

Dokumenttype	NOU 1989:5	Dokumentdato	1989-03-17
Tittel	En bedre organisert stat.		
Utvalgsleder	Hermansen, Tormod		
Utgiver	Forbruker- og administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1987-01-16	Sider	211
Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner		
	2.1 Utfordringen		

Det hovedspørsmålet utvalget har stått overfor er om statens virksomhet kan organiseres bedre. Utvalgets svar på dette spørsmålet er et ja. Det er mulig å organisere statens virksomhet på en bedre måte, og det er viktig at vi får en bedre organisert stat. Det er viktig for publikum og det samfunnet staten skal tjene. Det er viktig for de politisk ansvarlige og det er viktig for dem som har sitt virke som arbeidstakere i statens virksomhet. Den viktigste siden ved en bedre organisert stat er likevel den betydningen dette har for å virkeliggjøre et levende folkestyre. Det dreier seg om de organisatoriske og administrative betingelsene for at regjeringen og det stortingsflertallet den er utgått fra, skal få omsatt sine politiske mål og programmer til praktiske styringstiltak og effektiv tjenesteyting.

Spørsmålet om organiseringen av statens virksomhet er et spørsmål om grunnleggende betingelser for demokratiets funksjonsdyktighet. For at Regjeringen skal kunne styre samfunnet i tråd med de mål og programmer som den har fått oppslutning om i valg, og som den skal ta ansvar for overfor velgerne, er det nødvendig at staten har organisert sin virksomhet slik at den på de ulike områder virker på grunnlag av de verdier og mål som er fastlagt, og etter de retningslinjer som er trukket opp. Dette krever at statens virksomhet er organisert på en slik måte at den lar seg styre på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Det foreligger ikke noen enkel oppskrift på hvordan staten skal kanalisere sine engasjementer overfor samfunnet og organisere sin virksomhet på en bedre måte. Dette skyldes at statens engasjement og virksomhet er forskjelligartet både med hensyn til hvilke mål den retter seg mot, og med hensyn til hva slags praktisk virksomhet det dreier seg om på de ulike områder. Staten ivaretar mange ulike oppgaver og funksjoner i samfunnet, og disse oppgavene og funksjonene springer ut av eller er forankret til mange ulike og dels konkurrerende verdier og mål.

Utvalget har i sin utredning lagt stor vekt både på å bringe fram mangfoldet av oppgaver og funksjoner, og på å klarlegge de mange ulike og til dels kryssende verdier og hensyn som med varierende styrke gjør seg gjeldende når en skal organisere statens virksomhet på forskjellige områder av samfunnet. Det er utvalgets oppfatning at det bare er gjennom bedre innsikt i og forståelse av den betydningen de prinsipielle spørsmål har for valg av tilknytningsformer og organisasjonsløsninger, at det er mulig å nærme seg spørsmålet om en totalt sett bedre organisering på en realistisk og konstruktiv måte.

Når det i dag er så viktig å få til en bedre organisering av statens virksomhet, skyldes det i første rekke at det gjennom de seinere år har skjedd endringer som stiller nye krav til offentlig virksomhets rammebetingelser, organisasjonsløsninger og styringsformer. Det dreier seg om endringer i de grunnleggende, strukturelle trekk ved samfunnet, som for eksempel demografiske forhold, framveksten av ny teknologi og ny kompetanse, økonomiske faktorer, internasjonal posisjonering, befolkningsfordeling og bosettingsmønstre osv. Det er åpenbart at 1960- og 1970-årenes vekst i de ressursene som offentlig virksomhet disponerer, ikke kan fortsette. Dermed tvinger kravet om fornyelse, omstilling og strukturell tilpasning seg fram med full styrke også for offentlig sektor. Men også endringer i kulturelle, verdimessige og ideologiske standpunkter og holdningsmønstre vil ha betydning for på hvilke områder og gjennom hva slags organisasjonsformer staten skal kanalisere sine engasjementer.

De endringer som skjer, og som vil fortsette å skje, når det gjelder de underliggende materielle og verdimessige trekk ved samfunnet, stiller

statsmyndighetene overfor et mangesidig sett av krav til hvordan statens engasjement skal kanaliseres og statlige virksomheter organiseres. Det mest grunnleggende krav gjelder politisk styrbarhet, som bare kan avskjæres når helt spesielle omstendigheter tilsier det. Men også kravet om ivaretagelse av rettssikkerhets- og rettsstatshensyn er grunnleggende, og det samme gjelder kravet om effektivitet i såvel kostnadmessig som formålmessig forstand. I nær sammenheng med effektivitetskravet står kravet om fornyelses- og omstillingsevne, som må ivaretas for at statens virksomhet skal kunne opprettholde effektivitet og legitimitet i en utvikling preget av endringer og press mot etablerte organisasjonsformer, oppgaveløsninger og tjenestetilbud.

Til statlig virksomhet stilles det imidlertid ytterligere krav som må reflekteres i utformingen av organisasjons- og styringsmåten. For det første stilles det et krav om faglig kvalitet og profesjonalitet, som alt etter hvilke saksområder og faglig grunnlag det dreier seg om, kan kreve en betydelig grad av selvstendighet og uavhengighet i yrkesutøvelsen. For det andre er det på mange områder slik at statens engasjement og virksomhet like mye er et uttrykk for at staten har ansvaret for å verne om og fremme visse grunnleggende fellesverdier, som det er et uttrykk for en bestemt politikk. Også på slike områder vil den praktiske utøvelsen av den aktuelle virksomhet kreve en organisatorisk ramme preget av uavhengighet, med forankring til de aktuelle verdier. Og for det tredje gjelder det i stigende utstrekning et krav om at de grupper og interesser som i særlig grad berøres av statens virksomhet på de ulike områder, skal ha mulighet til å delta - ikke bare i utformingen av politikken på vedkommende område, men også i styringen av den løpende virksomheten. Dels gjelder dette de ansattes krav om og rett til medbestemmelse, og dels gjelder det grupper som er gjenstand for eller blir berørt på en positiv eller restriktiv måte av virkemiddelbruk, myndighetsutøving eller tjenesteyting.

Hvordan skal staten så kunne organisere sin virksomhet bedre? Utvalgets svar på dette spørsmålet er at staten må velge mellom organisasjons- og tilknytningsformer på en mer bevisst og systematisk måte enn det som har vært vanlig. En må velge organisasjonsformer som er tilpasset de enkelte virksomheters karakter og det styringsbehovet som overordnet politisk myndighet har. Dernest må statsmyndighetene utvikle de organisasjons- og styringsformer en vil benytte, slik at den politiske styringen i all hovedsak knyttes til løsningen av spørsmål som har prinsipiell og strategisk betydning, mens en i større grad lar virksomhetene selv innrette den praktiske virksomhet innenfor mål, rammer og retningslinjer som er trukket opp på det politiske plan. Bedre styring i stort og mindre styring i smått må være en generell regel for utforming av virksomhetenes organisasjons- og rammebetingelser.

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner

2.2 Mandat og Hovedspørsmål

Erkjennelsen av den typen behov og utfordringer som er nevnt i 2.1 ovenfor, bidro til at dette utredningsutvalget ble nedsatt og gitt et mandat, der utvalget bes om å

- gi en beskrivelse, med vekt på de styringsmessige særtrekkene, av de ulike tilknytningsformene som anvendes i dag for statlig virksomhet, og av hvilket spillerom modellene gir for individuell variasjon og tilpasning,
- vurdere mulige generelle endringer av modellene og hvilke grenser som bør settes for individuell variasjon og tilpasning for enkeltstående virksomheter,
- peke på hensyn som bør tas ved valg av tilknytningsform for ulike typer statlige virksomheter eller saksområder,
- vurdere hvilke organisatoriske og styringsmessige prinsipper som bør

praktiseres i tilfeller der samme virksomhet driver minst to av følgende typer virksomhet: forvaltningsvirksomhet, monopol- eller konkurransebasert virksomhet,

- vurdere de formelle og praktiske rammene for statsinstitusjoners deltakelse i etablering og medvirkning i drift av stiftelser og aksjeselskaper som er opprettet i tilknytning til ordinære statsinstitusjoner.

Utredningens mandat fokuserer på overordnet fastsatte rammevilkår for statlige virksomheter. Spesielt rettes søkelyset mot de av rammebetingelsene som følger av måtene de forskjellige virksomhetene er knyttet til de sentrale statsmyndighetene på, dvs. til regjering, departement og storting. Med begrepet tilknytningsform, som er helt sentralt i utvalgets mandat, forstår utvalget nettopp den måten en statlig virksomhet er knyttet til de sentrale statsmyndighetene på.

Mandatet reiser følgende hovedspørsmål:

- Har vi et tilfredsstillende sett av tilknytnings- og organisasjonsformer for kanalisering og iverksetting av statlige engasjement og tiltak? (Se 2.4.1).
- Brukes det eksisterende settet av tilknytnings- og organisasjonsformer på en hensiktsmessig måte, sett ut fra hensynet til
 - rasjonell drift av ulike typer statlige virksomheter,
 - helhet og balanse mellom ulike styringsformer,
 - styrbarhet og samordning av statens samlede virksomhet? (Se 2.4.2).
- Er det behov for generelle endringer i prinsippene for utformingen av noen av de eksisterende tilknytnings- og organisasjonsformene ut fra hensynet til
 - mer effektiv drift av de enkelte virksomhetene,
 - forbedret overordnet politisk styrbarhet? (Se 2.4.3).
- Er det behov for endringer i de grunnleggende trekkene ved statens system for styring av utøvende virksomhet? (Se 2.4.2).
- Hvordan bør staten organisere den virksomheten som ligger i grenseområdene mellom tradisjonell offentlig forvaltning og tjenesteyting m.m. og virksomhet som drives eller kan drives i privat regi? Herunder kommer spørsmål som gjelder
 - organisatorisk utskilling i datterselskaper e.l.,
 - samarbeid med kommunale og private institusjoner om "randsonesvirksomhet" i form av stiftelser, aksjeselskaper m.m.,
 - organisatoriske løsninger når ulike typer oppgaver kombineres og utføres innenfor samme institusjon. (Se 2.4.5).

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.3	Vurderingsgrunnlag for valg og utforming av tilknytningsform
2.3.1	Dagens tilknytningsformer

Gjennom valg og nærmere utforming av tilknytningsformer legges grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres fra det overordnede politiske nivået. Det bestemmer hvilke føringer som skal legges på virksomhetens virkemåte og kommunikasjon med andre virksomheter, hvilke spilleregler som skal gjelde osv. Dermed fastlegges også den selvstendige handlefriheten for virksomheten på forskjellige områder. I kapittel 3 er det foretatt en prinsipiell gjennomgåelse av tilknytningsformene. I kapittel 3 er det foretatt en prinsipiell gjennomgåelse av tilknytningsformene. I kapittel 5 er det gitt en mer praktisk og detaljert beskrivelse av tilknytningsformene og hvordan de brukes i dag.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å bestemme begrepet tilknytningsform ut fra de rettslige sidene ved forholdet mellom virksomhet

og de sentrale statsmyndighetene, dvs. Departement/regjering/storting. Men utvalget vil samtidig framheve at den faktiske styringen av virksomheten og dens virkemåte ikke er fastlagt og bestemt på en entydig måte gjennom plassering i en bestemt tilknytningsform. Innenfor samme tilknytningsform gis det muligheter for ulike forhold mellom overordnet styring og lokal handlefrihet. Og det er i praksis betydelig variasjon i virkemåten til virksomheter med samme tilknytningsform.

De viktigste dimensjonene som karakteriserer tilknytningsformen er:

- virksomhetenes rettslige status,
- hvilke organer som har strategisk styringsansvar, dvs. ansvar for organiseringen av virksomheten og det overordnede styringsansvaret,
- hvilke organer som har det økonomiske ansvaret for virksomheten og de kontraktene den inngår,
- hvilke måter virksomheten får sine finansielle ressurser på,
- hva som er personalets status (statstjenestemenn eller ikke),
- hvilke måter statsmyndighetene kan ivareta sine styrings- og samordningsbehov på.

Ut fra dette kan tilknytningsformene inndeles i tre hovedgrupper. Innenfor hver av disse gruppene er det imidlertid en til dels betydelig differensiering. I virkeligheten er bildet enda mer komplisert, dels fordi det er en rekke grensetilfeller, og dels fordi det er en rekke institusjoner som har elementer av to eller flere av de nevnte formene. Men som en arbeidsmessig forenkling har utvalget likevel valgt å legge den mer skjematiske inndelingen til grunn:

Forvaltningsorganer

- Ordinære forvaltningsorganer
- Forvaltningsbedrifter
- Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse

- Statsaksjeselskaper
- Statlig deltakelse i aksjeselskaper
- Statsselskaper organisert etter statsselskapsloven av 1965
- Statsselskaper organisert etter særlover

Stiftelser m.m.

- Egentlige stiftelser
- Stiftelsesliknende organer.

I tillegg til disse formene kan staten kanalisere engasjement gjennom andre selstendige rettssubjekter. Det er:

- Kommunalforvaltningen
 - Kommuner
 - Fylkeskommuner
- Organisasjoner og private foretak
 - Humanitære og sosiale organisasjoner
 - Samvirke- og næringsorganisasjoner
 - Private foretak.

I kapittel 5 er det gjort nærmere rede for hver av de tre hovedtilknytningsformene med undergrupper, hvilke styrings-, kommunikasjons- og kontrollelementer de inneholder, og hvordan disse brukes. Kanalisering av engasjement gjennom kommunalforvaltningen og gjennom organisasjoner og private foretak er også omtalt der. Her skal vi kort presentere hovedformer og undergrupper, med noen særtrekk og eksempler.

Forvaltningsorganene er del av staten som juridisk person. De er underlagt Stortingets, Kongens og vedkommende departements instruksjonsmyndighet, og de styres med basis i forvaltningshierarkiet. Forvaltningsorganformen brukes for en rekke forskjellige typer av virksomhet: myndighetsutøving, nasjonal samordning, virkemiddeldisponering, fordelingsadministrasjon, kontroll og tilsyn, tjenesteyting av ulike slag m.m. Vi kan snakke om tre undergrupper av forvaltningsorgan. Ordinære forvaltningsorganer er grunnformen. Et typisk eksempel er direktoratene. Denne grunnformen brukes med mindre engasjementets art og formål o.a. tilsier at det er behov for å gjøre mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene. Forvaltningsbedrift modellen brukes særlig når det er samfunnsmessige og fordelingsmessige formål knyttet til forretningsmessig orientert tjenesteyting. Hierarkisk styring kombineres her med markedstilpasning i større grad enn det som er tilfellet for de

ordinære forvaltningsorganene. Modellen skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene ved at det er gjort unntak fra enkelte sentrale bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement. Eksempler er NSB, Postverket, Statens skoger. For enkelte typer statlig engasjement har det vært ønskelig å gi en særlig markering av at virksomheten skal styres på en faglig og verdimelessig selvstendig måte. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har på forskjellig vis blitt unntak fra enkelte av de ordinære overordnede regelverkene og styringsformene. Det spesielle ved denne typen forvaltningsorganer er at de er gitt en særlig selvstendighet på det faglige området. I tillegg kan de ha fått fullmakter på de økonomiske og de administrative områdene. Variasjonene innenfor denne undergruppen er stor i praksis. Eksempler er forskningsrådene og Norsk kulturfond.

Statseide selskaper og selskaper som staten deltar i, er selvstendige juridiske personer med egne styringsorganer og med ansvar for sin egen økonomi. Forholdet mellom statsmyndighetene og disse selskapene er et eierforhold. Det engasjementet som det særlig har vært aktuelt å kanalisere gjennom denne formen, er næringsvirksomhet, herunder forretningsmessig tjenesteyting. Denne hovedtilknytningsformen er dermed karakterisert ved eierstyring og markedstilpasning. Hovedgruppene av selskaper staten er engasjert i, er: statlige heleide aksjeselskaper, f.eks. aksjeselskapene Norsk Forsvarsteknologi, Raufoss, Statens datasentral - med Statoil som spesialvariant av statsaksjeselskapsmodellen, deleide aksjeselskaper, i form av majoritetsinteresser, f.eks. i Norsk Hydro a.s., A/S Syd-Varanger, og i form av minoritetsinteresser, f.eks. i Stor-Oslo lokaltrafikk A/S og Norsk Jetmotor A/S. Aksjer forvaltes ikke bare av et departement, men staten eier også aksjer gjennom forvaltningsbedrifter, gjennom statsaksjeselskaper og gjennom offentlige fond og legater. Statsselskaper i henhold til loven om visse statsbedrifter av 1965, f.eks. Norsk Medisinaldepot og Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger, har ikke bare typisk næringsmessige oppgaver. De skal også spille en rolle i en sektorpolitisk sammenheng. Det samme gjelder selskaper organisert etter særlover, f.eks. A/S Vinmonopolet.

Den tredje hovedtilknytningsformen som nyttes for kanalisering og iverksetting av statlig engasjement er, stiftelser og stiftelsesliknende organer. Også stiftelser er selvstendige juridiske personer. Men et særkjennetegn ved stiftelsen i forhold til selskapet er den selveiende, selvstyrende og uavhengige formen. Gruppen av stiftelser og stiftelsesliknende organer rommer i praksis en rekke variasjoner av organisasjonsformen stiftelse. Det dreier seg for det første om statlig opprettede stiftelser med varierende tilknytning til statlige myndigheter, f.eks. NRK, Teknologisk Institutt og de tidligere NTNFI-instituttene. For det andre kan staten opprette en form for tilknytning til eksisterende private stiftelser, slik den har gjort i forhold til flere syke- og pleieinstitusjoner. For det tredje finnes det en rekke samarbeids- og samarbeidende stiftelser der staten eller statlige virksomheter deltar, slik som Stiftelsen for demokratisk arbeidslivsutvikling og forskningsstiftelsene ved universiteter og høyskoler. Og for det fjerde finnes det en uensartet gruppe stiftelsesliknende organer i grenselandet mellom statlige og frittstående institusjoner. De er selvstendige institusjoner, men samtidig har de - på innbyrdes ulike måter - en forholdsvis nær tilknytning til statsmyndighetene, eksempelvis statsbankene, Børsen, Verdipapirsentralen, Eksportrådet.

Kanalisering av statlig engasjement gjennom kommunalforvaltningen og gjennom organisasjoner og private foretak er beslektet med bruk av de tre ovennevnte hovedformene for tilknytning. Utvalget har derfor valgt å ta disse alternativene med i presentasjonen av de muligheter staten har til rådighet. Statsmyndighetene, ved storting og regjering, er det overordnede organet for hele den offentlige virksomhet. Ved lovgivning, budsjettvedtak og kontroll med ressurstilgangen, og ved forhandlinger og avtaler kan staten kanalisere sitt engasjement gjennom fylkeskommuner og kommuner. Men samtidig er fylkeskommuner og kommuner selvstendige rettssubjekter som ikke er underlagt generell statlig instruksjon. Både dette og de allmenne verdiene knyttet til det kommunale selvstyret må de statlige myndighetene ta hensyn til når de ønsker å kanalisere et statlig engasjement på et eller annet område gjennom kommunalforvaltningen. Staten kan også avtale samarbeid med organisasjoner og private foretak. En form her er overføring

av offentlig myndighet til private organer, eksempelvis fiskesalgslagene, som er gitt myndighet til å regulere fangst og omsetning, og Det norske Veritas, som har fått myndighet til å drive visse typer kontrollvirksomhet. En annen form er overføring av ressurser til private organer for at disse skal fordele dem videre, f.eks. landbruks- og fiskeriorganisasjonene, eller for at de selv skal bruke dem i sin virksomhet, f.eks. friluftsansjoner arbeid på miljøvernsektoren, som kalking av vassdrag. En tredje form er avtalebasert samarbeid mellom statlige og private organer i selve utføringen av virksomheten, eksempelvis flykningemottak der Røde Kors deltar i samarbeid med staten.

Utvalget har også behandlet arbeidsrettslige konsekvenser av at en virksomhet endrer tilknytningsform. Det er ulike regler som regulerer ansettelsesvernet og forhandlings- og konfliktløsningssystemene for henholdsvis de statsansatte og de ansatte i andre virksomheter. Det er også ulike sett av tariffavtaler mellom de respektive partene. Endringer som får arbeidsrettslig konsekvenser inntreffer: når en virksomhet endrer tilknytningsform fra statlig forvaltningsorgan til statsaksjeselskap, til annet statlig eid selskap eller til stiftelse, når virksomheten selges til eller fusjoneres med et privat eid selskap, og når virksomheten går over til å bli fylkeskommunalt eller kommunalt organ. I alle disse tilfellene vil de ansatte ikke lenger være statstjenestemenn, og reglene i arbeidsmiljøloven (bl.a. om oppsigelsesvern) og arbeidstvistloven vil gjelde i stedet for reglene i tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. De tariffavtalene, inkludert Hovedavtalen, som er inngått mellom staten og de ansattes organisasjoner vil ikke lenger gjelde mellom partene i virksomheten, og det vil måtte forhandles på nytt. Nedleggelsen av den statlige virksomheten vil formelt sett innebære en oppsigelse av de ansatte, men i alminnelighet vil Stortingets vedtak bygge på den forutsetningen at de ansatte skal tilbys stillinger i den nye virksomheten. De ansatte har for øvrig under visse vilkår fortrinnsrett til andre stillinger i staten.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.3	Vurderingsgrunnlag for valg og utforming av tilknytningsform
2.3.2	Generelle hensyn og krav ved valg og utforming av tilknytningsform

Ved valg og nærmere utforming av tilknytningsform for kanalisering av et statlig engasjement eller organisering av en statlig virksomhet, vil det være nødvendig å avveie de ulike styringsmessige behovene (se også kapittel 3, punkt 3.6). De sentrale krav og hensyn er etter utvalgets mening følgende:

- hensyne til at virksomhetene er politisk styrbare, både
 - a) innholdsmessig og
 - b) samordningsmessig,
 - c) overordnet nivå må dessuten få tilbakeføring av relevant informasjon som underlag for politikkutforming,
 - rettsstatshensyn som rettssikkerhet, likebehandling og offentlighet,
 - hensynet til effektivitet, både til formåls effektivitet, dvs. hvor godt virksomheten innretter seg i forhold til de grunnleggende formålene som er trukket opp for den, og til kostnadseffektivitet, dvs. til hvor godt virksomheten bruker de ressursene som blir stilt til disposisjon,
 - hensynet til faglig kvalitet og verdiforankret selvstendighet,
 - hensynet til representasjon og medinnflytelse for berørte grupper i samfunnet, og til de ansattes medbestemmelse,
 - hensynet til å skape grunnlag for evne til fornyelse og omstilling både på sentralt nivå og på virksomhetsnivå.
- Gjennom en avveining av en disse ulike hensynene og kravene slik de

konkret gjør seg gjeldende, må en i det enkelte tilfellet finne balansepunktet mellom overordnet styring og lokal, institusjonell handlefrihet. Utvalget understreker at en slik avveining alltid må foretas konkret i forhold til bestemte virksomheter som er opprettet for å kanalisere bestemte former for statlig engasjement. Disse ulike hensynene og kravene melder seg med ulik styrke alt etter hvilke konkrete omstendigheter som preger det oppgaveområdet som virksomheten skal arbeide i, og hva siktemålet med det statlige engasjementet er.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.3	Vurderingsgrunnlag for valg og utforming av tilknytningsform
2.3.3	Hovedtyper statlige oppgaver

Behovet for politisk styring, faglig frihet, økonomiske fullmakter, rettssikkerhet m.m. varierer blant annet med hva slags type virksomhet det er tale om. Utvalget har funnet det hensiktsmessig å foreta en praktisk gruppering av de ulike funksjoner eller oppgaver som blir ivaretatt gjennom statens engasjement i samfunnet (se også kapittel 3, punkt 3.5). Drøftingen av styringskrav og -hensyn ved valg av tilknytningsformer er foretatt med utgangspunkt i en sondring mellom statens funksjoner og oppgaver som

- samfunnsstyrer og myndighetsutøver, f.eks. skape grunnlag for trygghet og rettssikkerhet gjennom lovgivning m.v., skape grunnlag for effektivitet og tilpasningsevne i økonomien gjennom reguleringer, fatte vedtak i henhold til lov og forskrift i enkeltsaker,
- interesseavveier og konfliktløser, f.eks. løsning av tvister gjennom domstolene eller andre typer tvisteløsningsorganer, avveining av interesser gjennom særskilte partssammensatte råd, nemnder osv.,
- verdi- og kulturforvalter, f.eks. ansvar for vern og forvaltning av kunnskap, fagkyndighet og forskning, kunstnerisk frihet, kirke- og kristenliv m.m.,
- tjenesteyter, f.eks. utdanning, produksjon av helsetjenester, kommunikasjons- og transporttjenester, informasjonstjenester, forbrukerveiledning, bedriftsrådgivning,
- fordelingsadministrator, f.eks. engasjement i industriselskaper og i selskaper som også ivaretar sektorpolitiske oppgaver, bl.a. monopolbedrifter innen korn-, alkohol- og legemiddelomsetning,
- samarbeidspartner, f.eks. samarbeid med kommuner og private interesser i utbyggingsselskaper og drift av helse- og kulturinstitusjoner,
- egenadministrator og intern tjenesteyter, f.eks. utøving av arbeidsgiverfunksjoner, bygnings- og eiendomsforvaltning, økonomiforvaltning, rådgivning for organisasjonsutvikling, informasjons- og edb-tjenester.

Dette er ikke entydig avgrensede oppgavetyper eller funksjoner. Når staten engasjerer seg på et område, inngår det som regel elementer av mange funksjoner. Men grupperingen har etter utvalgets mening likevel vært nyttig som inntak til vurdering av hva slags krav til tilknytningsform og organisering som ulike hovedtyper av statlig virksomhet stiller. Den gir også et praktisk utgangspunkt for vurdering av hva slags tilknytningsform som kan være mest hensiktsmessig i det konkrete tilfellet, og for vurdering av hvordan den valgte tilknytningsformen mest hensiktsmessig bør utformes.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.3	Vurderingsgrunnlag for valg og utforming av

tilknytningsform

2.3.4 Virksomhetslederens og tillitsvalgtes
syn på de statlige styringsystemene

Resultatene av spørreundersøkelsen overfor ledere og tillitsvalgte i statlige forvaltningsorganer utgjør et erfaringsmessig grunnlag for vurderinger, tilrådinger og forslag. Administrative toppledere og tillitsvalgte ble spurt om sine oppfatninger av uhensiktsmessige begrensninger for virksomheten, og om sitt syn på behov for tiltak for å kunne løse virksomhetens oppgaver på en god måte (se kapittel 6).

Hovedresultatene i undersøkelsen er:

- knappe ressurser ses som den sterkeste begrensningen og økt ressurstilgang som det viktigste tiltaket,
- egen virksomhet er underlagt sterke bindinger både fra overordnede myndigheter og gjennom det felles regelverket,
- det er størst behov for oppmyking av budsjettregler og lønnsystem,
- mange mener at fagdepartementet detaljregulerer og at det er vanskelig å få klare signaler,
- eksisterende tilknytningsform oppleves i ganske lite omfang som begrensende,
- flertallet ønsker en friere stilling for sin virksomhet, men uten å endre tilknytningsform.

Undersøkelsen har vært til nytte både når utvalget har valgt ut områder for nærmere vurdering, og når det har utformet sine tilrådinger og forslag.

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner

2.4 Tilrådinger og forslag

Grunnloven setter få grenser for hvordan statsmyndighetene kan organisere den offentlige forvaltningen. Storting og regjering står forholdsvis fritt til å treffe de valg som de måtte ønske ut fra hva om synes å være hensiktsmessig, eller ut fra verdimeslige hensyn.

Utvalget har foretatt en bred, men prinsipiell vurdering av de spørsmålene som gjelder hvilke tilknytnings- og organisasjonsformer som er hensiktsmessige for ulike typer statlig engasjement og virksomhet. Utvalget fremmer forslag til retningslinjer for valg av tilknytningsformer. Det fremmer også en rekke konkrete forslag til en mer effektiv bruk av forvaltningsorganmodellen. Endelig gir utvalget tilrådinger om retningslinjer for hvordan staten bør organisere den virksomheten som ligger i randsonene mot virksomhet som drives eller kan drives i privat regi.

Utvalget har hatt som siktemål å trekke opp generelle og prinsipielle retningslinjer for valg og utforming av tilknytningsformer, se kapittel 7. Utvalget vil imidlertid understreke at disse retningslinjene alene ikke gir grunnlag for å ta standpunkt til konkrete enkeltvirksomheter og enkeltengasjementer. Vanligvis nytter det seg mange formål og hensyn til et statlig engasjement, og virksomheten blir ofte svært sammensatt i praksis. I tillegg kan samfunnsendringer og forandringer i virksomhetenes nære omgivelser forårsake at det som tidligere var en hensiktsmessig tilknytnings- og organisasjonsform, ikke er det i dag. Av slike grunner vil det alltid måtte skje en konkret avveining på grunnlag av de faktiske omstendighetene, de faglige og praktiske behovene og de kravene til politisk styrbarhet som gjør seg gjeldende.

For hver enkelt hovedtype statlig engasjement har utvalget drøftet hvilke hensyn som vanligvis gjør seg gjeldende og hvordan organisasjons- og tilknytningsspørsmålet bør løses- på et generelt grunnlag (se punkt 7.3). De enkeltstående vurderingene er ikke gjengitt her, men samlet danner de

grunnlaget for tilrådingene om bruk av de ulike hovedformene (se punktene 7.4 og 7.5). Det er disse tilrådingene som oppsummeres nedenfor. Utvalget har også gitt noen eksempler på aktuelle vurderingsspmål i tilknytning til de tilrådingene som gis (se punkt 7.6).

Utvalget har spesielt ønsket å foreslå konkrete endringer i forvaltningsorgan modellen, se kapittel 8. Det dreier seg både om allmenne endringer og endringer som bare er tenkt å gjelde virksomheter som oppfyller bestemte kriterier, altså grupper av virksomheter.

Utvalget har i kapittel 9 gitt tilråding og trukket opp enkelte generelle retningslinjer for bruk av organisatoriske samarbeidsmodeller og for organisatoriske tilpasninger og oppdelinger med forskjellige begrunnelser.

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner
 2.4 Tilråding og forslag
 2.4.1 Hovedprinsipper for tilknytnings- og organisasjonsformer

- Utvalget har lagt vekt på at det er behov for både konsentrasjon om et begrenset antall hovedtilknytningsformer, og for differensiering innenfor hver av disse. Differensiering i statlig engasjement, oppgaver og hensyn må i større utstrekning motsvares av differensiering i styrings- og organisasjonsformer. Sett i sammenheng med statens brede og mangeartete engasjement i samfunnet antar utvalget at styrings- og organisasjonsformer som åpner for at statlig virksomhet kan påvirkes også av andre verdier og hensyn enn politisk styrbarhet, vil bidra til økt oppslutning og effektivitet. Det er nødvendig å ha et oversiktlig og enkelt sett av hovedformer som også er robust for endringer i ytre forhold, nye oppgaver osv. Dette tilsier at differensieringen bør foregå innenfor et begrenset antall grunnleggende tilknytnings- og organisasjonsformer - og ikke ved at det opprettes for mange grunnleggende ulike former.
- Utvalget konkluderer med at det nåværende settet av tilknytnings- og organisasjonsformer er tilfredsstillende og hensiktsmessig. Etter utvalgets oppfatning kan de behovene som foreligger, ivaretas på en tilfredsstillende måte ved valg og tilpasninger innenfor det eksisterende settet. Det understrekes at dette verken innebærer at en i dag har tilknytnings- og organisasjonsformer som er hensiktsmessige for alle statens virksomheter, eller at det ikke er mulig å foreslå forbedringer i de enkelte hovedtypene (jf utvalgets øvrige tilråding og forslag).
- Utvalget anbefaler at en går lenger i å differensiere forvaltningsorganformen, for at denne hovedtilknytningsformen kan brukes på en mer smidig og tilpasningsdyktig måte enn i dag. Utvalget foreslår en opprydding innenfor selskapsformen. Etter utvalgets oppfatning bør en her gå i retning av mindre differensierte og mer standardiserte organisasjonsløsninger.

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner
 2.4 Tilråding og forslag
 2.4.2 Bruken av tilknytnings- og organisasjonsformene

- Utvalget tilrår at staten i hovedsak organiserer sin virksomhet enten som statlig forvaltningsorgan eller som statlig selskap, eventuelt som deltakelse i selskap. Dette gjelder med mindre det er hensiktsmessig å kanalisere engasjementet gjennom kommunalforvaltningen.
- Utvalget slår fast at stiftelser og stiftelsesliknende organer er lite hensiktsmessige både fra et styrings- og et ansvarssynspunkt. Utvalget tilrår at staten bare unntaksvis og når helt spesielle omstendigheter tilsier det, kanaliserer statlig engasjement og virksomhet gjennom denne tilknytningsformen. Det samme gjelder kanalisering gjennom organisasjoner eller private foretak.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.2	Bruken av tilknytnings- og organisasjonsformene
	Bruk av forvaltningsorganformen

- Etter utvalgets tilrådinge vil forvaltningsorganformen fortsatt være den klart viktigste formen for kanalisering av statlig engasjement. Det betyr at mange typer oppgaver og hensyn vil være bygd inn i virksomhetene under denne modellen.
- Utvalget tilrår derfor at det legges opp til en mer systematisk differensiering av forvaltningsorganformen, og at det åpnes større adgang til å spesialtilpasse organisasjons- og styringsformene ut fra konkrete omstendigheter, verdihensyn og praktiske behov.
- Utvalget peker spesielt på at de behovene som en i den seinere tiden har forsøkt å ivareta gjennom omorganisering til stiftelser, i de aller fleste tilfeller kan ivaretas like godt innenfor forvaltningsorganformen. Dette vil imidlertid kreve at en i større utstrekning enn nå benytter mulighetene til å gjøre unntak fra gjennomgående bestemmelser og regelverk.
- Utvalget tilrår at det, i likhet med hva ordningen er for forvaltningsbedriftene, åpnes adgang til å nettobudsjettere ordinære forvaltningsorganer når bestemte forutsetninger er oppfylt.
- Utvalget tilrår at forvaltningsbedriftsformen fortrinnsvis benyttes for de store nasjonale infrastruktur- og tjenesteytingsetatene, som f.eks. NSB, Televerket, Postverket. Med sikte på overgang til og markedstilpasset organisasjon, bør disse virksomhetene generelt gis mer spesialtilpassete organisasjonsformer og fullmakter. Når forutsetningene ligger til rette for det, bør forvaltningsbedriftene også gis fullmakt til å engasjere seg alene eller sammen med andre i selskaper som forestår mer spesialisert forretningsmessig virksomhet som er av interesse for forvaltningsbedriftens hovedoppgaver og resultatoppnåelse.
- Utvalget tilrår at en som hovedregel velger en organisasjonsform av typen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og virksomheter som staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavens karakter samtidig tilsier at den løpende virksomheten må eller bør styres på en måte som understreker uavhengighet og selvstendighet i forhold til de politiske myndigheter.
- Utvalget mener det vil være nyttig å få gjennomført en systematisk utprøving av alternative ordninger når det gjelder bruken av styrer for ulike forvaltningsorganer. Utvalget foreslår at det foretas en bred vurdering av behovet for styret og av styrenes oppgaver, roller og ansvar i forbindelse med et prøveprosjekt, der en kunne vinne erfaringer med endringer i forhold til dagens ordninger (jf forslaget i 2.4.6 om et program for budsjett- og organisasjonsreform).

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinger og forslag
2.4.2	Bruken av tilknytnings- og organisasjonsformene
	Bruk av statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse

- Utvalgets hovedsynspunkt er at selskapsformen bør velges når staten engasjerer seg i næringsvirksomhet på et generelt økonomisk og forretningsmessig grunnlag. Utvalget mener selskapsformen bare bør benyttes når statens styringsinteresse er begrenset til de overordnede strategiske spørsmålene staten må forholde seg til i egenskap av eier, eventuelt deleier.
- Utvalget har kommet til at det er ønskelig med en differensiering av selskapsformen - etter hva slags karakter det statlige næringsengasjementet har. Utvalget anser at det kan være behov for å organisere næringsengasjementer i hovedsakelig to selskapsformer: statsaksjeselskap og selskapsdeltakelse, og statsselskap i modernisert form.
- Utvalget mener at statsaksjeselskapsformen er hensiktsmessig og bør benyttes når staten engasjerer seg i næringsvirksomhet der de forretningsmessige hensynene etter forutsetningene skal være overordnede i den løpende driften.
- Utvalget ser det primært som et hensiktsmessighetsspørsmål om om en skal velge et heleid eller et deleid aksjeselskap når staten engasjerer seg i næringsvirksomhet på et hovedsakelig næringsøkonomisk og forretningsmessig grunnlag. Utvalget peker på at det i enkelte tilfeller kan være praktiske og styringsmessige fordeler ved at staten søker en bredere eiermessig medvirkning i slike selskaper.
- Utvalget tilrår at statsaksjeselskapsformen bare bør benyttes for næringsdrift der forretningsmessige hensyn er de overordnede, og der selskapets formål er næringsøkonomisk og forretningsmessig. Dermed oppnås klarhet og ryddighet omkring ansvarsforholdene, og entydighet og konsekvent bruk av denne formen. Det er utvalgets syn at statsaksjeselskapsformen er mindre hensiktsmessig og mindre i stand til å ivareta de aktuelle hensyn og krav dersom selskapet, i tillegg til at det ivaretar forretningsmessige oppgaver, er et virkemiddel for å fremme sektorpolitiske mål.
- Utvalget forstår at det iverksettes en utredning med sikte på modernisering av statsselskapsloven av 1965, slik at den kan brukes som hjemmelslov for de selskapene der den forretningsmessige virksomheten inngår som ledd i sektorpolitikken på vedkommende område. Utvalget anser at den spesielle varianten av statsaksjeselskapsmodellen som er valgt for Statoil, med vedtekter som gir rom for tettere politisk styring av selskapet, ikke er noe hensiktsmessig alternativ til en modernisert selskapslov for ovennevnte type engasjement.
- Antallet underformer innenfor selskapsformen bør begrenses. Utvalget går derfor inn for at de eksisterende særlovene som regulerer organisasjons- og styringsformer for en rekke statsselskaper, bør gjennomgå med sikte på oppheving av de organisatoriske bestemmelsene. Utvalget mener at med en modernisert statsselskapslov bør det ikke være behov for å organisere selskaper i henhold til særlover. I tillegg til organisering i henhold til ny statsselskapslov, kan det være aktuelt med omdanning til statsaksjeselskap med særlige vedtektsbestemmelser eller omdanning til forvaltningsbedrift.
- Med en modernisert statsselskapslov bør det overveies om ikke en del av den virksomheten som i dag er organisert som forvaltningsbedrifter, mer

fordelaktig kan organiseres som statsselskaper. Det er utvalgets syn at en på denne måten kan få effektivisert oppgaveløsningen på flere områder, samtidig som den nødvendige politiske styring med strategiske avgjørelser kan opprettholdes.

Utvalgets medlem Hambro er i hovedsak enig med resten av utvalget med hensyn til bruken av aksjeselskapet, men har kommet til at det ikke lenger er behov for en ordning med den særlige statsselskapsformen etter loven av 1965. Synspunktet er nærmere begrunnet i kapittel 7.4.3.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.2	Bruken av tilknytnings- og organisasjonsformene
	Bruk av stiftelser og stiftelsesliknende organer

- Utvalget frarår at stiftelsesformen blir benyttet 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.
- Stiftelsesformen kan være aktuell når staten engasjerer seg i oppgaver med karakter av verdi- og kulturforvaltning, og for virksomheter som skal ha en høy grad av faglig eller verdibasert selvstendighet. Formen kan også være aktuell for visse samarbeidstiltak av ikke-kommersiell art, primært der staten ikke har styringsinteresse.
- Utvalget peker på behovet for en gjennomgåelse av de stiftelsesliknende organene med sikte på å få en mer konsekvent fastlegging av forholdet deres til statsmyndighetene.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.2	Bruken av tilknytnings- og organisasjonsformene
	Ny arbeidsgiversammenslutning

- Utvalget foreslår at det opprettes en ny arbeidsgiversammenslutning for statsselskaper organisert i henhold til statsselskapsloven og særlover, statlig organiserte stiftelser og stiftelsesliknende organer med sterk statlig tilknytning. Disse virksomhetene ivaretar alle arbeidsgiverfunksjonene selv. Men gjennom medlemskap i en arbeidsgiversammenslutning kan de forplikte seg til å følge bestemmelser som er inngått i avtale mellom sine ansattes organisasjoner og den arbeidsgiversammenslutningen de eventuelt er medlem av. De har alle en så sterk forankring til staten at deltakelse i Næringslivets Hovedorganisasjon ikke er naturlig. Fordi de heleide statsaksjeselskapene skiller seg ut fra de ovennevnte virksomhetene både i formål og i arten og grunnlaget for engasjementet, bør medlemskap i en slik arbeidsgiversammenslutning være frivillig for statsaksjeselskapene. Utvalget foreslår at det åpnes adgang for å unnta forvaltningsorganer med særskilte fullmakter fra tilknytningen til statens sentrale arbeidsgiverfunksjon og til det sentrale avtaleverket, slik at de også

kan delta som medlemmer i dne foreslåtte arbeidsgiversammenslutningen.

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner
 2.4 Tilrådinge og forslag
 2.4.3 Forbedring av forvaltningsorganformen

Dersom tilrådingene foran følges, vil mange og forskjellige oppgavetyper og hensyn fortsatt være representert innenfor forvaltningsorganmodellen. Utvalget har sett det som svært viktig å legge grunnlaget for differensiering og forbedring av forvaltningsorganformen, slik at denne kan benyttes på en måte som muliggjør effektiv ressursbruk, større fleksibilitet og tilpasningsevne i den løpende driften, og forbedret fornyelses- og omstillingsevne.

I kapittel 8 foreslår utvalget en rekke tiltak for forvaltningsorganene på forskjellige områder. Utvalget mener at de fleste tiltakene kan gjennomføres raskt uten at det kreves noe omfattende arbeid med forberedelse av gjennomføringen. Men enkelte av forslagene er det nødvendig å prøve ut i form av forsøksordninger. På andre områder har utvalgets begrenset seg til å skissere ønsket endring eller retningslinjer for framtidig utviklingsarbeid, bl.a. fordi det er nødvendig med ytterligere forberedelser før tiltak kan gjennomføres (jf punkt 8.2.12).

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner
 2.4 Tilrådinge og forslag
 2.4.3 Forbedring av forvaltningsorganformen
 Investeringer og kapitalforvaltning

- Forsøksordning med at investeringer i enkelte ordinære forvaltningsorganer aktiveres, dvs. at investeringene blir rentebelastet og avskrevet over virksomhetenes driftsbudsjetter. Forsøksordningen innebærer at renter i byggetiden belastes for alle investeringsprosjekter. (Se punkt 8.2.1 a).
- Ny "låneordning" fra statskassen slik at lønnsomme investeringer skal kunne gjennomføres raskere enn i dag. Ordningen er primært tenkt å omfatte virksomheter som får sine investeringer aktivert, men også andre virksomheter bør kunne benytte ordningen når omstendighetene tilsier det. (Se punkt 8.2.1 b).
- Ny ordning for forskuttering av investeringer til driftsutstyr. Utvalget foreslår at forvaltningsorganer kan overskride driftsbudsjettet med inntil fem prosent for å finansiere lønnsomme investeringer i driftsutstyr. Beløpet kommer til fradrag i neste års driftsbudsjett. Utvalget foreslår også at det innføres forenklinger i prosedyrene for innarbeiding av investeringer i statsbudsjettforslaget. (Se punkt 8.2.1 c).
- Innsparinger på driftspost skal kunne brukes til investeringer. Når virksomhetene sparer inn på driften, skal fagdepartementet kunne gi samtykke til at dette kan brukes til investeringer av den typen som bevilges over post 30-49 i statsbudsjettet. (Se punkt 8.2.1 d).
- Overgang fra saldoprinsipp til lineært avskrivningsprinsipp. Utvalget tilrår at en går over til å benytte lineær avskrivning av kapital i forvaltningsbedriftene og andre forvaltningsorganer, for å få grunnlag for mer kostnadsriktige priser. (Se punkt 8.2.1 e).

- Endringer av dagens praksis for eiendomsforvaltning. Utvalget tilrår at Statens bygge- og eiendomsdirektoratet (SBED) bør inngå i forsøksordningen med henholdsvis aktivering av investeringer og nettobudsjettering, at staten ved SBED i begrenset utstrekning bør kunne benytte aksjeselskapsformen for eiendomsutvikling, og at enkelte statlige virksomheter under nærmere forutsetninger bør kunne dekke sine bygg- og lokalebehov helt eller delvis uten medvirkning fra SBED. (Se punkt 8.2.1 f).
-

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.3	Forbedring av forvaltningsorganformen
	Nettobudsjettering av ordinære forvaltningsorganer

- Forsøksordning med nettobudsjettering av enkelte ordinære forvaltningsorganers driftsbudsjetter. (Se punkt 8.2.2).
-

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.3	Forbedring av forvaltningsorganformen
	Virksomhetenes driftsbudsjetter

- Fjerning av underposter når virksomhetenes driftsbudsjetter presenteres i budsjettproposisjonen. I stedet bør budsjettproposisjonene inneholde mer informasjon om virksomhetenes mål, oppgaver, prioriteringer, planlagte resultater og forutsatt bemanning og kapitalanvendelse. (Se punkt 8.2.3 a).
 - Utvidelse og forbedring av gjeldende budsjettordninger med nettobudsjettering og merinntektsfullmakt. Utvalget foreslår at det vurderes om bl.a. mindre salgsinntekter kan nettobudsjetteres, dvs. at slike inntekter kan disponeres av virksomheten selv, og at det vurderes om det kan innføres en generelt virkende merinntektsfullmakt, innenfor en bestemt ramme, for alle forvaltningsorganer. (Se punkt 8.2.3 b).
 - Åpning for at fullmakter kan tildeles direkte til virksomheter som får bevilgning på samme budsjettkapittel (f.eks. distriktshøgskoler, trygdekontor m.fl.). Dermed vil fullmakter av ulike slag kunne gjelde for alle virksomheter. (Se punkt 8.2.3 c).
-

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.3	Forbedring av forvaltningsorganformen
	Langsiktige ressursvedtak i omstillingssituasjoner

- Adgang til langsiktige ressursvedtak i omstillingssituasjoner. Mer langsiktige vedtak om ressursdisponering kan forbedre forutsetningene for å gjennomføre større omlegging i virksomheter. Det bør åpnes opp for å gjøres forsøk med flerårige (2-4 år), veiledende budsjettvedtak i enkeltstående tilfeller der virksomheter står foran større omlegginger. (Se punkt 8.2.4).

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.3	Forbedring av forvaltningsorganformen
	Personalressurser og stillingshjemmelsystem

- Endring av nåværende stillingshjemmelsystem. Utvalget tilrår at det iverksettes en utredning for å vurdere om en kan basere ansettelsesvernet i staten på annet grunnlag enn i tilknytning til det nåværende stillingshjemmelsystemet. Dersom spørsmålene om ansettelsesvernet og visse andre spørsmål knyttet til avtaleverket kan løses på en tilfredsstillende måte, tilrår utvalget at stillingshjemmelsystemet oppheves, men unntak for visse særskilte stillinger. Som et tiltak på kort sikt tilrår utvalget at budsjettproposisjonene bør inneholde informasjon om antall budsjettert årsverk under det enkelte budsjettkapittel. (Se punkt 8.2.5).

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.3	Forbedring av forvaltningsorganformen
	Mer fleksibel lønnsfastsettelse

- Mer fleksibilitet i lønssystemet. Utvalget peker på at det statlige lønssystemet bør kunne anvendes mer fleksibelt, og at virksomhetene, innenfor nærmere bestemte rammer, bør gis større adgang til lokal handlefrihet. Det vises eller til arbeidet til det partssammensatte utvalget som skal gjennomgå statens lønssystem. (Se punkt 8.2.6).

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.3	Forbedring av forvaltningsorganformen
	Organisasjonsendringer i virksomhetene

- Utvidet adgang for virksomhetene og fagdepartementet til å gjennomføre omorganiseringer. For forvaltningsbedriftene bør utgangspunktet være at det er den enkelte bedrift som har myndighet til å foreta organisatoriske tilpasninger. For hver enkelt bedrift bør det imidlertid klargjøres hvilke eventuelle rammer som av hensyn til

politisk eller strategisk styring bør settes for bedriftens egen adgang til omorganisere. Når det gjelder andre forvaltningsorganer, bør forvaltningen få utvidet adgang til å opprette og omgjøre ledende stillinger. Det enkelte fagdepartementet bør spille en sentral rolle på dette feltet. (Se punkt 8.2.7).

- Kapittel** Hovedpunkter og konklusjoner
- 2.4 Tilrådinger og forslag
- 2.4.3 Forbedring av forvaltningsorganformen
- Bedre tilpassete tjenester fra statens interne tjenesteytende organer

- Retningslinjer for bedre tilpasning av statens interne tjenesteyting. Utvalget mener det bør vurderes om det oppnås høyere formåls- og kostnadseffektivitet ved at hele eller deler av statens interne tjenesteytende virksomheter nettobudsjetteres, ved at det anvendes mer prising av tjenestene, ved at det innføres enda større valgfrihet for brukervirksomheter og ved at det foretas en bedre samordning av den interne statlige tjenesteytingen i regi av Forbruker- og administrasjonsdepartementet. (Se punkt 8.2.9).
-

- Kapittel** Hovedpunkter og konklusjoner
- 2.4 Tilrådinger og forslag
- 2.4.3 Forbedring av forvaltningsorganformen
- Mer aktiv målstyring, resultatoppfølging og resultatrevisjon

- Etablering av enhet for resultatrevisjon i Finansdepartementet. Utvalget tilrår at det innføres skjerpete krav til budsjettstyring, at det iverksettes særskilte rutiner for resultatrapportering mellom virksomhetene og overordnet departement, og at det i regi av Finansdepartementet etableres en ordning med resultatrevisjon. (Se punkt 8.2.10).
-

- Kapittel** Hovedpunkter og konklusjoner
- 2.4 Tilrådinger og forslag
- 2.4.4 Styringssystemer overfor utøvende virksomhet - fagdepartementenes rolle

- Utvalget tilrår at fagdepartementene gis et mer samlet ansvar og tilsvarende økte fullmakter for alle sider ved den overordnede styringen av underliggende organer. Utvalgets tilråding må ses i sammenheng med utvalgets generelle syn at statsråder og fagdepartementer har ansvar for å sette mål og resultatkrav og å følge opp institusjonenes virksomhet og resultatoppnåelse. Om fullmakter skal tildeles eller ikke, kan dermed

vurderes med stor vekt på institusjonenes evne til å skape resultater, i tillegg til dens kompetanse og evne til å håndtere fullmaktene.

En del av de nye budsjettmessige og administrative fullmaktene som foreslås i denne innstillingen, er i tråd med ovennevnte prinsipper foreslått lagt til fagdepartementene. Fagdepartementene bør fortrinnsvis delegerer foreslåtte og eksisterende fullmakter videre til virksomhetene, så langt det er mulig og forsvarlig.

Den ordningen som skisseres, innebærer at Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet får en viss forskyvning av sine oppgaver. De to departementene får færre enkeltsaker til behandling, og de vil da i sterkere grad kunne konsentrere seg om utvikling av styringssystemer og oppfølging av fagdepartementene, samt fastsette de nødvendige samordnende rammene og retningslinjene for fagdepartementene.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.5	Organisatoriske tilpasninger og samarbeidsmodeller

Utvalget har vurdert om forskjellige organisatoriske tilpasninger og bruk av samarbeidsmodeller kan forbedre statlige forvaltningsorganers oppgaveløsning. Utvalget mener at en utvikling der de enkelte forvaltningsorganene tilpasser organisasjonsformene sine til en stadig mer differensiert og internt ulikeartet virksomhet. Den samme positive grunnholdningen bør gjelde når forvaltningsorganene engasjerer seg i utkanten av sin primærvirksomhet. Men begge deler bør skje innenfor bestemte rammene og retningslinjer. Utvalget tilrår en del generelle retningslinjer og peker på enkelte rammene for hvordan institusjonene bør opptre i enkelttilfeller, og det angir en del faktorer som det mener bør tillegges vekt ved valg av løsninger. Utvalget understreker imidlertid at den endelige vurdering i disse sakene alltid må foretas konkret.

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinge og forslag
2.4.5	Organisatoriske tilpasninger og samarbeidsmodeller
	Organisatoriske oppdelinger og utskillinge for å forbedre oppgaveløsningen

- Utvalget mener at eventuelle organisatoriske oppdelinger av virksomhet i ordinære forvaltningsorganer primært bør skje som interne tilpasninger i organisasjonen. En mulighet er divisjonalisering, med separate resultatområder og desentralisert resultatansvar m.v. internt i institusjonen. I tilfeller der dette ikke er tilstrekkelig, kan det være nødvendig at Stortinget gjør særskilte fullmaktsvedtak som er forutsatt knyttet til bestemte avdelinger, f.eks. at enkelte avdelinger eller enheter nettobudsjetteres. (Se punkt 9.2).
- Utvalget antar at organisatorisk utstilling av aktiviteter og organisering av slike utskilte aktiviteter i form av selskaper bør vurderes på et konkret hensiktsmessighetsgrunnlag i det enkelte

tilfellet. Slik selskapsorganisering har særlig aktualitet i forvaltningsbedriftene som et alternativ til divisjonalisering. Bedriftene selv, eventuelt overordnet fagdepartementet, bør kunne gis mer generelle fullmakter (jf utvalgets tilrådinger om mer spesialtilpassete fullmakter til forvaltningsbedriftene). I enkelte tilfeller kan det også for ordinære forvaltningsorganer være hensiktsmessig å skille ut oppgaver organisatorisk i selskapsform. (Se punkt 9.2).

Kapittel	Hovedpunkter og konklusjoner
2.4	Tilrådinger og forslag
2.4.5	Organisatoriske tilpasninger og samarbeidsmodeller
	Samarbeid med andre institusjoner og deltakelse i tilgrensende virksomhet

- Potensialet for mer effektiv oppgaveløsning i staten gjennom mer samarbeid er betydelig. Utvalget mener at fagdepartementer og enkeltinstitusjoner bør oppfordres til mer bruk av samarbeidsløsninger mellom statsinstitusjoner. Utvalget peker på ulike måter dette samarbeidet kan skje på. Utvalget tilrår at det med jevne mellomrom blir vurdert om det foreligger samarbeidsmuligheter. Forholdene bør budsjetteknisk legges bedre til rette for at et slikt samarbeid kan etableres på en smidig måte. Samarbeid og avtaler kan gjelde utvikling av felles spisskompetanse og rollefordeling, felles utvikling og tilpasning av produktspekteret, felles utnyttning av ressurser o.l. (Se punkt 9.3.2 a).
- Utvalget mener at den muligheten statlige institusjoner har til å kunne inngå utviklingskontrakter og annet avtalebasert samarbeid direkte med private, og eventuelt kommunale, bedrifter og institusjoner uten omfattende overordnet politisk klarering, blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom de etablerte ordningene i reglementet for statens anskaffelsesvirksomhet. (Se punkt 9.3.2 b).
- Felter som kan være aktuelle for desentralisert eller lokal inngåelse av avtaler og samarbeid med private og kommunale institusjoner, er etablering av private driftsselskaper basert på statlig kapital (f.eks. Driften av Luftfartsverkets parkeringsbygg på Fornebu), statlig utleie av overskuddskapasitet og samarbeid om ressursutnyttelse (bl.a. arealer), avtaler om permanente service- og hjelpefunksjoner for statlig virksomhet, og samarbeid der statlige og kommunale institusjoner arbeider med sikte på samme formål innenfor samme geografiske område. (Se punkt 9.3.2 b).
- Utvalget mener at deltakelse i ordinære aksjeselskaper er en hensiktsmessig og ryddig form når samarbeidet gjelder næringsdrift. Forvaltningsbedriftene bør i større grad, under visse forutsetninger bl.a. om reell ansvarsbegrensning, gis anledning til å engasjere seg gjennom eierinteresser i slike selskaper. Stiftelser kan være en egnet organisasjonsform for samarbeid som ikke er av primært forretningsmessig karakter, og der ingen av samarbeidspartene skal ha noen dominerende styringsinnflytelse, f.eks. som i Stiftelsen for demokratisk arbeidslivsutvikling. (Se punkt 9.3.2 b).
- Utvalget mener at engasjement i "randsoneaktiviteter" kan være et nyttig supplement til statlig virksomhet, og det bør være en positiv holdning til etablering og deltakelse i slike aktiviteter. Men utvalget tilrår en del hovedbetingelser som det mener bør ligge til grunn for at forvaltningsorganer skal kunne engasjere seg i tilgrensende virksomhet i form av stiftelse. Det bør etter utvalgets oppfatning stilles bestemte krav til presisering av stiftelsens økonomiske uavhengighet, begrensning

av morinstitusjonenes deltakelse i styrende organer, regulering av det økonomiske forholdet mellom morinstitusjon og stiftelse i en rammeavtale, vilkår for kapitalinnskudd, avtale med de ansattes organisasjoner og presisering av arbeidsgiveransvar. Institusjonene bør normalt selv kunne ta initiativ til slik etablering og deltakelse, men inngåelse av avtaler bør forelegges overordnet fagdepartement, og avsetning av innskuddskapital må behandles av Stortinget. (Se punkt 9.3.3).

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner
 2.4 Tilrådinger og forslag
 2.4.5 Organisasjonelle tilpasninger og
 samarbeidsmodeller
 Organisasjonelle tilpasninger ved
 kombinasjon av ulike oppgavetyper

- Utvalget tilrår at det generelt bør vise til bakeholdenhet med å la en institusjon drive forvaltningsmessig myndighetsutøvelse og forretningsmessig yting av monopol tjenester på samme virksomhetsområde. I de tilfellene det legges opp til at forvaltning og monopoldrift utøves i samme institusjon, bør det stilles særskilte krav til intern organisering og til kommunikasjon og rapportering, både internt i institusjonen og mellom den og overordnet departement. (Se punkt 9.4.2).
- Utvalget mener at det vanligvis bør skje en organisatorisk atskillelse av virksomhetene når en institusjon på samme virksomhetsområde driver forvaltningsvirksomhet og konkurranseutsatt tjenesteyting som tilbyr produkter overfor private etterspørrere i konkurranse med tilsvarende privat tjenesteyting. Kravene til politisk, faglig og økonomisk styring av forvaltningssiden, kravet til effektivitet og hindring av konkurransevridning tilsier dette. Prinsippet om atskillelse bør praktiseres strengere enn når forvaltningsvirksomhet og monopolbasert tjenesteyting drives innenfor samme institusjon (jf ovenfor). I enkelte tilfeller kan det imidlertid være tilstrekkelig å foreta intern budsjett- og regnskapsmessig atskillelse. Ved full organisatorisk utskilling av konkurransevirksomheten taler mange forhold for at aksjeselskapsformen er den mest hensiktsmessige. (Se punkt 9.4.3)
- Det bør etter utvalgets oppfatning ikke praktiseres så restriktive grenser for statsinstitusjoners adgang til å redusere konkurranseutsatte tjenester at dette i praksis innebærer en utilsiktet begrensning av institusjonenes produktutviklingsarbeid. Statsinstitusjonene bør stimuleres til løpende utvikling av produkt- og tjenestespekter med sikte på å forbedre dekningene av brukerbehov. Utvalget mener likevel at en generelt bør være varsom med å drive konkurranseutsatt tjenesteyting og monopol tjenesteyting på samme virksomhetsområde innenfor samme institusjon. Dersom dette skal kunne gjøres, mener utvalget at en del betingelser bør være oppfylt: samproduksjonsgevinster og gode regnskapssystemer bør kunne dokumenteres tilfredsstillende, produksjonen av monopol- og konkurranseaktiviteter bør være fysisk sammenkoplede, og konkurranseaktiviteten bør ha et begrenset omfang i forhold til totalaktiviteten. Utvalget fremmer ingen generelle tilrådinger når det gjelder spørsmålet om det er monopolvirksomheten selv, fagdepartementet eller Næringsdepartementet som bør forvalte eierinteressene i et uskilt selskap som driver konkurranseutsatt tjenesteyting. Hva som er hensiktsmessig her, må vurderes konkret i det enkelt tilfellet. (Se punkt 9.4.4).
- Når det gjelder nye elektroniske tjenester som bygger på informasjon som statlige institusjoner sitter inne med, antar utvalget at det viktigste nå er å treffe et valg for hver av de aktuelle institusjonene om

distribusjon og videreutvikling skal skje mot betaling eller være vederlagsfritt. Dersom det skal tas betaling, tilrår utvalget at tilleggsvirksomhet organiseres enten ved nettobudsjettering innenfor forvaltningsorganet eller som atskilt selskap. Dersom aktiviteten har preg av å være en mindre tilleggsvirksomhet, bør den kunne beholdes innenfor et nettobudsjettert forvaltningsorgan (jf forslaget om utprøving av nettobudsjettering for ordinære forvaltningsorganer). Hvis det er tale om en aktivitet med omfattende kommersielt grunnlag og et betydelig utviklingspotensiale, mener utvalget aktiviteten bør kanaliseres gjennom et utskilt selskap. (Se punkt 9.4.5).

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner

2.4 Tilrådinge og forslag

2.4.6 Oppfølging av utvalgets innstilling

For at utvalgets forslag skal kunne følges opp på en rask og samordnet måte, foreslår utvalget at det settes i gang et bredt anlagt program for budsjett- og organisasjonsreform. Det bør oppnevnes et programutvalg. Dette bør foruten å følge opp framdriften, evaluere forsøk og erfaringer, også ta initiativ til, samordne og fremme forslag til nye reformer og forsøks tiltak. Programutvalgets mandat bør omfatte hele programmet, dvs. ikke bare de statlige forvaltningsorganene, men også de statseide selskapene, stiftelsene m.v. Ved siden av representanter for de mest berørte departementene og virksomhetene, bør programutvalget ha deltakelse fra de ansattes organisasjoner og uavhengig ekspertise. Det foreslås at Finansdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet i fellesskap etablerer sekretariat for programutvalget.

Kapittel Hovedpunkter og konklusjoner

2.5 Avslutning

Det hovedspørsmålet utvalget har stått overfor, er om statens virksomhet kan organiseres på en bedre måte. Det er utvalgets klare oppfatning at dette spørsmålet må besvares med et ja. Det er mulig å oppnå en bedre organisert stat, og det er viktig både av hensyn til samfunnet, publikum og det levende folkestyre at vi makter å utvikle organiseringen av statens virksomhet slik at denne blir bedre både når det gjelder de mange enkeltinstitusjoner og virksomheter, og når det gjelder statens samlede virksomhet. Utvalget har sett det som sin oppgave å bidra til at denne krevende oppgaven kan løses. Utvalgets bidrag kan sammenfattes i fire hovedpunkter.

- For det første har en gjennomgått de prinsipielle spørsmål som knytter seg til kanalisering av statlig engasjement og til organisering og styring av statlig virksomhet. Utvalget har med dette ment å øke oppmerksomheten om disse spørsmålene og om den sammenheng de står i til mer grunnleggende samfunnsmessige verdi- og styringshensyn. Utvalget har på denne måten forsøkt å bidra til den alminnelige oversikt over og innsikt i de spørsmål som reiser seg, slik at forutsetningene for å nærme seg disse på en systematisk og nyansert måte blir forbedret rent generelt.
- For det andre har en gjennom de retningslinjer som er trukket opp og de tilrådinge som er fremmet, lagt et grunnlag for utredning og valg av organisasjons- og tilknytningsformer i de mange konkrete enkelttilfeller

som en vil stå overfor i årene framover.

- For det tredje har en gjennom en rekke forslag til endringer i og justeringer av forvaltningsorganformen forsøkt å fjerne produktivitetshemmende barrierer og å stimulere til økt effektivitet og forbedret fornyelses- og omstillingsevne.
 - For det fjerde har en forsøkt å skape grunnlag for en endrings- og utviklingsprosess med innebygd energi og dynamikk gjennom forslagene om at en rekke tiltak og endringer bør prøves ut gjennom praktiske forsøk, og om at det bør settes i verk et bredt anlagt program for budsjett- og organisasjonsreform, der de ulike tiltakene kan ses i sammenheng.
-