlig eller privat eide selvstendige selskaper. Lovgivningen regulerer blant annet gjennom myndighet til å gi konsesjoner og tillatelser og ved bestemmelser om kontroll og tilsyn, herunder krav til minstestandard. Statlige tilsynsorganer gjennomfører tilsynet. Både generell lovgivning og sektorlovgivning kan bidra til en hensiktsmessig regulering av selvstendige enheter.

En sterkere vektlegging av regulering gjennom lovgivning, bruk av konsesjoner til utøvende virksomheter og av tilsynsorganer, er en konsekvens av ønsket om å gjennomføre et klarere skille mellom de ulike funksjonene som offentlige myndigheter kan ha, spesielt eierrollen og tilsynsmyndigheten. Hver enkelt funksjon skal dermed kunne utføres mer habilt og presist ut fra de hensynene som den enkelte funksjonen skal ivareta. Dette er vektlagt i flere offentlige meldinger, jf. St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, kapittel 4, og St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, jf. kapittel 3 og 4. Utvalget legger dette til grunn for sine vurderinger.

Det er derfor blitt lagt vekt på å opprette eller styrke tilsynsorganer som har et generelt ansvar for tilsyn og kontroll med de utøvende virksomhetene når de utøvende virksomhetene er skilt ut til selvstendige selskaper eller foretak. Tilsynene skal ha en faglig selvstendighet knyttet opp mot generelle formål som er fastsatt i lovgivningen. I flere tilfeller har man nå søkt å gjennomføre skillet mellom statens ulike funksjoner ytterligere ved å legge tilsynsorganene til det aktuelle fagdepartementet, og eieransvaret for de utøvende virksomhetene til Nærings- og handelsdepartementet. Det gjelder blant annet Statkraft og SIVA. For de virksomhetene som i betydelig grad er faglige og formålmessig definerte, er foreløpig eieransvar, faglig ansvar og tilsynsansvar beholdt i samme departement. Det gjelder blant annet for NRK, Statnett og Vinmonopolet.

Sektorlovgivning vil i noen tilfeller omfatte en større sektor med mange aktører. I andre tilfeller vil én eller noen få aktører være fremtredende. Vinmonopolet, Norsk Tipping, Statnett og NRK kan tjene som eksempler på det siste. De kan være spesielt nevnt i loven (Vinmonopolet, NRK) eller referert til som en mer generelt bestemt og forutsatt eksisterende enhet (Statnett, Norsk Tipping) med videre bestemmelser i

kgl. res. I alle disse eksemplene er de nevnte virksomhetene sentrale aktører og virkemidler på de aktuelle områdene, og dermed en sentral del av reguleringen innenfor disse områdene. De er alle pålagt særskilte samfunnsmessige oppgaver gjennom lovgivningen. De kan også betegnes som delvise monopoler, men i ulik grad eller på ulike måter. NRK har for eksempel etter loven en særlig rett til å drive kringkasting og en tilsvarende plikt til å drive allmennkringkasting. NRK er eid av staten og er den eneste lisensfinansierte kringkaster. Samtidig er NRK i konkurranse med andre privat finansierte kringkaster om seere/lyttere. Statnett har monopol på å drive og ha ansvaret for sen-

tralnettet for energioverføring. Det har også med praktiske hensyn å gjøre. Ulike hensyn ligger derfor til grunn for de monopollignende posisjonene til disse virksomhetene.

7.4.2 Økonomiske virkemidler

7.4.2.1 Statens kjøp av tjenester

I kombinerte virksomheter og/eller virksomheter som er i endring, har statlig kjøp av tjenester blitt et viktig virkemiddel for å kunne opprettholde de delene av tjenestene som ikke kan drives forretningsmessig, og som det er av samfunnsmessig interesse å opprettholde. Staten kjøper tjenester for betydelige beløp fra NSB, Posten og Avinor for å opprettholde tjenester i distriktene eller av miljømessige grunner. Statskog betales for utføringen av sin myndighetsutøvende virksomhet. Kjøp av tjenester vil fremgå av statsbudsjettet. Det inngås i hvert tilfelle en avtale som nærmere spesifiserer hva som skal leveres og til hvilken pris. Det skjer dermed en utstrakt styring av det virksomhetene driver med i forbindelse med slike kjøp. Både NSB og Avinor mottar relativt betydelige beløp for å opprettholde tjenester. I forhold til statsstøttereglene er det avgjørende at formålet for tjenestene dekkes av de unntakene som gjelder. De eksemplene som er nevnt her, vil nok omfattes av begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning, jf. EØS-avtalen artikkel 59 nr. 2, samt oppfylle kravet til nødvendighet, slik situasjonen er nå. Det er også et krav i forhold til statsstøttereglene at den kompensasjonen som gis, ikke skal overstige de beløpene som er nødvendige for å dekke kostnadene knyttet til utføring av tjenestene. Dette muliggjør kombinasjoner av markedsbasert virksomhet og utføring av samfunnsmessige oppgaver innenfor ett og samme selskap eller foretak.

7.4.2.2 Avgiftsfinansiering eller regulering av inntekter

Virksomheter som skal ivareta samfunnsplagte oppgaver, kan også styres ved at prisnivået, inntektstaket og/eller inntektsgrunnlaget reguleres. Det gjelder blant annet virksomheter som ivaretar samfunnsmessige oppgaver og som er funksjonelle monopoler, og som finansierer sin virksomhet ved avgifter. Det gjelder i dag, om enn i ulike former, for Statnett, NRK og Avinor. Avgiftsnivået skal kunne tilpasses slik at det dekker utgiftene. Det er ulike instanser som fastsetter avgiftsnivået. Stortinget fastsetter NRKs lisensavgift. Statnett fastsetter selv avgiftene, mens myndighetene setter et inntekts-

tak for NVE. Avinors avgifter skal også godkjennes av myndighetene.

NRK er lisensfinansiert og har forbud mot å ha sponsorinntekter, med noen mindre unntak, og skal som kompensasjon for lisensfinansieringen produsere allmennkringkasting. Statnett finansierer sin virksomhet ved betaling fra de kraftprodusentene som bruker nettet. Departementet kan sette tak for inntektsnivået. Virksomheten skal drives økonomisk nøytralt i forhold til de ulike brukerne. Avinor får en betydelig del av sine inntekter gjennom avgifter som flyselskapene betaler for landinger og passasjerantall, men selskapet har også betydelige kommersielle inntekter fra driften av flyplassene. Enovas virksomhet finansieres gjennom Energifondet. Fondets inntekter består av en avgift på energibruk som er kanalisert til fondet. Virksomhetens omfang kan dermed reguleres gjennom avgiftsnivået og uttaket fra fondet.

Alle de virksomhetene som her er nevnt, er dermed gjenstand for regulering av inntektsnivået. De avgifts- eller inntektsnivåene som fastsettes, kan på ulike måter ta hensyn til investeringer, indirekte kostnader og krav til avkastning. Et vesentlig hensyn ved bruk av slike reguleringer ser ut til å være enten å sikre nøytralitet i forhold til ulike brukere og/eller å sikre et rimelig prisnivå på tjenester av allmenn karakter for alle brukere. Ved en slik regulering av inntektsnivået kan virksomhetenes omfang og økonomi også planlegges og dimensjoneres.

7.4.2.3 Avtalestyring

Enovas virksomhet reguleres ikke bare gjennom inntektsnivået, men også ved avtaler med departementet om bestemte resultatkrav for ulike former for energiøkonomisering (vindkraft, bioenergi med videre) for en nærmere bestemt tidsperiode, jf. kapittel 6.1.3. Foreløpig er det brukt fireårige avtaler. Enova inngår så avtaler med ulike kraft- og konsultantselskaper for å bidra til å utvikle ny energiøkonomiserende teknologi. De nærmere fastsettelsene av statens kjøp av tjenester fra NSB og Posten, skjer også gjennom kontraktstyring. Staten bestemmer hvilke tjenester den ønsker å kjøpe. Prisen vil være gjenstand for forhandlinger, men det er Stortinget som gjennom statsbudsjettet endelig fastsetter hva staten ønsker å bidra med. Øvrige betingelser vil også være gjenstand for forhandlinger.

Avtaleinstrumentet innebærer at det foregår tosidede forhandlinger om hva som skal ytes, de nærmere betingelsene for dette, og hva prisen skal være. Samtidig står de politiske myndighetene helt

fritt i sine endelige avgjørelser av hva de ønsker å bestille og akseptere som pris. Det er derfor ikke frie forhandlinger på samme måte som mellom to private parter. Bruken av avtaler gir likevel i form en viktig fleksibilitet. Avtaler kan også bidra til en større grad av løpende prosessstyring ved bruk av klausuler om reforhandlinger og dialog- eller kontaktmøter.

7.4.3 Organisatoriske virkemidler

7.4.3.1 Ulike former for eierstyring – bruk av vedtekter

I de møtene som utvalget har hatt med representanter for ulike selskaper og foretak og med representanter for departementene, er det blitt klart at formene for eierstyring og for kontakt mellom eier og virksomhet varierer en del. Formelle og mer uformelle styringsformer og kontakter kombineres i betydelig grad. Både representantene for virksomhetene og for eierne, ga gjennomgående uttrykk for positive vurderinger av dette. Utvalget ser positivt på at partene har funnet frem til funksjonelle rutiner for informasjonsutveksling som ser ut til å fungere på en tilstrekkelig stabil og robust måte, se nedenfor. Kontakt og informasjonsutveksling ut over generalforsamlinger og formell eierstyring benyttes spesielt for selskaper og foretak som har samfunnsplagte oppgaver, og som har en regulert økonomi ved fastsettelse av avgifter, kjøp av tjenester eller lignende.

Den formelle eierstyringen av statsselskaper og statsforetak skjer gjennom *vedtak i generalforsamling eller foretaksmøte*. Slike formelle instruksjoner brukes i relativt liten grad. Selv en virksomhet med såpass betydelige samfunnsoppgaver som Statnett, rapporterer at de bare har blitt instruert syv ganger ved generalforsamlingsvedtak, og at det ikke har dreid seg om inngrep i den daglige driften. Det er heller ikke rapportert at virksomhetene opplever at de blir instruert på uformelle måter. Den formelle organiseringen i selskaper og foretak med styret som ansvarlig organ ivaretas og respekteres.

Flere av de aktuelle statsaksje- og særlovselskapene har den såkalte *§ 10-bestemmelsen* i sine vedtekter. Det innebærer at styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å ha *politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske konsekvenser*. Denne bestemmelsen vurderes som nyttig med hensyn til å informere, men det ser ikke ut til at den har resultert i en aktiv bruk av instruksjonsmyndigheten.

Statsforetakene er på sin side bundet av bestemmelsene i statsforetaksloven om at *alle saker av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter*, skal forelegges skriftlig for departementet, statsforetakslovens § 23 annet ledd. Denne bestemmelsen må antas å favne noe videre enn § 10- bestemmelsen. Det har også vært positive vurderinger av denne prosedyren. *Styreprotokollene* skal rutinemessig sendes til eierdepartementet, § 24 tredje ledd. Staten som eier kan også bruke sin myndighet til å styre ved å variere vedtektene for de enkelte selskapene eller foretakene. Ved å bruke myndigheten til å gi vedtekter for virksomhetene, kan staten som eier bidra til å tilpasse organisasjonsformene til særlige behov som er knyttet til den enkelte virksomheten. Det kan for eksempel dreie seg om å presisere hva slags saker som skal legges frem for departementet som eier, eller hva slags oppgaver selskapene/foretakene skal ivareta.

7.4.4 Kombinasjoner av eierstyring, avtaler og regulering

Representanter for virksomhetene og departementene har rapportert at flere av statselskapene med kombinert virksomhet, de særlovsorganiserte og statsforetakene, har *uformelle kontaktmøter* 2–4 ganger i året. Normalt møter representanter for administrasjonen i virksomheten og for embetsverket i departementet. I noen tilfeller møter også statsråd og styret ved ett av møtene i året. Møtene vurderes positivt, og de brukes til gjensidig informasjonsutveksling og ikke til instruksjon av selskapene eller foretakene.

Bruken av uformelle kontaktmøter antas å gi en mulighet til å utveksle informasjon og erfaringer ved at departementene blir oppdatert om hva som skjer i virksomhetene. Tidligere har praksis vært mer restriktiv med hensyn til hva slags informasjon departementene har mottatt, fordi informasjon også kunne medføre et ansvar. Disse endringene kan tolkes i retning av at styreansvaret, også for statseide selskaper og foretak, og dermed ansvarsfordelingen mellom styre og eier, er blitt fastlagt, stabilisert og kjent, slik at både selskaper og eiere kan forholde seg til utvidet og mer uformell informasjonsutveksling. Bruk av kontaktmøter er en fleksibel mulighet for å formidle informasjon, men er av samme grunn også en krevende form som forutsetter en viss stabilitet i ansvarsfordelingen. Utvalget ser positivt på denne utviklingen og antar at den kan bidra til en videre stabilisering av statseide selskaper og foretak som organisasjonsformer. Det synes å være en klar enighet

om at styret i slike selvstendige rettssubjekter har et helhetlig ansvar for virksomheten. Dette er en vesentlig endring sammenlignet med den tidligere mer utstrakte bruken av forvaltningsbedrifter for lignende typer av virksomhet, og den uklarheten som noen ganger rådet i forhold til statens økonomiske ansvar for visse statselskaper.

Når bestillerfunksjoner og avtalestyring brukes i forhold til statselskaper og statsforetak, får de statlige myndighetene et nytt sett av styringsredskaper. Slik styring vil være klart definert i de helt konkrete bestillingene eller avtalene. De vil ikke berøre den øvrige virksomheten i selskapene. Det øker likevel kontaktflaten mellom virksomheter og departementer.

Kombinasjonene av eierstyring, kjøp av tjenester, avtalestyring og regulering ved lov kan gi en betydelig kontaktflate mellom virksomhetene og departementene som representanter for statlige myndigheter. I noen tilfeller er disse ulike styringsfunksjonene spredt mellom flere departementer (og direktorater). I andre er de samlet. Det kan være et problem at informasjon og styrings- og reguleringsmuligheter kombineres i ett departement fordi de kan påvirke hverandre på uheldige måter. Utvalget ser fordeler ved å skille klarere mellom de ulike funksjonene som statlige myndigheter har, men ser også at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å samle dem. Det gjelder spesielt når virksomhetenes særlige samfunnsoppdrag, og dermed deres faglige eller innholdsmessige, side står sentralt. Dette må nok vurderes konkret.

7.5 Betydningen av EØS-avtalen og konkurransereglens forbud mot statsstøtte

Konkurransereglene, herunder reglene om forbud mot statsstøtte i EØS-avtalen, svarer til reglene om dette i EU-traktaten. De sist nevnte har vært utviklet over tid i EU og i betydelig grad også gjennom EF-domstolens avgjørelser. Reglene gjelder for alle virksomheter som er i konkurranse, jf. EØS-avtalens artikkel 61. Det er tolket slik at alle virksomheter som utfører økonomiske tjenester omfattes. I artikkel 59 er det bestemmelser om at også det som kalles "offentlige foretak" omfattes av reglene om forbud mot statsstøtte. Det vil si virksomheter drevet av eller eid av det offentlige med en viss grad av autonomi, og som kan defineres som værende i en konkurransesituasjon. Artikkel 59 (2) inneholder et unntak. Forbudet mot statsstøtte gjelder ikke når tjenester av allmenn økonomisk betydning hindres fra å bli utført på grunn av et

slikt forbud. Hvilke virksomheter og hvilke situasjoner som omfattes av dette unntaket, er ikke alltid helt klart rettslig i EU, og er et område som er i stadig endring. Det foreligger flere nye dommer, utredninger og politiske dokumenter om temaet. Tolkningen av begrepene er dynamisk og i endring. En viktig grunn til det er også at virksomhetenes karakter forandres blant annet med bakgrunn i teknologiske forandringer og endringer i lovgivningen (graden av liberalisering av tjenester som for eksempel energi, telekommunikasjon og samferdsel).

Utgangspunktet er at statene selv kan bestemme hvordan virksomhetene skal være organisert. Samtidig gjelder forbudet mot statsstøtte for alle virksomheter som er i faktisk konkurranse. Så langt har det imidlertid også vært presisert at de statlige myndigheter må kunne bestemme at en bestemt virksomhet skal være organisert og finansiert ut fra solidariske prinsipper (en felles finansiering av allmenn tilgang til tjenestene avhengig av behov, når dette antas å være nødvendig for å ivareta virksomhetens formål. Det vil si ved tjenester som det antas nødvendig at alle i samfunnet skal ha tilgang til, uavhengig av økonomisk evne, og ved tjenester der det ut fra samfunnsmessige hensyn, må stilles særlige krav til faglig eller innholdsmessig kvalitet. I en nylig dom fra EF-domstolen som gjaldt en konflikt mellom det spanske, statlige helsevesenet og leverandører av varer til dette, er det lagt til grunn at domstolen aksepterer en solidarisk organisering av de spanske sykehuse-ene ved en statlig finansiering av virksomhetene for å gi alle et likt tilbud i forhold til EU-traktatens artikkel 86 nr. 2, jf. EØS-avtalens artikkel 59 nr. 2.

Forbudet mot statsstøtte rammer også alle potensielle statsstøttede ordninger. Ved vurderingen av statsforetaksloven, ble det ikke ansett som nødvendig at det enkelte foretaket konkret hadde oppbåret en fordel. Det var tilstrekkelig at det potensielt sett var mulig ved lovens system.

Utvalget har lagt til grunn de endringene som er gjort i statsforetaksloven med utgangspunkt i EØS-avtalens artikkel 61. For øvrig vises det til kapittel 5.3 og 5.4.

7.6 Utvalgets forslag og konklusjoner

7.6.1 Innledning

Anvendelsen av statselskaper i ulike former har spilt en viktig rolle, spesielt i norsk næringspolitikk i hele etterkrigstiden. Formålene for anvendelsen og begrunnelsene har likevel vært noe ulike. I dag

har staten tre ulike typer av statselskaper til sin disposisjon:

- statsaksjeselskaper
- statsforetak
- særlovsorganiserte selskaper

I tillegg kan forvaltningsbedriftsformen brukes for virksomheter som kombinerer myndighetsoppgaver eller forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon med mer. Det samme gjelder også for forvaltningsorganer som har budsjett- og personalpolitiske fullmakter. De spørsmålene som utvalget skal svare på er:

- om dette er et tilfredsstillende og et hensiktsmessig sett av organisasjonsformer ut fra de typene av virksomheter som det i dag kan være behov for å organisere på en mer selvstendig måte, enn de mulighetene som den ordinære forvaltningsorganformen gir
- om hver enkelt av disse organisasjonsformene er utformet på en hensiktsmessig og god måte

De virksomhetene som staten og den offentlige forvaltningen skal organisere, kan beskrives på en skala fra offentlig forvaltning, som driver med myndighetsutøvelse på den ene side, til den rent forretningsmessige virksomheten på den andre siden. Enheter som primært har utøving av offentlig myndighet som oppgave, vil normalt være organisert som ordinære forvaltningsorganer. Statseide bedrifter som driver rent forretningsmessig, vil normalt være organisert som statsaksjeselskaper. Dette utvalget skal primært utrede rettslige organisasjonsformer for virksomheter som ligger mellom disse to ytterpunktene. Det vil si virksomheter som både skal ivareta samfunnsmessige oppgaver eller hensyn, og som også skal drive etter bedriftsøkonomiske kriterier for hele eller deler av virksomheten. Som det fremgår av beskrivelsene av virksomheter som i dag er selvstendig organiserte i kapittel 6, så er dette sammensatte virksomheter som både kan være omfattende offentlig regulerte, samtidig som de også er i konkurranse. De konkrete kombinasjonene av regulering og marked varierer også i betydelig grad. Disse virksomhetene kan derfor ikke alltid enkelt plasseres etter hverandre på en éndimensjonal skala mellom stat og marked. Noen virksomheter ligger også i et grenseland mellom typiske forvaltningsorganer og de som kombinerer samfunnsmessige oppgaver og bedriftsøkonomiske hensyn. Dette vil typisk være noen av de tjenesteytende virksomhetene som er helt ut eller i det vesentlige finansiert av det offentlige, og som derfor ikke er konkurranseutsatte, men som likevel har karakter av å være interne markeder, eller som

på andre måter bruker markedslignende mekanismer, se nærmere i kapittel 7.2.2 og 7.2.6–7.2.8.

Når det gjelder de virksomhetene som både ivaretar samfunnsmessige hensyn eller oppgaver og bedriftsøkonomiske hensyn, har utvalget valgt å skille mellom tre hovedgrupper. Disse er beskrevet i kapittel 7.2.2–7.2.5 sammen med noen av de grensetilfellene som gjelder interne tjenester og interne markeder som er nevnt ovenfor. Disse tre gruppene vil bli brukt i utvalgets videre drøftelse av hvilke rettslige selvstendige organisasjonsformer som bør være tilgjengelige for virksomheter som staten eier. De tre gruppene er definert på bakgrunn av følgende kriterier:

- de aktuelle virksomhetenes art
- virksomhetenes grad av markedsbasering
- øvrige former for offentlig regulering av de aktuelle virksomhetene, herunder spesielt reguleringen av virksomhetenes økonomi, jf. kapittel 7.2.1

Tydelighet i hver enkelt organisasjonsform og oversikt med hensyn til hva som karakteriserer og skiller dem, er viktig. Det bør heller ikke være for mange organisasjonsformer. Det er også ønskelig med en robusthet med hensyn til organisasjonsformenes anvendelse over tid og dermed også til noe ulike formål.

7.6.2 Statens behov for rettslig, selvstendige selskaps- og foretaksformer

Utvalget har lagt vekt på at de statlig drevne eller eide virksomhetene som i dag er rettslig, selvstendige organiserte, eller som kunne være det, er en betydelig og sterkt variert gruppe av virksomheter som driver med sentrale og samfunnsmessige tjenester og infrastrukturer. Noen av disse drives i det vesentlige ut fra bedriftsøkonomiske kriterier. Andre har en mer blandet økonomisk struktur med betydelig avhengighet av offentlige vedtak i form av avgiftsfastsettelse eller økonomiske overføringer. Noen er helt ut konkurransutsatte og konkurrerer med andre bedrifter. Andre har helt eller delvis faktiske eller funksjonelle monopoler for viktige sider ved sin virksomhet, eller de er pålagt å ivareta bestemte oppgaver.

Hele utvalget har lagt vekt på å komme frem til klarere og mer forutberegnelige mønstre for organiseringen av selvstendige virksomheter med staten som eier (se OECDs landrapport om Norge, 2002, s. 122). Det er også lagt vekt på å komme frem til et sett av organisasjonsformer som sannsynligvis vil kunne fungere over tid og er rimelig robuste i forhold til endringer av virksomhetene.

Utvalget er enig i at statsaksjeselskapsformen egner seg for virksomheter som skal drive bedriftsøkonomisk. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder behov for nok en statlig selskaps- eller foretaksform, se nærmere i kapittel 7.6.3 og 7.6.4. Utvalget er imidlertid enige om at det ikke foreligger andre hensiktsmessige alternativer for en ny statsselskapsform enn en eventuell videreutvikling av statsforetaksformen. Utvalget er også enige om at særlovsorganisering bør unngås, se nærmere i kapittel 7.6.5. Anvendelsen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter og stiftelser er kommentert i kapittel 7.2.2, 7.2.8, og 7.6.6–7.6.7.

Hele utvalget har også lagt vekt på den praksisen som har utviklet seg med bruk av andre virkemidler som supplerer og varierer anvendelsen av de rettslige organisasjonsformene; statens kjøp av tjenester for å kompensere for markedsvikt, avgifter som inntektsform ved visse viktige samfunnsmessige infrastrukturer (tjenester av allmenn økonomisk betydning), variasjoner i vedtektene, kontaktmøter og informasjonsutveksling med eier med videre. Jf. hele kapittel 4 og kapitlene 7.6.8–7.6.9.

Hele utvalget er enig i betydningen av å skille organisatorisk mellom ulike funksjoner og roller i den offentlige forvaltningen i dag, som for eksempel mellom den overordnede styringen av virksomhetene, utøvingen av virksomhetene, bestillingen av virksomhetene og regulering, kontroll og tilsyn av virksomhetene. Utvalget har lagt vekt på dette i sine vurderinger.

De generelle endringene som allerede er gjort av statsforetaksformen, er lagt til grunn av utvalget. Den generelle statsgarantien er tatt ut av statsforetaksloven fordi den ble ansett for å være i strid med statsstøtteforbudet i EØS-avtalens artikkel 61. De virksomhetene som ivaretar samfunnsmessige oppgaver, og som kan regnes som "tjenester av allmenn økonomisk betydning", jf. EØS-avtalens artikkel 59 nr. 2, kan motta statsstøtte dersom det konkret anses nødvendig for å ivareta formålet. Staten kan dermed kjøpe bestemte tjenester fra statsselskapene eller statsforetakene eller på annen måte subsidiere virksomheten når det konkret vurderes som nødvendig etter artikkel 59 nr. 2 eller er i samsvar med unntakene i artikkel 61 nr. 2. Støtten som gis, kan ikke overstige kostnadene ved det som anses nødvendig.

7.6.3 Statsaksjeselskaps- og statsforetaksformen – flertallets syn

Utvalgets flertall (medlemmene Lien, Pettersen og Sand) har kommet til at det ut fra den foreliggende

variasjonen i typer av oppgaver som det kan være aktuelt å organisere rettslig selvstendig, vil være hensiktsmessig å opprettholde to former for statselskaper:

- *statsaksjeselskapsformen*, for de virksomhetene som i det vesentlige driver bedriftsøkonomisk
- *en noe endret og tilpasset statsforetaksform*, for de virksomhetene som primært ivaretar samfunnspålagte oppgaver og derfor driver innenfor langt mer markedsregulerte rammer

Utvalgets flertall har lagt vekt på følgende hovedargumenter:

- den foreliggende variasjon i typer av oppgaver der det kan være aktuelt å bruke rettslig selvstendige organisasjonsformer
- bredden i og betydningen av de ulike samfunnsmessige oppgavene som disse skal ivareta, og det behovet for kontakt til eierdepartementet som dette kan tilsi, og som utvalgets gjennomgang av virksomhetene har vist at eksisterer
- den betydelige direkte økonomiske reguleringen av noen av disse virksomhetene og deres inntekter eller inntektsgrunnlag, i tillegg til den øvrige offentligrettslige reguleringen
- behovet for klarhet i anvendelsen av de statlige selskapsformene

Statsaksjeselskapsformen vil fremstå som den mest hensiktsmessige organisasjonsformen for de virksomheter som i all hovedsak skal drives ut fra rent bedriftsøkonomiske kriterier, men likevel skal eies av staten, og for de virksomhetene som i hovedsak driver bedriftsøkonomisk og der de samfunnsmessige hensynene som skal tas, gjelder en avgrenset del av virksomheten eller har en mer begrenset karakter i forhold til virksomheten. Statsaksjeselskapsformen er en kjent organisasjonsform for virksomheter som konkurrerer i et marked. Bruk av den bidrar til å sikre like rammevilkår med virksomheter som de konkurrerer med. Aksjeselskapsformen er også kjent og egner seg ved virksomheter som i betydelig grad er internasjonaliserte. Det foreslås ingen endringer i statsaksjeselskapsformen.

Når den gjelder en alternativ statselskapsform til statsaksjeselskapsformen, har utvalgets flertall vurdert det slik at det er behov for dette, og at det mest hensiktsmessige her, er å ta utgangspunkt i den gjeldende statsforetaksformen og foreslå endringer i denne. Flertallet har ikke vurdert det som praktisk eller hensiktsmessig å foreslå noen helt ny statselskapsform. Flertallet mener også at det er mer hensiktsmessig å anvende en revidert og enhetlig statsforetaksform enn å bruke særlovs-

organiserte selskaper når det er behov for variasjon i forhold til statsaksjeselskapsformen. Det gir mer stabilitet og forutberegnelighet. Når det gjelder statsforetaksformen, er ordningen med statsgaranti tatt ut av statsforetaksloven ved lov av 20. desember 2002 nr. 88 Om endringer av statsforetaksloven, se nærmere om de endringene som er foretatt i kapitlene 3.2.2.2 og 5.3. Utvalgets flertall foreslår at det gjøres følgende tillegg i statsforetaksloven:

- Det tas inn i loven en bestemmelse som presiserer lovens bruksområde for "virksomheter som ivaretar samfunnspålagte oppgaver".
- Det presiseres at alle planvedtak for fremtidig virksomhet samt regulære planer for det neste året og halvårsmeldinger, skal sendes vedkommende departement sammen med styreprotokollene (lovens § 24 tredje ledd).
- Det tas inn en bestemmelse om en plikt til å avholde kontaktmøter med eieren i tillegg til foretaksmøtene, se nærmere nedenfor.

Disse endringene vil bidra til å markere at statsforetaksformen skal anvendes på virksomheter som ivaretar samfunnsmessige eller -pålagte oppgaver. Det vil heller ikke lenger være aktuelt å forby mulighetene for datterforetak, men her kan også datterselskaper fortsatt anvendes, spesielt når opprettelse skjer i samarbeid med andre aksjeselskaper.

Utvalgets flertall legger til grunn at samfunnsmessige og samfunnspålagte oppgaver normalt vil forutsette en mer omfattende regulering og kontakt med myndighetene, enn det som vil være tilfelle for de aller fleste statsaksjeselskaper som i større grad driver etter rent bedriftsøkonomiske kriterier. Kontakten med departementet vil kunne være rettet til departementet qua eier, regulator eller bestiller.

Utvalgets flertall legger videre vekt på at flere av de virksomhetene som driver med samfunnsmessige og samfunnspålagte oppgaver, er omfattet av en relativt sett betydelig direkte økonomisk regulering av virksomhetenes inntekter i form av statlig fastsettelse av avgifter (som anvendes som betaling for tjenester), tak på samlet inntekt, kjøp av tjenester, lån fra staten, formidling av statlige garantier, overføring av eiendommer med videre, jf. kapittel 7.2.5. Det er en betydelig sammenheng mellom virksomhetenes art, typer av samfunnsmessige oppgaver og omfanget av økonomisk og annen regulering. De formene for økonomisk regulering som benyttes, gjelder i stor grad direkte eller indirekte regulering av inntektene. Dette har en så vidt stor betydning for de virksomhetene det

angår, at dette må anses for å innebære en form for statlig medansvar for at virksomhetene skal kunne ivareta sine formål på en forsvarlig måte.

Flertallet har lagt vekt på at de undersøkelserne som utvalget har gjort, viser at virksomheter med samfunnsplågte oppgaver har en betydelig og uformell, men samtidig også ryddig kontakt til myndighetene qua eier, bestiller og regulerende myndighet. Både virksomhetenes ledelse og departementene (ved brev og i referansegruppemøter), har overfor utvalget gitt uttrykk for at de kontaktmøtene som avholdes for utveksling av informasjon og erfaringer, fyller viktig funksjon og fungerer på en ryddige måte. Det har ikke vært rapportert at dette har bidratt til overstyring eller instruksjoner fra departementene.

Forskjellene innenfor gruppen av virksomheter som det kan være aktuelt å organisere selvstendig med hensyn til grad av samfunnsplågte oppgaver og omfang av statlig økonomisk regulering, har etter flertallets syn betydning for virksomhetene og for hvordan de styres, jf. kriteriene i kapittel 7.2.1. Utvalgets flertall legger vekt på at disse forskjellene er så vidt betydelige både for forholdet mellom eiere og virksomheter og for forholdet utad til andre, at de bør reflekteres i en viss bredde i de rettslige organisasjonsformene og synliggjøres utad ved at to statsselskapsformer opprettholdes. De direkte økonomiske reguleringsene som er nevnt, innebærer en viktig forskjell med hensyn til betingelsene for å drive virksomheter og for forholdet til staten som eier, sammenlignet med virksomheter som henter sine inntekter fra markedet. Selv om ansvaret for rettslig selvstendige virksomheter påligger de enkelte styrene, så vil statlige myndigheter i disse tilfellene også ha et ansvar for hvordan de økonomiske reguleringsene håndteres. Samtidig vil de spesielle bestemmelsene om kontakten til eier ikke være svært forskjellige fra bestemmelser som er tatt inn i vedtektene til mange av statsaksjeselskapene. Bestemmelsene vil være godt forenlige med foretakenes status som selvstendige og statlig eide rettssubjekter.

Bredden og variasjonene i virksomhetenes art markeres bedre ved at det gis regler om *to selskapsformer på lovs nivå*. Den mer omfattende kontakten med eieren- og eventuelt reguleringsdepartementet, vil fremstå som mer synlig og ryddig ved at reglene om dette er gitt i lov, enn om de bare er gitt ved vedtekter.

En ny statsforetaksform uten bruk av generelle statlige garantier, men mer spesifiserte regler om rapportering til departementet, bør kunne brukes for virksomheter som i hovedsak utfører samfunnsplågte oppgaver, og som derfor har en delvis regu-

lert inntektsside, samtidig som de også bruker markedet innenfor de rammene og de oppgavene som er gitt. De fleste virksomheter som i dag er organisert som statsforetak, er typisk pålagt bestemte samfunnsmessige oppgaver ved lov eller annet myndighetsvedtak. De er i betydelig grad direkte økonomisk regulerte, jf. kapitlene 6.1 og 7.2.5. I og med at de er opprettet for å ivareta bestemte oppgaver, kan de ikke fritt endre sine aktiviteter ut fra lønnsomhetsbetraktninger. I noen tilfeller er dette monopol eller monopollignende oppgaver (Statnetts ivaretakelse av sentralnettet, Statskogs ivaretakelse av statens skog- og fjelleiendommer som naturressurser). For de virksomhetene som i dag er organisert som statsforetak, vil det også være en praktisk fordel å kunne fortsette med den organisasjonsformen som de har.

For virksomheter som ivaretar samfunnsplågte oppgaver og har deler av sine inntekter regulert av myndighetene, er de økonomiske rammebetingelsene normalt nokså predikerbare. De vil normalt ha bedre muligheter til å planlegge virksomhet og økonomi over tid. Etter bortfallet av de generelle garantiene i statsforetaksloven vil imidlertid konkurs være en mulighet. Tidligere, blant annet i NOU 1989:5, Hermansenutvalget, ble det lagt vekt på at statlig eide virksomheter som organiseres som selvstendig statsselskaper, skulle kunne gå konkurs. Det skulle ikke ligge noen skjulte garantier i statsselskapsformene. Det innebar på den andre siden at virksomheter som ble ansett som viktige å opprettholde som stabile, ikke burde organiseres som statsselskaper.

Statsforetaksformen ble delvis opprettet for å ivareta et behov for rettslig selvstendig organisering samtidig som man skjermet virksomheten fra å kunne gå konkurs. Etter de endringene som er gjort i statsforetaksloven med utgangspunkt i statsstøtteforbudet i EØS-avtalen, vil konkurs være en reell mulighet for statsforetakene. Statsforetaksformen bør derfor heretter ikke anvendes på virksomheter som myndighetene ønsker å unngå at skal kunne gå konkurs. Da er forvaltningsorganformen med særskilte fullmakter det hensiktsmessige alternativet. Det bør likevel føyes til at virksomheter som er direkte økonomisk regulert på måter som er beskrevet ovenfor (og som inkluderer de fleste statsforetakene i dag), har visse muligheter for å kunne planlegge de økonomiske sidene av sin virksomhet. Selv om konkursumuligheten er reell, er den mindre sannsynlig for slik virksomhet realistisk sett. Flertallet kan derfor ikke se at de endringene som er gjort i statsforetaksloven i 2002, gjør denne formen mindre egnet for de virksomhetene som i dag er organisert slik.

Det inntrykket utvalget har fått av statsforetakenes virksomhet siden opprettelsen av denne formen, er at formen har fungert godt, og at statsgarantien i praksis ikke har vært viktig for virksomhetenes drift. De har vært pålagt å drive ut fra bedriftsøkonomiske kriterier, eller så effektivt som mulig innenfor de gitte rammene. Det ser også ut til at de har vært drevet slik innenfor de gitte rammene. Virksomheter som er pålagt å utføre bestemte oppgaver av eier eller av bevilgende myndighet, kan heller ikke endre eller nedlegge slik virksomhet og gå over til andre oppgaver avhengig av lønnsomhetsvurderinger, uten å ha fått samtykke til det. De har også mer klart definerte oppgaver fra eier enn det som er vanlig. Det innebærer at de virker innenfor klart regulerte markeder og rammer. Derved mangler de samtidig den fleksibiliteten som normalt tillegges vekt for virksomheter som driver bedriftsøkonomisk.

Statsstøtte vil eventuelt kunne gis til virksomheter som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning i konkrete situasjoner, dersom dette er i samsvar med unntakene fra statsstøtteforbudet i EØS-avtalens artiklene 61 og 59 (2), uavhengig om de er organisert som statsforetak eller som statsaksjeselskap, jf. kapittel 5.

Flertallet anser det som viktig at *staten har til rådighet en organisasjonsmodellmeny som er adekvat i forhold til de utfordringene som stilles*, som har en viss bredde, og som samtidig er oversiktlig, klar og tilstrekkelig robust. Flertallet antar at dette best imøtekommes ved å opprettholde både statsaksjeselskapsformen og en noe endret statsforetaksform, slik det foreslås her. Flertallet legger også vekt på at det da bør være enklere å unngå særlovsorganisering. Ved å opprettholde to statselskapsformer, markeres bredden i de aktuelle virksomhetene med hensyn til samfunnsmessig tilknytning og oppgaver og variasjonene i virksomhetenes økonomiske struktur og de reguleringene som de omfattes av. Flertallet ser ikke noe behov for andre eller nye statsselskapsformer enn de to som her er nevnt.

Med to statsselskapsformer gis staten, etter flertallet i utvalgets syn, en bedre mulighet til også å bruke rettslig selvstendige organisasjonsformer ved organiseringen av sentrale samfunnsmessige tjenester eller infrastrukturer, når disse både har en viktig samfunnsmessig forankring og har et behov for en mer selvstendig organisasjonsform. Forekomsten av to selskapsformer vil således kunne lette og understøtte forvaltningspolitisk reform- og moderniseringsarbeid. For noen av disse tjenestene kan det være motforestillinger mot å bruke en ren statsaksjeselskapsform som normalt asso-

sieres med en rent bedriftsøkonomisk orientert virksomhet. Statsforetaksformen innebærer også en større avstand til salg eller delprivatisering av virksomhetene. Statsforetaksformen kan dermed fremstå som å gi mer stabile rammebetingelser for slike virksomheter enn statsaksjeselskapsformen.

Dette argumentet virker også motsatt vei: Virksomheter som primært virker i et marked, og som det kan være aktuelt å selge eller delprivatisere, passer best å organiseres som statsaksjeselskaper. Betydningen av de samfunnspålagte oppgavene og den tilknyttede offentlige (relative) styringen med inntektsrammene, og dermed behovet for en stabil og offentlig forankret eierrolle, står sentralt i begrunnelsen for å opprettholde en særlig statsforetaksform ved siden av statsaksjeselskapsformen.

Det har ikke ligget innenfor utvalgets mandat å vurdere behovet for omdanning av enkeltvirksomheter og -selskaper. Utvalgets flertall vil likevel peke på at gjennomgangen av trekk ved formål, oppgaver og rammevilkår for dagens forvaltningsbedrifter, statsforetak, særlovselskaper og statsaksjeselskaper som opererer mellom stat og marked, viser at det ut fra utvalgets typologisering er flere virksomheter enn dagens statsforetak, som det vil kunne være mulig eller formålstjenlig å vurdere organisert innenfor en revidert statsforetaksmodell.

7.6.4 Statsaksjeselskaps- og statsforetaksformen – mindretallets syn

Utvalgets mindretall (medlemmene Boye og Aarbakke) mener at det ikke er tilstrekkelig behov for å opprettholde en særskilt statsforetaksform og vil derfor foreslå at dagens lov om statsforetak oppheves.

Reglene om at det ikke kunne åpnes konkurs i statsforetak, og de tilknyttede reglene om statens ansvar for udekkede forpliktelser under avvikling av foretaket, var tidligere et karakteristisk kjennetegn ved denne selskapsformen. Statens behov for å kunne drive virksomhet gjennom selskaper organisert som egne rettssubjekter uten trussel om konkursåpning, var da også i sin tid en viktig del av begrunnelsen for at statsforetak overhodet ble etablert som en egen selskapsform. Når de nevnte reglene nå er opphevet, har statsforetaksformen mistet sitt kanskje viktigste særtrekk, samtidig som en viktig del av begrunnelsen for å ha statsforetak som en egen selskapsform ikke lenger er til stede.

Statsforetaksloven ble i sin tid utformet etter mønster av den dagjeldende aksjeloven av 1976,

med særreglene for statsaksjeselskaper, som i dag gjenfinnes i aksjeloven av 1997. Det har dermed alltid vært betydelige likheter mellom regelverket for statsforetak og regelverket for statsaksjeselskaper. Dette inntrykket er nå ytterligere forsterket gjennom opphevelsen av de nevnte reglene i statsforetaksloven, som representerte én av de viktigste forskjellene mellom de to regelsettene. Etter mindretallets syn, gjenstår nå kun mindre betydningsfulle forskjeller, som dessuten kan nøytraliseres gjennom bruk av hensiktsmessige vedtektsbestemmelser og/eller instruksjoner. Etter mindretallets syn vil for eksempel en bestemmelse som statsforetaksloven § 23 annet ledd, om styrets plikt til å forelegge visse saker for eierdepartementet, kunne implementeres i et statsaksjeselskap på én av de nevnte måtene, dersom det anses ønskelig. Graden av likhet mellom regelverket for statsaksjeselskaper og regelverket for statsforetak, er i seg selv et argument mot å opprettholde to regelsett.

Mindretallet deler flertallets syn på at staten i visse tilfeller har et særlig behov for styring og/eller finansiering av visse offentlige virksomheter. Ettersom de rettslige rammebetingelsene for statsforetak og statsaksjeselskaper i utgangspunktet er svært like, kan imidlertid mindretallet ikke se at statens muligheter til å realisere slike målsettinger påvirkes av om det ene regelsettet – statsforetaksloven – oppheves.

Mindretallet kan heller ikke slutte seg til flertallets syn om at det er behov for statsforetaksformen, fordi staten i visse tilfeller skal kunne markere at en virksomhet ikke skal drives markedsorientert. Statlig virksomhet er uansett svært mangfoldig, og enten man har én eller to former for statsforetak til rådighet vil hver selskapsform nødvendigvis måtte romme et vidt spekter av forskjelligartede virksomheter. En ordning med to selskapsformer er i noen grad egnet til å tilsløre dette mangfoldet, ved at det skapes inntrykk av at statens virksomhet lar seg inndele i visse hovedkategorier. En ordning med to selskapsformer vil dessuten kunne virke misvisende ved at virksomheter som er nært beslektet, fremstår i forskjellig ham. Etter mindretallets syn unngås slike problemer dersom man lar statsaksjeselskapsformen være det eneste alternativet. På denne måten vil omverdenen måtte være klar over at statsaksjeselskapene er en svært heterogen masse, og man vil ved etableringen av et selskap ikke sende ut bestemte signaler om virksomhetens art med videre, annet enn at det er ønskelig at virksomheten drives i selskapsform.

Etter mindretallets syn er det videre et moment at statsaksjeselskapsformen er langt mer kjent enn statsforetaksformen, og derfor enklere å forholde

seg til for folk flest. Dette er samtidig en fordel for vedkommende selskap, ikke minst internasjonalt. Også dette forholdet tilsier at man ikke viderefører den lite kjente formen statsforetak.

Mindretallet legger endelig en viss vekt på at statsforetaksformen hittil i relativt liten grad har vært benyttet i praksis, og det til tross for at formen inntil nylig har hatt visse særtrekk som burde gjøre den egnet til visse former for statlig virksomhet. Mindretallet avstår fra å spekulere i årsakene til dette, men anser det lite trolig at formen vil bli mer attraktiv i fremtiden etter at de nevnte særtrekkene er blitt borte. Å opprettholde en lov av marginal praktisk betydning, fremstår som lite hensiktsmessig, og også dette forholdet tilsier derfor at statsforetaksformen bringes til opphør.

7.6.5 Særlovselskaper

Særlovsorganisering er en betegnelse som brukes på statseide selskaper som er gitt en særlig rettslig organisasjonsform i egen lov. I praksis vil disse organisasjonsformene bygge på én av de kjente organisasjonsformene. Særlovsbestemmelser som bare angår den materielle eller substansielle reguleringen av virksomheten, faller utenfor det som her betegnes som særlovselskaper. Flere av de eksisterende statsaksjeselskapene og statsforetakene omfattes av elementer av enkelte slike særlige materielle lovbestemmelser. I dag er de viktigste særlovselskapene AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, Petoro AS, NORFUND og SND.

Utvalget vil anbefale at særlovsorganisering (som rettslig organisasjonsform) for fremtiden unngås. Utvalget kan ikke se at behovet for særlovsorganisering er så stort at fordelene oppveier ulempene. Bruken av særlovselskaper er generelt sett uhenksom, delvis fordi mange variasjoner av statsforetaksformen kan bidra til rettslig usikkerhet, og delvis fordi det gjør bruken av statsforetaksformer uoversiktlig. Ved regulering i særlover kan det lettere oppstå usikkerhet om alle sider ved den rettslige organiseringen er gjennomtenkte, og det kan lett virke uoversiktlig for selskapenes samarbeidspartnere. Fordelene ved å bruke særlovsorganisering er imidlertid at man lettere kan skreddersy en organisasjonsform for den enkelte virksomheten.

Utvalgets flertall (Lien, Pettersen og Sand) legger vekt på opprettholdelsen av statsforetaksformen vil gjøre det enklere å unngå bruk av særlovsorganisering. Hele utvalget viser til at de ulike rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidlene som det er vist til i kapittel 7.4, vil kunne supplere de generelle organisasjonsformene og derved

bidra til den nødvendige variasjonen og tilpasning av organisasjonsformene. Materielle særregler vil kunne gis i de lovene som regulerer området. Det kan også gis supplerende bestemmelser i vedtektene for det enkelte selskapet eller foretaket. Utvalget flertall legger til grunn at de eksisterende særlovselskapene vil kunne omorganiseres uten store problemer til statsaksjeselskaper eller statsforetak, og kan ikke se at det foreligger sterke grunner for å opprettholde særlovsorganiseringen.

Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet er tradisjonsrike selskaper med spesielle organisasjonsrettslige tilpasninger i forhold til de særlige hensyn som skal tas ved virksomhetenes utøvelse. Begge bør i dag kunne omorganiseres til én av de to nevnte formene, men det kan heller ikke betraktes som noe stort problem at disse to fortsetter med de former de har i dag. Hovedpoenget er å unngå opprettelse av nye særlovselskaper. SND har allerede en organisasjonsform som ligger nær statsforetaksformen og vil etter flertallets syn kunne omorganiseres til statsforetak uten store problemer. Mindretallet viser til at statsaksjeselskapsformen kan benyttes her.

Petoro AS er holdt utenfor behandlingen her. Det ivaretar et svært spesielt formål sammenlignet med andre statsselskaper. Formålet art er også begrunnelsen for de særlige selskapsrettslige reglene. Det kan være gode grunner til at de styringsmessige rammene her er spesielle, og selskapets oppgaver er slik at de særlige reglene har liten relevans for andre selskaper.

Helseforetakene og reformene for høyere utdanning er holdt utenfor her, jf. kapittel 7.2.7. Lovgivningen her har mer karakter av sektorlovgivning for store og samfunnsmessig viktige tjenester tilpasset de særlige kravene til innholdet i de respektive tjenestene, enn av organisasjonsrettslig særlovgivning.

7.6.6 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen ble historisk utviklet for å ivareta en kombinasjon av myndighetsutøvende funksjoner, monopolbasert tjenesteyting knyttet til samfunnsmessige infrastrukturer, og – etter hvert – konkurranseutsatt tjenesteyting. I de senere årene er konkurranseutsatt tjenesteyting skilt ut som egne aksjeselskaper, og ut fra hensyn til rendyrking av ulike statlige roller, ble også myndighetsutøvelse og tjenesteyting skilt. Noen av dagens forvaltningsbedrifter ivaretar kun tjenesteyting overfor statens egne organisasjoner, mens noen har utadrettede, samfunnsmessige og infra-

strukturelle oppgaver, mer i tråd med den tradisjonelle bruken av formen.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter er aktuelle for virksomheter som har en særlig nær statlig tilknytning, virksomhetsmessig og økonomisk. Virksomheter som det vil foreligge et behov for å kunne instruere mer fortløpende, bør organiseres som del av den offentlige forvaltningen. Noen virksomheter vil kunne ligge i en gråsoner mellom forvaltningsorganer med fullmakter og bruk av selvstendige organisasjonsformer. Det avgjørende med hensyn til valg av organisasjonsform bør være hvor sterk den samfunnsmessige eller statlige tilknytningen er, og i hvilken grad dette gir seg utslag i behov for innholdsmessig regulering som også er av en politisk art.

I dag er det fire forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Statens Pensjonskasse. Noen av disse er statsinterne tjenesteytere og bruker interne markeder. GIEK formidler kreditt til eksterne, men i sammenhenger der det også relativt sett tas betydelig risiko. Statens kartverk produserer kart som selges av statseide Norsk Eiendomsinformasjon AS. Statens Pensjonskasse har både en intern og en ekstern markedsfunksjon. Det er også flere forvaltningsorganer som i dag har fullmakter til bruk av nettobudsjettering, og som har egne inntekter ved siden av de beløpene som bevilges.

Dersom Andreassenutvalgets forslag om bruk av periodiseringsprinsippet og flerårsbudsjettering etter hvert gjennomføres, vil disse underformene over tid bli mindre viktige innenfor forvaltningen. Det vil likevel sannsynligvis ta tid. Nettobudsjetteringsprinsippet er heller ikke foreslått som et generelt prinsipp, og vil fortsatt ha betydning for de virksomhetene som også har inntekter i tillegg til de statlige bevilgningene. Utvalget ser positivt på den utviklingen som har vært med en økt bruk av økonomiske og administrative fullmakter innenfor forvaltningen. Nettobudsjetterte forvaltningsorganer er et viktig alternativ for virksomheter som ivaretar samfunnsmessige oppgaver og har en betydelig statstilknytning økonomisk. Den økte bruken av fullmakter innenfor staten, utviklingen av nettobudsjetterte forvaltningsorganer og en opprettholdelse av statsforetaksformen, tilsier etter flertallet i utvalgets mening, at det bør vurderes nærmere hvorvidt det er behov for å opprettholde forvaltningsbedriftsformen.

7.6.7 Stiftelsesformen

Stiftelsesformen brukes bare unntaksvis i offentlig forvaltning i dag. Utvalget legger til grunn at stiftelsesformen bør unngås brukt for virksomheter der det er behov for en viss styring, og der det kan være aktuelt med omstilling og endringer av virksomheten. Dette er i samsvar med anbefalingene i Hermansenutvalgets innstilling, NOU 1989:5, kapittel 7.5.5. I den innstillingen er det lagt til grunn at stiftelsesformen kan være aktuell ved virksomheter der det vil være en stor grad av stabilitet i virksomhetene over tid, og der det samtidig er behov for en stor grad av faglig eller kulturelt basert autonomi og avstand til myndighetene. Dette utvalget er enig i det. Dette utvalget antar derfor at stiftelsesformen ikke hadde vært noe realistisk alternativ for de statlige tjenesteytende virksomhetene som har vært omorganisert i løpet av 1990-tallet og frem til i dag, jf. oversikt i kapittel 2.4.5. Det ses her bort fra virksomheter der kulturell eller faglig basert autonomi står sentralt. Flere av de eksisterende stiftelsene som statlige myndigheter har opprettet eller bidratt til å opprette, vil kunne organiseres som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller statsforetak. Det vises for øvrig til Riksrevisjonens gjennomgang av statlig opprettede stiftelser, jf. Dokument nr. 3:6 (1998–1999) og Innst. S. nr. 177 (1998–1999).

Utvalget antar at stiftelsesformen generelt sett ikke er hensiktsmessig i forhold til de virksomheter som er omtalt her eller som generelt sett kan sies å ligge i et grenseland mellom marked og ivaretagelse av samfunnsmessige oppgaver. Stiftelsesformen bør i hovedsak bare vurderes som et alternativ for virksomheter av en mer stabil og kulturelt forankret karakter, for eksempel museer og teatre.

7.6.8 Utviklingen av eierstyring

Som det er vist til i kapittel 7, er det flere forhold omkring bruken av statselskaper som har forandret seg siden Hermansenutvalgets innstilling. Det

synes å være utviklet et mer bevisst forhold til hva det innebærer å bruke rettslig selvstendige organisasjonsformer innenfor rammene av staten med styret som det ansvarlige organet og med eier i en mer tilbaketrukket rolle. Det er skapt en klarere bevissthet om at praktiseringen av rettslig selvstendige organisasjonsformer synes å ha blitt stabilisert, nå med staten i en mer indirekte eierposisjon. Det er etablert en bevissthet for at styret har ansvaret for virksomheten, og at eier bare skal bruke sin myndighet ved generalforsamlingsvedtak i særlig viktige saker. Praktiseringen av statselskapsformen og styreansvaret er lagt tettere opp til praksis i privat eide selskaper. Samtidig ser det ut til å ha blitt muliggjort en tiltakende uformell kontakt mellom departementene som eiere eller som bestillere og selskapenes/foretakenes ledelse. Denne kontakten rapporteres å ha primært en informativ funksjon, og ikke å misbrukes til å gi instruksjoner. Kontaktmøter som brukes til informasjonsutveksling kan bidra til å videreutvikle statselskaps- og statsforetaksformene, slik at det klare skillet mellom virksomheten ved styret og departementet som eier, opprettholdes samtidig som samfunnsansvaret kan ivaretas, ikke bare ved rettslig regulering og kontroll, men også ved informasjonsutveksling.

7.6.9 Anvendelsen av andre virkemidler

Hele utvalget har lagt vekt på betydningen av at ulike rettslige, økonomiske og organisatoriske virkemidler i dag bidrar til å supplere og variere de statlige og rettslig selvstendige organisasjonsformene. Det vises her til beskrivelsen av disse virkemidlene i kapittel 7.4. Anvendelsen av slike supplerende virkemidler kan bidra til å avdempe dramatikken i valget mellom de ulike selvstendige organisasjonsformene som staten anvender. Det legges her særlig stor vekt på mulighetene for å variere vedtektene, statens kjøp av tjenester, bruken av kontaktmøter og informasjonsutveksling, og den økte vektleggingen av å bedre de statlige tilsyns- og kontrollorganene.

Kapittel 8

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets anbefalinger er basert på en prinsipiell drøfting av behovet for en standardisert selskapsform i tillegg til statsaksjeselskapsformen. Utvalget har som et utgangspunkt for drøftingen, foretatt en gruppering av statlige selvstendige virksomheter ut fra virksomhetenes art, økonomiske struktur og hva slags regulering de er gjenstand for. Utvalget har sett det som viktig at staten har til rådighet en meny av organisasjonsmodeller som er adekvat i forhold til de utfordringene som stilles, som har en viss bredde, og som samtidig er oversiktlig, klar og tilstrekkelig robust. Det er samtidig lagt stor vekt på at valg av organisasjonsmodell vil måtte ses i sammenheng med de øvrige virkemidlene som staten har til disposisjon for styring av enkeltsektorer og virksomheter. Utvalget har ut fra dette vurdert alternative organisatoriske løsninger for ulike typer virksomheter. Utvalgets anbefalinger er gitt på et generelt grunnlag. De administrative og økonomiske konsekvensene av anbefalingene vil avhenge av hvordan forslagene blir fulgt opp i praksis ved en nærmere gjennomgang og vurdering av tilknytningsform og alternativ virkemiddelbruk for konkrete virksomheter.

Utvalgets flertall har kommet til at det ut fra den

foreliggende variasjonen i typer av virksomhet der det kan være aktuelt å bruke selvstendige organisasjonsformer, kan være hensiktsmessig å opprettholde to former for statselskaper: *statsaksjeselskapsformen*, for de virksomhetene som primært er markedsbaserte, og *en noe endret og tilpasset statsforetaksform*, for de virksomhetene som primært ivaretar samfunnspålagte oppgaver. Flertallet har fremmet konkrete forslag til endringer i någjeldende statsforetakslov. Flertallets forslag antas isolert sett ikke å ville medføre vesentlige endringer med hensyn til organisering og styringspraksis for dagens statsforetak.

Utvalgets mindretall mener at det ikke er tilstrekkelig behov for å opprettholde en særskilt statsforetaksform, og vil derfor foreslå at dagens lov om statsforetak oppheves. Mindretallets forslag innebærer at virksomheter som i dag er organisert som statsforetak, vil måtte endre tilknytningsform.

Det har ligget utenfor utvalgets mandat å komme med anbefalinger om valg av tilknytningsform for konkrete virksomheter. Utvalget har ikke foretatt noen beregning av mulige administrative og økonomiske konsekvenser av de prinsipielle anbefalingene.

Litteraturliste

Offentlige utredninger:

- NOU 1984:23 Om produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem
 NOU 1989:5 En bedre organisert stat
 NOU 1990:32 Statens lønnskomité av 1988
 NOU 1991:8 Lov om statsforetak
 NOU 1991:26 Om bruk av styrever i statlige virksomheter
 NOU 1999:15 Hvor nært skal det være?
 NOU 2000:14 Frihet med ansvar
 NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?
 NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskapning
 NOU 2003:6 Hva koster det?
 NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler

Stortingsmeldinger:

- St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
 St.meld. nr. 61 (1996–1997) Om eierskap i næringslivet, jf. St.meld. nr. 19 (1997–1998) Tilleggsmelding om eierskap i næringslivet
 St.meld. nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning, s. 52
 St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap
 St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn
 St.meld. nr. 51 (2002–2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv

Stortingsproposisjoner:

- St.prp. nr. 52 (1984–1985) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i statens bevilgningsreglement
 St.prp. nr. 87 (1989–1990) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem
 St.prp. nr. 51 (2002–2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv
 St.prp. nr. 1 – Statsbudsjettet medregnet folketrygden. Ulike fagdepartementers budsjettproposisjoner for utvalgte år i perioden 1990–2004

Odelstingsproposisjoner:

- Ot.prp. nr. 32 (1991–1992) Om lov om statsforetak
 Ot.prp. nr. 57 (1991–1992) Om lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
 Ot.prp. nr. 69 (1994–1995) Norsk rikskringkasting som aksjeselskap. Om lov om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 Om kringkasting
 Ot.prp. nr. 2 (1996–1997) Om lov om statens postselskap, lov om statens jernbaneselskap mv.
 Ot.prp. nr. 23 (1996–1997) Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeselskapsloven)
 Ot.prp. nr. 55 (1998–1999) Om lov om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og i lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram
 Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 Om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova)
 Ot.prp. nr. 48 (2000–2001) Om lov om endring i lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (forvalterordning for statens direkte økonomiske engasjement)
 Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)
 Ot.prp. nr. 13 (2002–2003) Om lov om endringer i lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak mv.
 Ot.prp. nr. 14 (2002–2003) Om lov om omdanning av Luftfartsverket til statsaksjeselskap
 Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn i Finnmark fylke
 Ot.prp. nr. 101 (2002–2003) Om lov om endring i lov av 20. desember 2002 nr. 88 Om endringer i lov av 30. august 1991 nr. 71 Om statsforetak mv.

Lover:

- Lov av 19. juni 1931 nr. 18 Om Aktieselskapet Vinmonopolet § 3, første ledd (vinmonopolloven)

Lov av 6. juni 1975 nr. 31 Om lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellogen)

Lov av 30. august 1991 nr. 71 Om statsforetak

Lov av 3. juli 1992 nr. 97 Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Lov av 28. august 1992 nr. 103 Om pengespill

Lov av 11. juni 1993 nr. 101 Om luftfart (luftfartsloven)

Lov av 15. juni 2001 nr. 93 Om helseforetak

Lov av 23. mai 1980 nr. 11 Om stiftelser

Lov av 22. november 1996 nr. 65 om statens postselskap

Lov av 22. november 1996 nr. 66 om statens jernbanetraffikselskap

Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper

Lov av 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)

Lov av 20. desember 2002 nr. 88 Lov om endringer i lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak mv.

Lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland

Riksrevisjonen:

Dokument 3:2 (2002–2003) Om Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv.

Dokument 3:6 (1998–1999) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i offentlig forvaltning

Statskonsultrapporter:

Statskonsultrapport 1998:18 Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer

Statskonsultrapport 1998:21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis

Statskonsultrapport 1999:16 Statlig eierskap og sektorstyring

Statskonsultrapport 1999:18 Staten sin bruk av stiftingar

Statskonsultrapport 1999:19 Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen

Statskonsult (bok) 2000: Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer

Statskonsultrapport 2001:16 Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor – utviklingstrekk og utfordringer

Statskonsultrapport 2001:17 Spiller det noen rolle?

Statskonsultrapport 2001:24 I god form. Tilknytningsformer i staten

Statskonsultrapport 2002:17 Nettobudsjetterte forvaltningsorganer

Annet:

EUs grønnbok om tjenester av allmenn økonomisk betydning, COM (2003) 270

OECD-rapport: Reviews of Regulatory Reform Norway – preparing for the future now

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten

Økonomireglementet for staten, R-0564 B

Vedlegg 1

Organisering av statlig virksomhet i enkelte land

Notatet er et innspill til utvalg som vurderer statsforetaksformen og alternative selskapsformer for statlig virksomhet. Formålet med notatet har vært å gi et innblikk i hvordan statlig virksomhet er organisert i andre land, og da spesielt virksomhet som ligger i grenselandet mellom marked og forvaltning. Innspillet er utarbeidet av Statskonsult ved sekretariatet for utvalget. Det er basert på tilgjengelig litteratur og materiale som er lagt ut på internett. Notatet er utarbeidet vinteren 2003.

Danmark

Myndighetsoppgaver i Danmark er organisert som statsvirksomhet eller nettostyrt virksomhet. Danskene har arbeidet mye med kontraktstyring innenfor staten. I 1992 ble fristyringsforsøket etablert med formål å gi statlige styrelser større frihet i oppgaveløsning mot at de fikk skjerpede resultatkrav. I 1993 skiftet fristyringsforsøket navn til kontraktstyringsforsøket, og i 1995 ble det besluttet at resultatkontrakter skulle være et permanent styringsverktøy i staten¹⁾.

De siste 20 årene er det gjennomført en rekke selskapsdannelser og privatiseringer av statlig virksomhet. Statlig forretningsvirksomhet er normalt organisert som heleide eller deleide aksjeselskaper. I tillegg er enkelte virksomheter organisert som *selvstendige offentlige virksomheter*. Innenfor elektrisitetsforsyningen i Danmark er de fleste selskapene forbrukereide andelsselskaper eller kommunale forsyningsvirksomheter²⁾.

Alminnelige statsinstitusjoner kan utføre kommersielle aktiviteter. Det danske økonomiregverket – fastsatt av Finansministeriet – setter en rekke krav til slik virksomhet. Dette gjelder blant annet prisfastsetting og regnskapsføring.

*Selvstendig offentlig virksomhet*³⁾

Selvstendige offentlige virksomhet er ingen egen tilknytningsform. Selskapene som inngår i denne gruppen er alle opprettet og regulert i henhold til egne lover eller som en del av annen lovregulering. Følgende virksomheter er eller har inn-til nylig vært organisert som selvstendig offentlig virksomhet: Post Danmark (nå omdannet til aksjeselskap), Danske Statsbaner (DSB) og Danmarks Radio (DR). Banestyrelsen er vedtatt omdannet til selvstendig offentlig virksomhet.

Rammebetingelsene rundt disse virksomhetene bygger på aksjeselskapsloven, men det er noen ulikheter mellom virksomhetene. Ulikhetene er blant annet knyttet til i hvilken grad myndighetene kan føre kontroll med og i større eller mindre grad påtar seg et ansvar for virksomhetens økonomi. Forskjellene kan også ses i sammenheng med EUs regelverk på det aktuelle området, blant annet hvor langt liberaliseringen har kommet.

Post Danmark var den selvstendige offentlige virksomheten som lå nærmest opp til et heleid statlig aksjeselskap, og er nå omdannet til aksjeselskap. Post Danmark kunne ta opp lån med sikkerhet i egen formue, disponerte selv over egne anleggs- og driftsmidler, osv. Offentlighetsloven gjaldt ikke for virksomheten. De ansatte var dels statstjenestemenn og omfattet av tjenestemannsloven og dels ikke-statstjenestemenn.

Danske Statsbaner ble etablert som selvstendig offentlig virksomhet i 1999. DSB skal drive på forretningsmessig basis, men den statlige kontrollen med økonomien er noe sterkere enn tilfellet var for Post Danmark. Investeringer over 100 millioner kroner (enten i DSB eller i datterselskap) skal forelegges Folketingets finansutvalg. DSBs lånerammer fastsettes av Trafikkministeren. Trafikkministeren kan – på statens vegne etter godkjenning av Folketingets finansutvalg – garantere for forpliktelser som DSB og datterselskapene har overfor leverandører og långivere i forbindelse

¹⁾ Rigsrevisionens beretning om kontraktstyrning, København 1998.

²⁾ Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer, Statskonsult 2000.

³⁾ Lov om den selvstendige offentlige virksomhet DSB og om DSB S-tog, tidligere lov om Post Danmark og lov blant annet gjeldende Danmarks radio. Informasjon hentet på www.ret-sinfo.dk.

med investeringer over en beløpsmessig grense. Med unntak av for forhandlet trafikk, gjelder ikke offentlighetsloven for DSB.

Danmarks Radio finansieres gjennom lisensavgifter, tilskudd, salg av programmer etc. DR kan ikke ha reklameinntekter. DR kan ta opp lån til finansiering av investeringer forutsatt at rammen ikke overstiger 4 prosent av inntektene. Lån utover dette må godkjennes av kulturministeren. Statskassen kan stille midler til rådighet til dekning av utgifter for deler av virksomheten. Kulturministeren kan etter forhandling med finansministeren stille en statsgaranti for oppfyllelse av pensjonsforpliktelser.

Finland

Den offentlige forvaltningen i Finland består av de høyeste statsorganene og det statlige forvaltningssystemet som inkluderer sentralforvaltningen med underliggende embetsverk, regionalforvaltningen og statens lokalforvaltning.

Statens forretningsvirksomhet er organisert i statlige foretak (statsaksjeselskap) og affärsverk. Det er for tiden fire affärsverk og ca 30 statlige foretak i Finland⁴). Statsaksjeselskapene drives på forretningsmessig grunnlag, eierskapet forvaltes i stor grad av det aktuelle sektordepartementet.

Affärsverk

Affärsverkene er regulert gjennom egne lover. Loven om statens affärsverk ble vedtatt i 1987, og er senere endret en rekke ganger ut fra behovet for større autonomi for bedriftene. I tillegg til den generelle loven, er hver enkelt bedrift opprettet i henhold til egne lover.

Den generelle loven beskriver en modell som kombinerer forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn. Loven tillater egne låneopptak og investeringer innenfor visse rammer. Rammen for kortsiktige lån er fastsatt i loven, utlånsramme for langsiktige lån fastsettes av Riksdagen. Staten svarer for affärsverkene heftelser dersom de ikke klarer dette selv⁵).

De ansatte er ikke statstjenestemenn, men loven slår fast at vilkårene skal tilpasses tjenesteforholdene i staten.

Finland har i dag følgende fire affärsverk:

- Forststyrelsen
- Luftfartsverket

- Senatfastigheter (eiendomsforvaltning)
- Vägaffärsverket

Affärsverkene er tillagt ulike samfunnsoppgaver. Eksempelvis er Forststyrelsens oppgaver skissert slik⁶):

”Forststyrelsen är ett statligt affärsverk inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Största delen av verkets omsättning kommer från försäljningen av virke. Forststyrelsen har, utöver affärsverksamheten, även samhällsrelaterade uppgifter och myndighetsuppgifter som finansieras med budgetmedel. Forststyrelsen förvaltar större delen av naturskyddsområdena i Finland.”

De samfunnsmessige oppgavene er innenfor naturforvaltning og er beskrevet slik:

”Naturskydd

- sköter lagstadgade naturskyddsområden och övriga för skyddsändamål reserverade områden
- skyddar och vårdar hotade arter
- sköter ödemarksområden, strövområden och övriga specialobjekt
- har hand om samhällsrelaterade friluftstjänster och Forststyrelsens kundservice
- sköter myndighetsärenden gällande naturskyddet
- övervakar jakt och fiske.”

Etableringen av Vägaffärsverket i 2001, skjedde ved at Vägaffärsverkets produksjonsvirksomhet ble skilt fra myndighetssiden (bestillersiden). Virksomheten ble vurdert til ikke å være moden for aksjeselskapsformen. Vägaffärsverket har visse beredkapsoppgaver og er forpliktet til å legge inn anbud dersom ingen andre er villige til å påta seg et oppdrag. Ved etableringen ble virksomheten vurdert i forhold til EUs regelverk. Det ble lagt særlig vekt på regelverket for offentlige anskaffelser⁷).

Sverige

Forvaltningspolitikken i Sverige har siden begynnelsen på 1990-tallet vært rettet inn mot å redusere størrelsen på den sentrale forvaltningen. På sentralt nivå finnes det imidlertid fortsatt flere hundre ulike myndigheter. Det er ingen felles terminologi for navnsetting⁸). En hovedlinje i forvaltningspoli-

⁴ www.suomi.fi

⁵ finlex1.edita.fi

⁶ www.metsa.fi

⁷ Regeringens proposition til Riksdagen med förslag til lagar om Vägförvaltningen och om Vägaffärsverket, RP 25/2000.

⁸ SOU 1997:38 Myndighet eller marknad, statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.

tikken har vært å forsøke å rendyrke forretningsoppgaver og forvaltningsoppgaver i ulike virksomheter. Et eksempel på dette er organiseringen av skogforvaltningen. I Sverige er rollene som skog-eier og skogforvaltning skilt. Det statseide selskapet Sveaskog AB drives på kommersielt grunnlag og eier om lag 18 prosent av Sveriges skogsareal. Skogsvårdorganisationen er en statlig organisasjon som har som oppgave å sikre en god skogforvaltning i tråd med Riksdagens og regjeringens retningslinjer.

Myndighetsorganene deles vanligvis opp i sentrale embetsverk, affärsverk og andre forvaltningsorgan. I motsetning til i Finland er affärsverk i Sverige en del av forvaltningen og kan sammenliknes med den norske formen forvaltningsbedrift. Det er ca 70 sentrale embetsverk og tre affärsverk. De andre forvaltningsorganene utgjør en stor og sammensatt gruppe. En stor del av disse omtales ofte som oppdragsvirksomheter. Det er virksomheter som ikke er bevilgningsfinansiert, men som finansierer sin virksomhet gjennom skatter og avgifter.

Affärsverk

Affärsverkformen ble etablert i 1911 fordi det var behov for en mer bedriftsliknende form innenfor staten. Affärsverkene benytter regnskapsprinsippet og kan ha datterselskaper. Verkene er en del av staten og dette preger beslutningsprosessene. Flere av de tidligere affärsverkene er nå "bolagisert" det vil si omdannet til aksjeselskap. Siden 1991 har seks av ni affärsverk blitt bolagisert. Det siste var SJ som ble omdannet til aksjeselskap i 2001.

De tre gjenstående verkene er Luftfartsverket, Sjøfartsverket og Svenska kraftnät.

Blant de sentrale embetsverkene, finnes det virksomheter som driver tjenesteproduksjon i konkurranse med private. Et eksempel på dette er Vägverket Produktion som er en divisjon innenfor Vägverket. På begynnelsen av 90-tallet ble det gjort et vedtak om å bolagisere produksjonsvirksomheten. Dette er imidlertid utsatt. Det ble innført en bestiller/utførermodell og all produksjonsvirksomhet er nå underlagt konkurranse⁹⁾.

Statseide selskap

Staten er eier i 56 selskap og er eneeier i 44 av disse. Av den litteraturen som er gjennomgått, ser det ut til at alle er organisert som ordinære aksje-

selskap. Selskapene deles gjerne inn i to grupper:

- Selskap med rene forretningsmessige mål
- Selskap med særlig samfunnsansvar.

Selskapene med rene forretningsmessige mål er bl.a. kjennetegnet av at de opererer i markeder med full konkurranse, eksempler på slike selskap er SAS, Telia og Vattenfall.

Selskap med særlig samfunnsansvar kjennetegnes ofte av følgende:

- virksomheten styres mer direkte fra staten, viktigste styringsdokumenter er bolagsordningen (vedtektene), spesielle eierdirektiv, avtaler mellom staten og selskapet og gjeldende lov- og regelverk på området.
- de opererer i markeder der forholdene kan være spesielle, for eksempel lovreguleringer.
- konkurransen i markedet kan være begrenset, men dette er ikke alltid tilfelle.

Eksempler på selskap som faller inn under denne kategorien er Systembolaget, Apoteket (i Sverige er det monopol på detaljistledet på legemidler) og Svensk bilprovning¹⁰⁾.

Det har gjennom 90-tallet vært flere klager på konkurranseforholdene mellom private selskap og statsselskapene. Klagene har i hovedsak vært knyttet til prissettingen og til mistanke om kryss-subsidiering.

Den svenske regjeringen har vært opptatt av disse spørsmålene både ut fra behovet for å sikre like konkurranseforhold mellom offentlige og private virksomheter og ut fra behovet for å stimulere til effektiv drift i de statlige selskapene. Regjeringen har etablert *Rådet för konkurrens på lika vilkor mellan offentlig och privat sektor*. Rådet har gitt ut en betenkning (SOU 2000:117).

Storbritannia¹¹⁾

Den britiske forvaltningen har de siste 20 årene gjennomført en rekke store reformprogrammer knyttet til organisering og styring av offentlig virksomhet. Under Thatcherregjeringen ble det gjennomført et omfattende privatiseringsprogram, der en stor andel av de statlige selskapene ble privatisert. Dette gjaldt også selskap med monopoloppgaver. Et spesielt trekk har vært at flere av selskapene er blitt privatisert i forkant av eller uavhengig av at den aktuelle sektoren er liberalisert.

¹⁰⁾ Statskontoret 02:24 Samhällsintresset og konkurransen. Ågerpolicy för styrning och tillväxt.

¹¹⁾ Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies. OECD 2002

⁹⁾ Rapport 2001:10: Mer veg for pengene, Statskonsult

Et annet sentralt reformprogram har vært det såkalte Next Steps-programmet, som ble lansert i 1989. Formålet med programmet var å flytte oppgaver ut av departementene og organisere det i egne selvstendige agencies underlagt de respektive departement. Flere agencies er senere blitt privatisert. De britiske agencies deles inn i executives agencies og non-departmental public bodies (NDPBs).

Executives agencies

Disse ble etablert for å ivareta operativ virksomhet som tidligere lå i departementene. Det er ca 130 executive agencies med ca 375 000 ansatte. Alle disse er etablert i løpet av de siste 15 årene. Formen brukes fleksibelt. Virksomhetene er en del av staten, men kan ved behov sikres en egen legal identitet. De fleste ansatte er offentlige tjenestemenn.

Executives agencies finansieres over statsbudsjettet, vanligvis ved 3-årige budsjetter. 18 agencies er etablert som såkalte Trading funds og har noe større økonomisk frihet.

Non-Departmental Public Bodies – NDPBs

Dette er betegnelsen på organer som har en rolle i offentlig politikk, men som ikke er en del av et departement. NDPBene skal operere på armlengdes avstand fra departementene. Modellen er fleksibel. Virksomhetene kan etableres ved egne statutter, som selskap, kommisjon eller rent administrativt. Virksomhetene varierer fra små rådgivende komiteer uten noen fast ansatte, til store profilerte virksomheter. Eksempler på NDPBer er Arts Council, Remploy Ltd (formål å skaffe arbeid til funksjonshemmede) og Environment Agency. Det er 1035 virksomheter som er organisert som NDPBs. Disse har til sammen om lag 115 000 ansatte. De ansatte er normalt ikke statstjenestemenn.

NDPBene deles i utførende og rådgivende organer. De utførende kan ha en administrativ, regulatorisk eller kommersiell rolle. De rådgivende er gjerne etablert som egne organer på felt av spesiell politisk interesse (permanente komiteer).

De fleste utførende NDPBene har en egen legal identitet og er ikke en del av "kronen". Det finnes ingen faste rutiner for hvordan et NDPB blir etablert, enkelte er imidlertid etablert ved egen lov.

De finansieres vanligvis ved statstilskudd, noen er imidlertid finansiert gjennom avgifter og gebyrer. Det er overordnet departement som fastsetter størrelsen på statstilskuddet og rammene som virksomhetene arbeider innenfor. Departementet står også ansvarlig overfor Parlamentet. Den britiske riksrevisjonen er enten revisor eller kan foreta kontroll av regnskapene.

Det legges vekt på at offentligheten skal kunne ha innsyn i virksomhetene. I 2000 ble det vedtatt en Freedom of Information Act, som gir rett til innsyn i offentlig virksomhet. De fleste NDPBene er omfattet av denne loven.

Public Corporations

Dette omfatter offentlig eide virksomheter som er etablert ved egen lov. Loven fastsetter oppgaver og organisasjon. Disse virksomhetene selger varer og tjenester på vegne av det offentlige. Eksempler på slike virksomheter er National Health Service, BBC og Bank of England.

Statsselskaper

Det er få heleide statlige selskaper igjen. I 1999 var det ni slike selskaper. Disse er i hovedsak innenfor energi og transport. Enkelte av statsselskapene i ferd med å bli avvirket, mens andre (Post Office) er i ferd med å få større økonomisk frihet.

Golden Share

For å beholde en viss statlig kontroll over et privatisert selskap, har Storbritannia et system med en såkalt Golden share. Flere andre land (eks. Frankrike, Portugal og Belgia) har tilsvarende systemer. Gjennom en slik "gylden" aksje kan staten bl.a. sikre seg rett til å nedlegge veto mot enkelte selskapsavgjørelser som kan være i strid med nasjonale interesser. Dette kan gjelde aksjesalg eller salg av eiendommer. Det er 19 selskaper med en slik aksje i Storbritannia¹²⁾.

I en avgjørelse fra 4. juni 2002¹³⁾, slo EU domstolen fast at systemet med Golden shares kan være i strid med EUs prinsipp om fri flyt av kapital. Det er ikke et generelt forbud mot bruken av dette virkemiddelet, men innholdet i dommen begrenser muligheten til å gjøre bruk av Golden shares.

¹²⁾ CEEP Statistical survey – June 2000.

¹³⁾ European Competition and Regulation. 6. juni 2002.