

Evaluering av Avinors organisering og tilknytningsform

Rapport fra en intern arbeidsgruppe i Samferdselsdepartementet, avgitt oktober 2006

Vedlegg:

- Merknader til Booz Allen Hamiltons rapport: "Evaluering av Avinor AS' organisasjon"

Innhold

Forord	4
Sammendrag og konklusjoner	5
1. Bakgrunn og mandat for evalueringen	12
1.1 Generelt om Avinors organisering og ansvarsområde.....	12
1.2 Eventuelle justeringer av organisering og tilknytningsform	12
1.3 Mandat for evalueringen	13
1.4 Delutredninger	16
2. Dagens organisering av Avinor.....	17
2.1 Innledning	17
2.2 Fra forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift	17
2.3 Skille mellom tjenesteyting og tilsyns- og myndighetsoppgaver	19
2.4 Etablering av Avinor AS.....	20
2.5 Dagens organisering av Avinor.....	21
3 Organisering av Avinors tjenester og internasjonale perspektiver	23
3.1 Booz Allen Hamiltons utredning	23
3.1 Intervju med nøkkelpersoner.....	23
3.2 Internasjonale perspektiver	24
3.3 Single European Sky (SES)	25
3.4 Klassifisering av sikkerhetsrelaterte tjenester	26
3.5 Mulige framtidige organisasjonsmodeller for Avinor	28
3.6 Innkomne merknader til Booz Allen Hamiltons utredning	34
3.7 Samferdselsdepartementets kommentarer	35
4. Alternative tilknytningsformer	37
4.1 Begrepet tilknytningsform	37
4.2 De enkelte tilknytningsformer	37
4.2.1 Forvaltningsorganer	38
4.2.2 Juridisk selvstedige organisasjonsformer	38
4.3 Statlige tjenester organisert i forvaltningsorgan	41
4.3.1 Sentrale trekk ved et forvaltningsorgan.....	41
4.3.2 Forvaltningsbedriftsformen	42
4.4 Selskapsorganisering av statlige tjenester.....	42
4.4.1 Statsaksjeselskap	43
4.4.2 Statsforetak.....	44
4.4.3 Særlovselskap	45
4.4.4 Konsernorganisering	45
4.4.5 Statsaksjeselskap sett i forhold til statsforetak	46
4.5 Styring av forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter	47
4.6 Styring av statseide selskaper	47
4.6.1 Eierstyring	47
4.6.2 Generell lovgivning og sektorpolitisk regulering	48
4.6.3 Økonomiske virkemidler	49
4.7 Samferdselsdepartementets kommentarer	50
Kap. 5 Framtidig tilknytnings- og organisasjonsform for Avinor	52

5.1 Oppsummering av SDs vurdering av dagens organisering av Avinor.....	52
5.2 Vurdering av eventuelle endringer i rammebetingelser	53
5.2.1 Overordnet styring og kontroll	54
5.2.2 Tradisjonelle eierstyringsverktøy.....	54
5.2.3 Sektorpolitiske virkemidler.....	56
5.2.4 Konklusjon	57
5.3 Samferdselsdepartementets konklusjon.....	58

Forord

Både norsk og internasjonal luftfart har vært gjennom en betydelig endring og omstilling de seneste årene. Etablerte flyselskaper har blitt lagt ned og flere har slått seg sammen eller inngått allianser, mens nye lavprisselskaper har tatt markedsandeler. Man ser imidlertid nå noen lyspunkter i den økonomiske utviklingen også for de tradisjonelle nettverksselskapene.

Det økte tilbudet har gitt seg utslag i lavere priser og en betydelig økt etterspørsel. For Avinor og andre lufthavnoperatører innebærer dette både økte trafikkinntekter og økte kommersielle inntekter. Samtidig står Avinor overfor store, nye utfordringer med hensyn til flysikkerhet (safety) og sikkerhet knyttet til mulige anslag mot luftfarten (security). For å møte disse utfordringene, er det behov for betydelige investeringer. Både for å kunne finansiere slike investeringer og for å møte et økt prispress fra flyselskapene, er det gjennomført kostnadsreducerende tiltak i Avinor. Resultatet har vært økt lønnsomhet for Avinor og reduserte kostnader for flyselskapene. Samtidig har omstillinger og omorganiseringer medført uro blant ansatte i flyselskapene og hos Avinor. Det har bl.a. medført at Avinor har måttet revurdere behovet for flygeledere.

Det har blitt reist spørsmål om omstilling og innsparinger i hele næringen har hatt eller kan få konsekvenser for flysikkerheten. Statens havarikommisjon for transport avleverte på oppdrag fra Samferdselsdepartementet en utredning i 2005 om flysikkerhet under omstilling (Rapport SL RAP 35/2005: "Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser"). Den inneholdt en rekke sikkerhetstilrådninger, herunder en som pekte på at den nåværende modellen/løsningen for statlig eierskap og styring av flysikringstjenester og lufthavndrift bør evalueres.

Regjeringspartiene gikk i Soria Moria-erklæringen inn for en evaluering med vekt på å avklare en best mulig ivaretagelse av samfunnshensyn, og spesielt flysikkerhet.

Samferdselsdepartementet har på denne bakgrunn evaluert Avinors organisering og tilknytningsform. Departementet engasjerte konsulentfirmaet Booz Allen Hamilton til å analysere hvilke oppgaver i Avinor som har stor betydning for flysikkerheten, og for å sammenligne organiseringen av slike funksjoner med valgte løsninger i andre land. Konsulentfirmaet har vurdert fordeler og ulemper ved ulike løsninger. Departementet har på sin side gjennomgått disse vurderingene. Resultatene av departementets evaluering foreligger i denne rapporten. Hovedpunktene i evalueringen vil bli fulgt opp i stortingsmeldingen om Avinors virksomhet (Eiermeldingen) som etter planen vil bli lagt fram høsten 2006.

Foreliggende rapport er utarbeidet av Samferdselsdepartementet i samarbeid med ovennevnte konsulentfirma og annen ekstern bistand. Berørte departementer, Avinor, luftfartsnæringen og representanter for de ansattes organisasjoner er holdt orientert om arbeidet, og har hatt mulighet til å komme med innspill og kommentarer.

Sammendrag og konklusjoner

Kapittel 1 omtaler bakgrunn og mandat for evalueringen, samt hvordan arbeidet har vært organisert.

Kapittel 2 gjennomgår utviklingen av Avinor fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift og videre til 100 pst statlig eid aksjeselskap. Det gis også en oversikt over dagens organisering av Avinor.

Kapittel 3 oppsummerer konsulentfirmaet Booz Allen Hamiltons rapport. I rapporten er det foretatt en kartlegging og vurdering av de flysikkerhetsrelaterte oppgavene som ligger i Avinor. Det er videre gjort en kartlegging av organisering av tilsvarende tjenester i andre land, samt av utviklingstrekk mht. drift av luftfartens infrastruktur. På denne bakgrunn mener konsulenten at det kan slås fast at dagens organisering av Avinor synes hensiktsmessig i forhold til ivaretagelse av flysikkerheten. De utfordringene selskapet har hatt de siste par årene, og som har medført problemer for trafikkavviklingen, skyldes i hovedsak interne konflikter knyttet til innhold og særlig tempo i omstillingen. Det påpekes at det er for få flygeledere og at dette er et problem som ikke vil kunne løses på kort sikt.

Booz Allen Hamilton skisserer tre alternativer til eventuell endring av Avinors organisasjon og tilknytningsform:

Alternativ A innebærer i stor grad en uendret organisering, men der flygeinformasjonstjenesten (AFIS) overføres fra lufthavndivisjonene til divisjonen for flysikring.

Alternativ B innebærer at Divisjon flysikring med tillegg av flygeinformasjonstjenesten etableres som et eget datterselskap innenfor Avinor-konsernet. Det foreslås at flynavigasjonstjenesten og ansatte som driver denne, beholdes som en egen divisjon i Avinor.

Alternativ C er likt alternativ B, bortsett fra at man her foreslår at Divisjon flysikring med tillegg av flygeinformasjonstjenesten organiseres som et selskap utenfor Avinor-konsernet. Flynavigasjonstjenesten foreslås beholdt i Avinor. I utredningen legges det til grunn at et eget selskap utenfor Avinor eies av Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementets vurdering av utredningen er at det *ikke* er noen tungtveiende grunn til å foreta prinsipielle eller grunnleggende endringer i nåværende tilknytnings- og organisasjonsform for hele Avinor. Hensynet til ro og stabilitet i organisasjonen bør derfor tillegges vekt. Imidlertid bør det vurderes om det er mulig å foreta endringer innenfor eksisterende tilknytnings- og organisasjonsform som legger enda bedre til rette når det gjelder å opprettholde flysikkerheten på et høyt nivå og bidra til forsvarlig drift av en stor og omfattende lufthavnstruktur.

Samferdselsdepartementet mener at det vil være opp til Avinors styre og ledelse å vurdere forslaget i *alternativ A*. Dette dreier seg om en mindre justering innenfor nåværende organisasjon, og vil dermed være et internt anliggende. Det foreslås derfor at Avinor selv vurderer denne saken og selv treffer en eventuell beslutning om endring.

Samferdselsdepartementet peker på at *alternativ B* med organisering av flysikringsdivisjonen som eget selskap, ikke innebærer omfattende endringer i forhold til dagens organisering. En slik løsning er det også opp til Avinors styre å vurdere. Siden opprettelse av et datterselskap, dersom dette skulle være aktuelt, har påvirkning på en sentral del av Avinors kjernevirksomhet, følger det av § 10 i selskapets vedtekter at saken må forelegges samferdselsministeren. Spørsmålet om flynavigasjonstjenesten skal beholdes i lufthavndivisjonene eller i et nytt datterselskap, bør overlates styret og administrasjonen.

Samferdselsdepartementet mener at flysikringstjenestene er en vesentlig og kritisk infrastruktur som bør eies av staten og ligge under det ansvarlige fagdepartement. Samferdselsdepartementet er derfor i utgangspunktet enig i at *alternativ C*, et eget selskap for flysikringstjenester, bør legges direkte under Samferdselsdepartementet. Det lå imidlertid ikke i Booz Allen Hamiltons mandat å vurdere hvilken tilknytningsform et slikt selskap burde ha, eller for den saks skyld om det over hodet bør være et selskap. Departementet har registrert at utredningen inneholder en rekke forbehold mht. om det på det nåværende tidspunkt i det hele tatt er grunnlag for å etablere et eget selskap på dette området.

Samferdselsdepartementet mener på basis av det som er anført ovenfor, at et eget selskap for flysikringstjenester lagt direkte under departementet ikke er aktuelt i tilknytning til den pågående gjennomgangen av Avinors organisasjon. Det er imidlertid ikke mulig å avskjære en slik mulighet for framtiden, og man må derfor være åpen for at spørsmålet kan bli reist om noen år.

Samferdselsdepartementet mener på basis av Booz Allen Hamiltons utredning at følgende bør vurderes nærmere med tanke på en hensiktsmessig innretning av Avinors organisering:

- Beholde nåværende organisering uten endringer.
- Legge flygeinformasjonstjenesten inn i Divisjon flysikring dersom styret finner dette formålstjenlig.
- Etablere Divisjon flysikring, inkludert flygeinformasjonstjenesten, som eget datterselskap i Avinor-konsernet.

Kapittel 4 gir en nærmere beskrivelse og drøfting av organisasjons- og tilknytningsformer for statlige og statseide virksomheter som bakgrunn for en nærmere drøfting av ovennevnte alternativer.

Det vises i kapitlet til at det er vanlig å skille mellom to hovedkategorier av tilknytningsformer:

- forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter som juridisk er en del av staten
- juridisk selvstendige organisasjonsformer, dvs. selvstendige statlige virksomheter som f.eks. Avinor AS.

Det sentrale i styringen av forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter er at de er direkte underlagt det enkelte fagdepartements instruksjonsmyndighet. Departementet kan dermed gjennom instruksjoner som er nedfelt i egne dokumenter, gjennom beslutninger i enkeltsaker og gjennom generelle økonomiske og administrative rammer detaljstyre virksomheten.

Dersom staten velger å etablere en virksomhet som en selvstendig juridisk enhet, inntreffer en styringssituasjon som er grunnleggende annerledes enn innenfor forvaltningen. Statsmyndigheten gir avkall på den direkte instruksjonsmyndigheten, men det foreligger likevel omfattende styringsmuligheter først og fremst ved aktiv utøvelse av eierbeføyelsen, men også ved bruk av andre styringsmidler.

Når staten organiserer sitt engasjement på et område gjennom et selskap eller foretak, brytes den direkte linjen mellom statsrådets ansvar og den operative virksomheten. Den er likevel langt på vei inntakt i den forstand at staten har et eieransvar og dersom dette ikke følges aktivt opp, vil dette kunne medføre politisk og eventuelt også konstitusjonelt ansvar.

Samferdselsdepartementet vurderer det slik at det viktigste kriteriet ved valg av tilknytningsform er om virksomhetens art betinger *tett myndighetsstyring* med adgang til løpende bruk av instruksjonsmyndighet. Dersom dette er tilfelle, vil det være naturlig å organisere virksomheten som en del av staten, det vil si som forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift.

Dersom virksomhetens art og formål krever *handlingsrom* for de som har ansvaret for den løpende styringen av virksomheten, eller andre forhold tilsier avstand til politiske myndigheter, bør en rettslig selvstendig organisasjonsform velges. Det samme vil gjelde dersom staten ved det aktuelle fagdepartementet ikke finner det nødvendig eller hensiktsmessig å bruke ressurser og kapasitet på direkte styring og kontroll med daglig ledelse av virksomheten, og mener det er forsvarlig å overlate den daglige drift til et styre og en ledelse som har tilstrekkelige fullmakter og ansvar.

Samferdselsdepartementet mener at en aktiv, målrettet bruk av foreliggende styringsmuligheter er vel så avgjørende for kvaliteten av myndighetsstyringen som valg av tilknytningsform. I denne sammenheng kan det vises til at det har vært forholdsvis vanlig å gi forvaltningsorganer og -bedrifter videst mulig fullmakter. Det som bl.a. gjenstår som en klar prinsipiell forskjell mellom forvaltningsorgan/-bedrift og et 100 pst statseid selskap, er at sistnevnte som hovedregel ikke kan instrueres mht. daglig drift

og andre forhold som normalt er lagt til styre og daglig ledelse. For øvrig er det ingen formelle hindre for en forholdsvis tett oppfølging av et statsaksjeselskap fra eierdepartementets side.

Samferdselsdepartementet mener på denne bakgrunn at det finnes flere argumenter for at Avinor AS fortsetter som statsaksjeselskap. Disse kan kort oppsummeres slik:

- Det kan så langt ikke dokumenteres at tilknytningsformen har vært noen hovedfaktor i den uroen som har vært rundt Avinors virksomhet og dermed eventuelt bidratt til å svekke sikkerheten generelt.
- Nødvendig samfunnsmessig styring og kontroll både med infrastrukturen og de tjenester Avinor har ansvar for, kan realiseres gjennom rammebetingelsene som selskapet underlegges. Dersom det skulle være en framherskende oppfatning at eksisterende rammebetingelser ikke gir tilstrekkelige styringsmuligheter, er det fullt mulig å foreslå justeringer. Om det er formålstjenlig å innføre en tettere og mer direkte styring og oppfølging må bl.a. avveies mot eventuelle ulemper dette kan gi bl.a. når det gjelder å tilpasse virksomheten til endringer i etterspørsel fra flyselskaper, passasjerer og andre brukere av Avinors tjenester.
- En eventuell organisering av hele eller deler av nåværende Avinor som forvaltningsbedrift vil gi en sterkere formell styring av virksomheten. Samtidig må denne muligheten imidlertid utnyttes med varsomhet tatt i betraktning at de internasjonale rammebetingelsene innen sivil luftfart går i retning av større grad av markedsstyring i form av selskapsorganisering og krav fra brukerne (flyselskaper m.v.) om innsyn i økonomiske disposisjoner og driftsmessige forhold.

Samferdselsdepartementet mener etter dette at *Avinor AS bør fortsette som heleid statlig aksjeselskap*. Departementet vil ellers presisere at dersom det skulle være aktuelt med organisatoriske endringer, må det legges til rette for medvirkning og god dialog internt i virksomheten mellom ledelsen og de ansattes organisasjoner.

Det er for øvrig grunn til å understreke at uavhengig av organisatoriske endringer, er det fremdeles av vesentlig betydning å kunne opprettholde dagens flyplasstruktur, inntil det eventuelt etter grundige prosesser med berørte parter beslutes å gjennomføre endringer.

Kapittel 5 behandler eventuelle endringer i rammebetingelser og muligheter for utskillelse av deler av Avinors virksomhet i datterselskap – i tillegg til Oslo Lufthavn. Det vises i kapittelet til at sentralforvaltningen disponerer en rekke virkemidler og instrumenter med hensyn til styringen av heleide statlige selskaper:

Overordnet styring og kontroll

- Statsråden utgjør selskapets generalforsamling

I enkelte tilfeller kan det være aktuelt for generalforsamlingen å gripe direkte inn i selskapets virksomhet. Dette bør i tilfelle skje med varsomhet, og primært når det er behov for raske endringer.

Tradisjonelle eierstyringsverktøy

- Valg av styremedlemmer
- Utforming av vedtekter, herunder forelegg for generalforsamlingen av saker av politisk betydning etc.
- Fastsettelse av avkastningskrav
- Utbyttepolitikk

Sammensetning av styret spiller etter Samferdselsdepartementets oppfatning en betydelig rolle når det gjelder utvikling av selskapet. Samferdselsdepartementet mener styrestyremedlemmene må velges ut basert på kriterier som legger vekt på en god balanse mellom fagkompetanse og samfunnsmessig orientering. Det vises også til at hensikten med å etablere statlig virksomhet som selskap, er at eier ikke skal gripe inn i den daglige drift eller i interne omstillingsprosesser så lenge formålet med omstillingen er avklart. En "skarpere" formulering i vedtektenes § 10 av selskapets plikter mht. forelegg for statsråden, må derfor veies opp mot behovet for en klar ansvarsdeling mellom overordnet styring og daglig ledelse.

Mht. avkastning og utbyttepolitikk bør det tilstrebes en god balanse mellom bedriftsøkonomiske krav og samfunnsmessige krav.

Sektorpolitiske virkemidler

- Takstfastsettelse
- Statlig kjøp av regionale lufthavntjenester
- Konsesjoner
- Endringer i lufthavnstrukturen

Samferdselsdepartementet ser ikke behov for å gjøre snarlige endringer i takstregimet for å møte sikkerhetsrelaterte utfordringer. Departementet viser til at det bedriftsøkonomiske underskuddet i regionalnettet i dag dekkes gjennom krysssubsidiering fra de lønnsomme delene av Avinors virksomhet. Kjøp av regionale lufthavntjenester vil likevel kunne være en viktig sikkerhetsventil med hensyn til å opprettholde nødvendige sikkerhetsinvesteringer etc. Eventuelt statlig kjøp vil derfor kunne bli tatt med i vurderingen når det må foretas investeringer på sikkerhetsområdet. Etter Samferdselsdepartementets vurdering kan gjeldende konsesjonsregime fungere på en måte som er hensiktsmessig for styringen av Avinor. Gjennomgangen viser at Samferdselsdepartementet i dag har tilstrekkelige virkemidler og instrumenter til aktiv styring av Avinor, også når virksomheten er organisert som et heleid statlig aksjeselskap. De krav og ønsker om en noe større grad av samfunnsmessig styring som har framkommet bl.a. fra ansatte i Avinor kan, om det

skulle anses nødvendig, realiseres gjennom mer aktiv bruk av de nevnte virkemidler og instrumenter.

Samferdselsdepartementets konklusjon kan summeres opp i følgende punkter:

- Dagens organisering av Avinor synes i all hovedsak hensiktsmessig når det gjelder ivaretagelse av flysikkerheten. Tilknytnings- og organisasjonsformen har ikke vært noen hovedårsak til de utfordringene selskapet har hatt de siste par årene. Uroen skyldes i første rekke interne konflikter knyttet til innhold og tempo i den omstillingen selskapet har vært igjennom. Samferdselsdepartementet kan derfor ikke se at det er tungtveiende grunner til å foreta prinsipielle eller grunnleggende endringer i nåværende tilknytnings- og organisasjonsform for virksomheten.
- Tilstrekkelig politisk styring kan sikres også når den virksomheten Avinor driver, er organisert i et heleid statlig aksjeselskap. Samferdselsdepartementet vil derfor ikke foreslå at hele eller deler av selskapet blir ført tilbake til statsforvaltningen. Avinor bør således fortsette som et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet.
- Avinor bør fortsette som et integrert selskap med ansvar for både lufthavndrift og flysikringstjenester. Departementet anser det derfor ikke som aktuelt å etablere flysikring som et eget statlig aksjeselskap utenfor Avinor-konsernet.
- Det er styrets ansvar å organisere Avinor på en mest mulig formålstjenelig måte. Hvis Avinor ønsker å gjennomføre større omorganiseringer, for eksempel ved å skille ut flysikringsdivisjonen som et eget datterselskap, følger det av vedtektene til selskapet at en slik sak må legges fram for samferdselsministeren.
- Samferdselsdepartementet vil løpende vurdere om det er behov for endringer i rammebetingelsene eller styringsverktøyene innenfor aksjeselskapsmodellen for å oppnå ønskede samfunnsmessige mål. Departementet vil i tilfelle på egnet måte komme tilbake til Stortinget med forslag til eventuelle endringer.

1. Bakgrunn og mandat for evalueringen

1.1 Generelt om Avinors organisering og ansvarsområde

Avinor AS ble etablert 1. januar 2003 ved omdanning av den tidligere forvaltningsbedriften Luftfartsverket til et 100 pst statseid aksjeselskap. Selskapet har ansvar for drift, vedlikehold og utvikling av den statlige lufthavninfrastrukturen i Norge med 46 lufthavner og for flysikringstjenester knyttet til denne infrastrukturen. Det er nærmere redegjort for forhistorien til dagens Avinor med utvikling fra forvaltningsorgan, via forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap i kapittel 2.

Selskapets virksomhet finansieres i hovedsak ved brukerbetaling gjennom luftfartsavgiftene. Samferdselsdepartementet fastsetter disse avgiftene. I tillegg utgjør kommersielle inntekter om lag en tredel av Avinors inntekter. Dette er inntekter blant annet fra parkeringsanlegg tilknyttet lufthavnene, utleie av arealer ved lufthavnene og annen forretningsdrift. Selskapet mottar pr. 2006 ikke tilskudd over statsbudsjettet.

Flysikringstjenesten sammen med flynavigasjonstjenesten er i dag organisert i en egen divisjon – Divisjon Flysikring – innenfor selskapet. Flygeinformasjonstjenesten er lagt til respektive lufthavndivisjoner.

Det har i ulike sammenhenger vært reist spørsmål om hensiktsmessigheten av å organisere ovennevnte funksjoner knyttet til lufthavndrift og flysikringstjenester i én organisasjon. Den integrerte modellen har blant annet som fordel at de ulike funksjonene kan ses i sammenheng, men samtidig kan det være en utfordring at samfunnsmessig viktige oppgaver som ivaretagelse av luftfartens infrastruktur, herunder flysikkerhet, og kommersielle aktiviteter skal håndteres av samme styre, ledelse og organisasjon. Det har blitt stilt spørsmål ved om dette kan begrense oppmerksomheten omkring de samfunnsmessig viktige oppgavene. Kapittel 3 inneholder en nærmere beskrivelse av Avinors arbeids- og ansvarsområde med gjennomgang av fordeler og ulemper ved forskjellige organisasjonsmodeller.

1.2 Eventuelle justeringer av organisering og tilknytningsform

Avinors overordnede organisering og eventuelle justeringer av tilknytningsformen, har vært et diskusjonstema både før omdanningen til statsaksjeselskap og i perioden fra omdanningen 1. januar 2003 og fram til i dag. Blant annet i framlegget for Stortinget om etablering av Avinor, ble det drøftet om flysikringstjenestene skulle organiseres i et separat organ, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2003-2004). Samferdselsdepartementet har også mottatt henvendelser fra tillitsvalgte for grupper av ansatte i Avinor hvor bl.a. behovet for å skille ut flysikringsdivisjonen har vært tatt opp. Organiseringen av

tjenester og oppgaver i Avinor har også vært et sentralt tema i det interne arbeidet i Avinor med effektivisering og omstrukturering gjennom programmet Take Off 05.

På bakgrunn av de forhold som er referert ovenfor, er det konkludert med at Avinors organisering bør evalueres. To forhold har vært av særlig betydning i denne sammenheng:

- I oktober 2004 fikk Statens havarikommisjon for transport (Den gang Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (HSLB)) i oppdrag å undersøke hva de store omstillingene i norsk luftfart har å si for flysikkerheten. Havarikommisjonen la fram rapport 5. august 2005 med 15 tilrådninger om flytrafikken. Tilråding nr. 14 tar konkret opp spørsmålet om evaluering av Avinor:

"Samferdselsdepartementet bør i et helhetlig samfunnsperspektiv, i samråd med andre ansvarlige/berørte myndighetsorganer og basert på rapport fra "Utval for sikring av landets kritiske infrastruktur", som forventes utgitt høsten 2005, vurdere å trekke erfaringer fra og evaluere nåværende modell/løsning for statlig eierskap/styring av flysikringstjenester og lufthavndrift.

- I den politiske plattformen for en flertallsregjering utgått av AP, SV og SP - Soria Moria-erklæringen - framgår under kapittel 5 Samferdsel blant annet at Regjeringen vil:

"i samarbeid med ledelsen og de ansatte evaluere organiseringen av Avinor, med sikte på best mulig ivaretagelse av samfunnshensyn, spesielt flysikkerhet".

1.3 Mandat for evalueringen

Samferdselsdepartementet etablerte som følge av regjeringserklæringen og tilrådingen fra havarikommisjonen, et prosjekt med oppdrag å foreta en evaluering av Avinors organisering. Nedenfor redegjøres det nærmere for mandatet.

Prosjektets mål

Prosjektet skulle evaluere den overordnede organiseringen av Avinor inkludert datterselskaper. Målet for evalueringen har vært å anbefale en organisasjons- og tilknytningsform for Avinor som best mulig legger til rette for sikker, punktlig og effektiv luftfart innenfor de økonomiske og administrative rammene som fastsettes for virksomheten.

For å gjennomføre evalueringen har det vært gjennomført en utredning med bistand fra eksternt utredningsmiljø i tillegg til aktiviteter i departementet. Dette er nærmere beskrevet under.

Ekstern utredning

Hovedpunktene i den eksterne utredningen har vært:

- Beskrivelse av bakgrunn for utredningen og dagens situasjon for Avinor med organisering som statsaksjeselskap og alle lufthavn- og flysikringstjenester i en organisasjon.
- Vurdering av hvilke oppgaver (flysikringstjenesten og eventuelt andre tjenester og funksjoner) i Avinor som har stor betydning for flysikkerheten. Vurderingen har omfattet avgrensning mot andre lufthavntjenester etc. som ikke anses tungtveiende i forhold til sikkerhet og mer kommersiell virksomhet, som eiendomsforvaltning, drift av parkeringsanlegg etc.
- Beskrivelse av internasjonale utviklingstrekk av betydning for organisering av lufthavn- og flysikringstjenester, herunder beskrivelse av ulik praksis og erfaring fra organisering av lufthavn- og flysikringstjenester.
- Beskrivelse av fordeler og ulemper ved hhv. å beholde flysikringstjenesten og eventuelt andre oppgaver av stor betydning for flysikkerheten innenfor én organisasjon og å etablere en egen organisasjonsenhet for flysikringstjenesten m.m. Stikkord i denne sammenheng har vært sikkerhet, regularitet, punktlighet, samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske effekter.

Det ble understreket ved oppstart av prosjektet at utrederen ikke skal komme med konkrete tilrådinger angående framtidig organisasjonsmodell.

Samferdselsdepartementets egne oppgaver

For uten prosjektlederansvaret, herunder styring og oppfølging av eksternt utredningsarbeid, har departementet selv utført en rekke oppgaver knyttet til evalueringen:

- Vurdering av hvilken tilknytningsform som er best egnet til å oppfylle de mål som fastsettes for Statens engasjement i drift av lufthavn- og flysikringstjenester m.m. Tilknytningsform skulle vurderes både for Avinor og eventuelle nye enheter dersom det ble anbefalt å skille ut deler av virksomheten.
- Utredning av økonomiske, juridiske og administrative konsekvenser ved eventuell utskillelse av deler av Avinors virksomhet, herunder konsekvenser for

dagens ordning for takstfastsettelsen i Avinor og krysssubsidieringen internt i selskapet fra lønnsomme til ikke-lønnsomme aktiviteter.

- Utredning av forholdet til ulikt EU-regelverk, for eksempel Single European Sky og konkurranse/statsstøtteproblematikk.

Prosjektet vil for disse oppgavene knytte til seg ekstern juridisk og annen bistand, primært enkeltpersoner, etter behov med tanke på avgrensede og mindre omfattende delutredninger.

Resultat av arbeidet

Prosjektet har gitt et beslutningsunderlag for eventuelle forslag om endringer i Avinors overordnede organisering og tilknytningsform. Arbeidet er dokumentert i denne projektrapporten. Det er ikke foretatt høring av projektrapporten, men Samferdselsdepartementet tar sikte på at rapporten vil bli gjort offentlig.

Resultatet av evalueringen og med anbefalinger om framtidig organisering vil etter planen bli lagt fram for Stortinget høsten 2006 i Eiermeldingen for Avinor.

Organisering av prosjektet

Evalueringen har vært ledet av Samferdselsdepartementet og har vært organisert i et eget prosjekt med følgende deltakelse:

- *Styringsgruppen* har hatt det overordnede ansvaret for prosjektet. Gruppen har bestått av departementsråden i Samferdselsdepartementet (leder) og ekspedisjonssjefene i Luft-, post- og teleavdelingen og Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen.
- *Prosjektgruppen* har hatt ansvar for å planlegge og gjennomføre prosjektet. Prosjektgruppen har rapportert fremdrift, avvik og eventuelle problemområder til styringsgruppen. Gruppen har bestått av medarbeidere fra Luft-, post- og teleavdelingen og Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen
- *Den interdepartementale koordineringsgruppen* har stått for koordinering mellom de berørte departement; Statsministerens kontor, Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Forsvarsdepartementet.
- *Avinor*: Ledelsen og de tilsatte (ved deres hovedorganisasjoner) har vært trukket inn i arbeidet i samsvar med Soria Moria-erklæringen. Avinor har bistått prosjektet med nødvendige opplysninger og dokumentasjon.

- *Andre berørte virksomheter* for eksempel Luftfartstilsynet, Statens havarikommisjon for transport, Flyselskapenes Landsforening etc. har blitt hørt på egnet måte underveis i arbeidet.

Framdrift

Prosjektet ble etablert i desember 2005. Frist for framleggelse av foreliggende prosjektrapport ble satt slik at den kan benyttes som del av grunnlagsmaterialet for eiermeldingen om Avinor AS som fremmes for Stortinget i høstsesjonen 2006.

1.4 Delutredninger

Som det framgår av mandatet, er det forutsatt gjennomført en ekstern utredning med bistand fra ekstern utredningsekspertise, samt diverse mindre utredninger i departementets egen regi, eventuelt med bidrag fra enkeltpersoner med ekspertise på relevante områder.

Ekstern utredning

På bakgrunn av anbudsforespørsel og vurdering av innkomne tilbud, valgte Samferdselsdepartementet 27. februar 2006 selskapet Booz Allen Hamilton til å utrede fordeler og ulemper ved henholdsvis å beholde flysikringstjenesten og eventuelt andre oppgaver av stor betydning for flysikkerheten innenfor én organisasjon og å etablere en egen organisasjonsenhet for flysikringstjenesten m.m., jf. nærmere beskrivelse i mandatet. Dette arbeidet oppsummeres i kapittel. 3 i foreliggende rapport.

Samferdselsdepartementets egne oppgaver

I tillegg til prosjektlederansvaret har departementet selv utredet en rekke problemstillinger som inngår i evalueringen - herunder en vurdering av hvilken tilknytningsform som er best egnet til å oppfylle de mål som fastsettes for Statens engasjement i drift av lufthavn- og flysikringstjenester m.m. Dette arbeidet er utført i samarbeid med Knut Grøholt, og oppsummeres i kapittel 4.

Videre har departementet utredet framtidig tilknytnings- og organisasjonsform for Avinor. Det redegjøres for dette i kapittel 5.

2. Dagens organisering av Avinor

2.1 Innledning

Pr. 01.01.2003 ble den tidligere forvaltningsbedriften Luftfartsverket omdannet til det heleide statlige aksjeselskapet Avinor AS. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002-2003) ble det bl.a. lagt vekt på at omgjøringen til aksjeselskap ville muliggjøre en større grad av markedsretting både for den kommersielle virksomheten og for selve lufthavndriften, noe som ble ansett som nødvendig på bakgrunn av utviklingen i lufttrafikken bl.a. med flere aktører og større reiseaktivitet. Det ble også framhevet at aksjeselskapsmodellen legger til rette for en mer forretningsmessig basert ledelse og bedriftskultur enn forvaltningsbedriftsmodellen. Styrets og ledelsens mulighet for langsiktig økonomisk planlegging, ved ikke å være knyttet til de årlige budsjettprosessene, ble også trukket fram.

Omdanningen til statsaksjeselskap er det foreløpige sluttpunktet i en prosess der organiseringen av infrastrukturen innenfor sivil luftfart har beveget seg fra tradisjonell forvaltning med direkte politisk styring i retning av større grad av forretningsmessig administrasjon med politisk styring gjennom generelle rammebetingelser bl.a. knyttet til økonomi og regelverk. Denne utviklingen vil bli beskrevet i korte trekk med utgangspunkt i arbeidet på slutten av 1980-tallet med å utrede eventuell omorganisering av det daværende Luftfartsverket fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift.

2.2 Fra forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift

NOU 1988: 31 Sivil luftfart – organisasjon, styring og tilsyn

Ved kongelig resolusjon 29.08.1986 ble det oppnevnt et utvalg under ledelse av Borger A. Lenth til å utrede Luftfartsverkets hovedoppgaver, organisasjon og styringssystem. I utvalgets innstilling NOU 1988: 31 Sivil luftfart – organisasjon, styring og tilsyn, som ble avgitt 18.10.1988 ble det fremmet følgende forslag som fikk direkte betydning for det videre arbeid med Luftfartsverkets organisasjon:

- Luftfartsverket skulle fortsatt ha det økonomiske ansvar for både de sivile flyplassene og den sivile delen av militære flyplasser som på det tidspunkt inngikk i stamrutesystemet.
- Luftfartsverket burde beholde ansvar for flysikringstjenesten, og ville på den måten dekke alle flyruter og alle flyplasser med rutetrafikk m.m.

- For planlegging, utbygging og drift av statlige luftfartsanlegg ble det foreslått at Luftfartsverket ble gitt det samlede ansvar innenfor rammer og målsettinger fastsatt av Stortinget, Regjeringen og Samferdselsdepartementet.
- Luftfartsverket ble foreslått omorganisert til forvaltningsbedrift for på den måten å gi større frihetsgrader særlig mht. økonomistyring.
- Overvåking av sikkerheten i luftfarten ble ansett som så viktig at det ble foreslått opprettet en egen etat – Luftfartstilsynet - direkte under Samferdselsdepartementet ved å skille ut oppgaver fra den daværende Luftfartsinspeksjonen som den gang var en egen enhet innenfor Luftfartsverket.

St.prp. nr. 33 (1991-1992) Omorganisering av Luftfartsverket

I St.prp. nr. 33 (1991-1992) ble det fremmet forslag om at Luftfartsverket skulle omorganiseres fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift. Følgende momenter pekte i følge proposisjonen i retning av å velge forvaltningsbedriftsmodellen:

- Luftfartsverket var i utpreget grad en infrastruktur- og tjenesteytende etat som også hadde myndighetsoppgaver. Rene bedriftsøkonomiske effektivitetshensyn kunne tale for selskapsformen for den tjenesteproduserende del av virksomheten. Med de omfattende samfunnsmessige interesser som ble ansett å knytte seg til opprettholdelsen av lufttrafikktilbudet, mente imidlertid Samferdselsdepartementet at Luftfartsverket fortsatt burde underlegges en instruksjonsadgang som selskapsformen ikke gir mulighet for.
- Eventuell omdanning til selskap ville i tilfelle betinge at myndighetsoppgaver måtte skilles ut og bli ivaretatt av andre instanser. Det ble i den forbindelse framhevet at det var behov for samme type fagkompetanse innen både tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Det ble derfor ikke sett som formålstjenlig å innføre et organisatorisk skille, og det ble lagt vekt på at Luftfartsverket fortsatt skulle ivareta begge funksjoner. Det ble dermed *ikke* arbeidet videre med sikte på etablering av et luftfartstilsyn utenfor Luftfartsverket.
- For å kunne ivareta både den tjenesteproduserende virksomheten og myndighetsutøvelsen ble forvaltningsbedriftsmodellen ansett som hensiktsmessig ved at den ga mulighet for mer omfattende fullmakter innen for budsjett, organisasjon og personalforvaltning, samtidig som en forvaltningsbedrift mht. myndighetsutøvelse, fortsatt er en del av staten som juridisk person.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 83 (1991-1992) sluttet Stortinget seg til forslaget. Luftfartsverket ble på dette grunnlag omorganisert fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift med virkning fra 01.01.1993.

2.3 Skille mellom tjenesteyting og tilsyns- og myndighetsoppgaver

St.prp. nr. 66 (1998-1999) Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket

I St.prp. nr. 66 (1998-1999) ble det foreslått å skille ut Luftfartsverkets myndighets- og tilsynsfunksjoner i et eget forvaltningsorgan – Luftfartstilsynet – fra og med 01.01.2000. I samme proposisjon ble det foreslått å organisere Luftfartsverket uten myndighets- og tilsynsfunksjoner, som statsaksjeselskap fra samme dato. I proposisjonen trakk Samferdselsdepartementet fram bl.a. følgende momenter for å begrunne forslaget:

- Både det nye tilsynsorganet og det nye selskapet ville kunne opptre med større integritet og habilitet overfor brukerne som følge av skillet mellom myndighet og tjenesteyting.
- Luftfartsverket som aksjeselskap ville bli underlagt Luftfartstilsynets eksterne tilsyn og myndighet både mht. anlegg og drift av flyplasser, navigasjons- og kommunikasjonsanlegg, og produksjon av tjenester.
- Luftfartstilsynet ville etter utskillelsen få samtlige av de myndighetsoppgaver den tidligere Luftfartsinspeksjonen hadde hatt som organisatorisk enhet i Luftfartsverket.
- Det skapte spesielle utfordringer i styringen av luftfarten at etablering av den nye hovedflyplassen på Gardermoen som eget selskap, Oslo Lufthavn AS, førte til bortfall av 1/3-del av inntektene til Luftfartsverket. Det ble vist til den betydelige kryssubsidieringen mellom lufthavner i Norge, hvorav et fåtall er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Departementet fant det derfor ønskelig å gi Luftfartsverket mulighet til finansiell samordning i forhold til Oslo Lufthavn AS.
- Utviklingen med fri konkurranse i lufttrafikken hadde medført økt behov for forpliktende og ordnede «leverandør-kunde-avtaler» i tjenesteytingen og mht utbygging og drift av infrastrukturen. Samferdselsdepartementet mente derfor at Luftfartsverket burde gis større økonomisk handlefrihet i forhold til budsjettprosedyrene knyttet til statsbudsjettet og den planhorisont for tiltak budsjettet fastsetter, og mulighet til lånefinansiering og konsernsamordning i forhold til Oslo Lufthavn AS.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 226 (1998-1999) sluttet Stortinget seg til etableringen av Luftfartstilsynet, men sendte samtidig forslaget om endret tilknytningsform for Luftfartsverket tilbake til Regjeringen. Luftfartstilsynet ble etter dette etablert pr.01.01.2000.

2.4 Etablering av Avinor AS

St.prp. nr. 1 (2001-2002) Statsbudsjettet for 2002

I Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon for 2002 ble det informert om at Luftfartsverkets styre hadde vedtatt en ny organisasjonsstruktur bl.a. for å få et klarere skille mellom premissgivende og utførende oppgaver. I tillegg til dette ble det meddelt at det var igangsatt nærmere utredninger av Luftfartsverkets framtidige tilknytningsform til staten.

Ved behandlingen av Budsjettinnst. S. nr. 13 (2001-2002) vedtok Stortinget å be Regjeringen sette i gang arbeidet med å omgjøre Luftfartsverket til aksjeselskap. I innstillingen ble det lagt vekt på at selskapsorganisering ville gi Luftfartsverket adgang til finansiering i det private lånemarkedet og at det ville bli større grad av langsiktighet og forutsigbarhet i den økonomiske planleggingen.

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2002-2003) til Statsbudsjettet for 2003

I tilknytning til behandlingen av statsbudsjettet for 2003 ble det fremmet forslag om å omdanne Luftfartsverket til aksjeselskap med virkning fra 01.01.2003. I proposisjonen framheves bl.a. følgende forhold som begrunnelse for omorganisering til aksjeselskap:

- Luftfartsverket er som forvaltningsbedrift en juridisk og økonomisk del av staten. Forvaltningsbedriftsmodellen gir bl.a. ikke mulighet for full finansiell samordning mellom underliggende aksjeselskaper og kjernevirksomheten. Styret har sitt ansvar fastlagt i instruks fastsatt i statsråd, og har ikke mulighet til å opptre med samme klare styringsansvar som styrene i selskaper.
- Utviklingen med fri konkurranse i lufttrafikken har bl.a. medført økt behov for forretningsmessige avtaler i tjenesteytingen. Selv om Luftfartsverket som forvaltningsbedrift har fullmakter som skal ivareta tjenesteproduksjonen og den forretningsmessige driften, er det klare svakheter ved styringsformen. Spesielt har styret en vanskelig rolle i skjæringspunktet mellom departementets instruksjonsmyndighet og budsjettstyring på den ene siden, og styrets ansvar for bedriftens økonomiske utvikling på den andre siden.
- Aksjeselskap vil være den foretrukne selskapsformen dersom ikke helt spesielle hensyn tilsier noe annet. Dette er den mest vanlige og kjente selskapsformen, noe som er fordelaktig bl.a. i kontakt med kredittinstitusjoner og i utlandet. Det er denne selskapsformen flertallet i Stortinget har lagt til grunn for Luftfartsverket.
- Omgjøring til aksjeselskap vil på grunn av ledelsens og styrets utvidede økonomiske ansvar og handlefrihet muliggjøre en større grad av markedsretting både for den kommersielle virksomheten og for selve lufthavndriften. Styrets og ledelsens mulighet for langsiktig økonomisk planlegging, i hovedsak uavhengig av de årlige

budsjettprosessene er også betydelige fordeler som følger av aksjeselskapsmodellen.

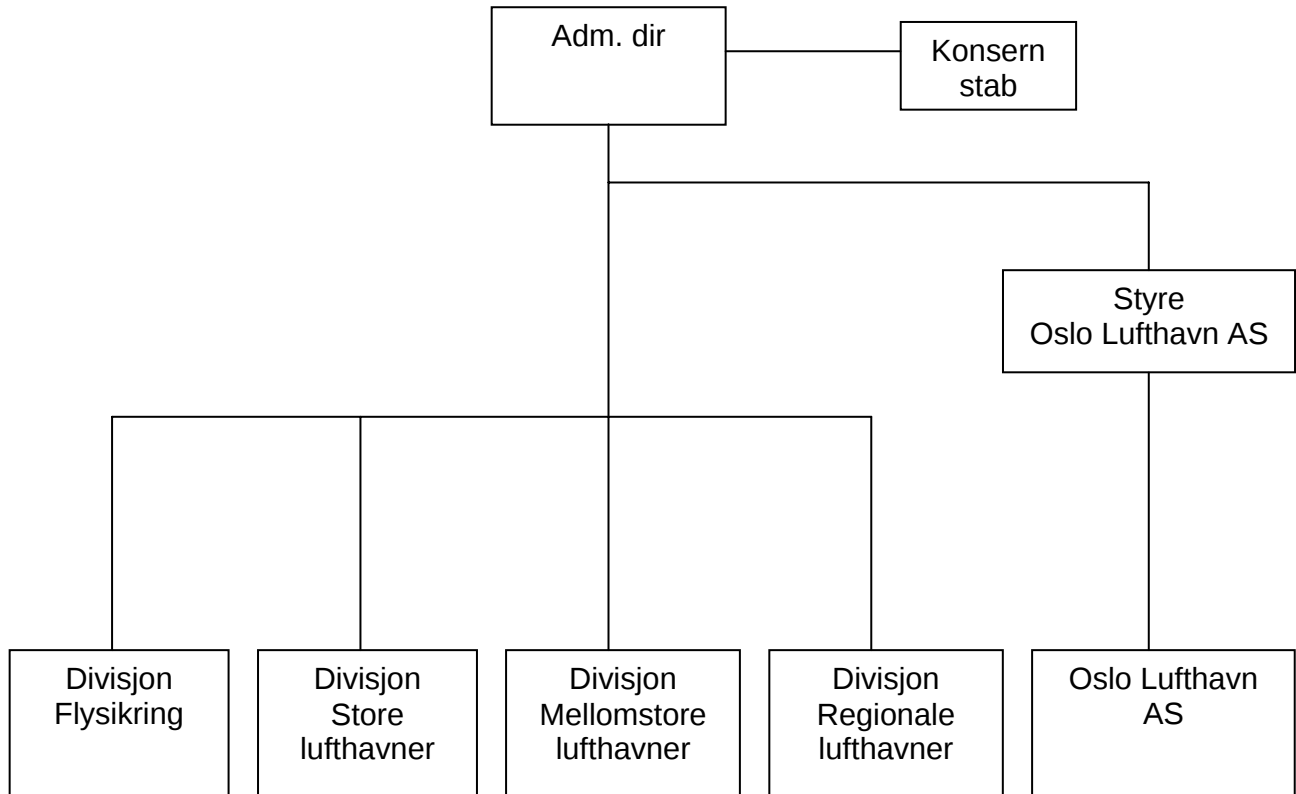
- I samsvar med Luftfartsverkets tilråding, mente Samferdselsdepartementet at flysikringstjenester, bakketjenester og trafikkrelaterte terminaltjenester er gjensidig avhengige og må ses i sammenheng, slik at det ikke ville være hensiktsmessig å splitte dette opp på flere selskaper. En organisering av terminaltjenestene (som omfatter bl.a. eiendomsforvaltning, butikkvirksomhet, utleie av arealer m.m.) utenfor Luftfartsverket ville ha svekket Luftfartsverkets mulighet til å selvfinansiere virksomheten. En slik utskilling ble dermed ikke ansett som hensiktsmessig.
- Det ble dessuten vist til at det er vanlig praksis internasjonalt at kommersiell virksomhet på flyplassene organiseres i samme selskap som selve lufthavndriften. Den kommersielle virksomheten ville være basert seg på bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger, og ha som mål å bidra positivt til Luftfartsverkets samlede økonomi.
- Etter etableringen av Luftfartstilsynet pr.1. januar 2000 lå det svært få myndighetsrelaterte oppgaver igjen i Luftfartsverket. Det ble lagt opp til at grensesnittet mellom Luftfartstilsynet og Luftfartsverket skulle bli løpende vurdert med tanke på eventuelle justeringer.
- Samferdselsdepartementet tilrødde på denne bakgrunn at Luftfartsverket skulle etableres som ett aksjeselskap og at eksisterende heleide aksjeselskaper under Luftfartsverket, herunder Oslo Lufthavn AS, skulle opprettholdes som datterselskaper. Luftfartsverkets framtidige struktur og organisering ville måtte vurderes løpende og bl.a. ses i sammenheng med strukturell og markedsmessig utvikling innenfor luftfarten.

Stortinget sluttet seg ved behandlingen av Budsjettinnst. S. nr. 13 (2002-2003) til forslaget. Avinor AS ble på denne bakgrunn stiftet med virkning fra 01.01.2003.

2.5 Dagens organisering av Avinor

I tiden etter etableringen av Avinor som aksjeselskap, er det gjennomført betydelige interne omorganiserings- og effektiviseringsprosesser. Nåværende hovedstruktur er gjengitt nedenfor.

Avinor AS



3 Organisering av Avinors tjenester og internasjonale perspektiver

3.1 Booz Allen Hamiltons utredning

I det følgende oppsummeres Booz Allen Hamiltons utredning om organisering av Avinors tjenester. Det redegjøres kort for hovedpunktene i rapporten – herunder Avinors organisasjon og oppgaver, internasjonale perspektiver på flysikkerhet, klassifisering av sikkerhetsrelaterte tjenester og mulige framtidige organisasjonsmodeller for Avinor. Vi gjør oppmerksom på at dette kapitlet i hovedsak refererer *konsulentens vurderinger og synspunkter*.

Avslutningsvis i dette kapitlet følger Samferdselsdepartementets kommentarer til utredningen og departementets oppfatning av de organisasjonsmodellene Booz Allen Hamilton trekker fram.

3.1 Intervju med nøkkelpersoner

Som ledd i utredningen er det foretatt en kartlegging av Avinors organisasjon og arbeidsoppgaver. Kartleggingen har tatt utgangspunkt i tilgjengelig dokumentasjon og intervjuer med nøkkelpersoner i Avinor og Luftfartstilsynet, samt innhenting av eksempler på hvordan lufthavnforvaltning og flysikkerhet er organisert internasjonalt.

Booz Allen Hamilton har intervjuet drøyt 60 nøkkelpersoner fra Samferdselsdepartementet, Avinors ledelse, ansattes organisasjoner, Luftfartstilsynet, Statens havarikommisjon for transport, flyselskaper og NHO Luftfart. Ett av temaene for intervjuene har vært hvordan den nåværende organiseringen av Avinor oppfattes å fungere. Videre er det spurt om hva som burde endres i organiseringen for eventuelt å gi klarere ansvarslinjer, og for å gjøre Avinor til en bedre, mer effektiv og robust organisasjon, mer tilpasset internasjonale trender, og med tanke på å gjøre organisasjonen lettere å lede. Nedenfor gjengis enkelte hovedpunkter fra samtalen.

- Det er en framherskende oppfatning at omdannelse til aksjeselskap og senere reorganisering i divisjoner har virket positivt og styrket beslutningseffektivitet og fokus.
- Regularitetsforstyrrelsene i flytrafikken har ikke svekket flysikkerheten direkte, fordi Avinor ut fra svekket bemanningssituasjon har redusert tallet på flygninger for å overholde og oppfylle myndighetskrav og ivareta sikkerheten.
- Det er bred enighet om at forståelsen av flysikkerhet og holdningene til flysikkerhetsarbeid er god i organisasjonen, samt at ledelsessystemer og beslutningslinjer er godt dimensjonert til å utføre disse viktige oppgavene.

- Det er bred enighet om at konfliktene som har oppstått ikke har skyldtes selve organiseringen av Avinor, men forhold knyttet til endringsledelse og tempo i gjennomføringen av effektiviseringsprogrammet Take-Off-05.
- Ledelse, ansatte og organisasjoner i Avinor uttrykker entydig at de er trette av interne konflikter, og ønsker å rette blikket framover.
- Kjøperne av Avinors tjenester krever at norske myndigheter sørger for at det kommer alternativer til Avinors nøkkeltjenester, blant annet gjennom å konkurranseutsette flygelederfunksjonene.
- Av konkurransehensyn i luftfarten generelt og selve konkurransesituasjonen for flyselskapene spesielt, er det ikke mulig for Avinor å kunne øke brukeravgiftene ytterligere.

3.2 Internasjonale perspektiver

I Samferdselsdepartementets oppdrag til Booz Allen Hamilton har det inngått som et sentralt punkt å trekke fram eksempler på beste praksis internasjonalt for organisering av flysikringstjenester og lufthavndrift. Et formål har vært å sammenlikne mulige organisatoriske løsninger i Norge med de løsninger som er valgt i andre land.

Booz Allen Hamilton framhever at den måten Avinor er organisert på med både den operative flyplassdriften og flysikringstjenester i samme organisasjon ikke er unik, men likevel forholdsvis sjelden. Lignende organisering finnes fortsatt i Sverige, Finland og Polen. Men de fleste land i Europa, og utenfor Europa, har de siste årene gått fra integrerte løsninger til mer oppdelte enheter, f.eks Tyskland, Østerrike, Sveits, Australia og New Zealand. Storbritannia har valgt en lignende løsning, men har i tillegg gått et vesentlig skritt videre ved å delprivatisere leveranse av flysikringstjenester gjennom aksjeselskapet NATS. Dette selskapet eies av et partnerskap av offentlige og private aksjonærer, men slik at den britiske regjering har kontroll gjennom en såkalt "gylden aksje".

I følge Booz Allen Hamilton kan det ikke påvises at den integrerte løsningen som finnes i Norge er mer fordelaktig enn en organisasjonsstruktur med flere enheter. Det er ingen spesielle fordeler ved å ha en høyintegreert løsning for flyplassdrift og flysikringstjenester. Snarere vil internasjonale krav til økonomisk transparens og regnskapsmessig atskillelse indirekte kunne begrense framtidige muligheter for krysssubsidiering. Det samme vil trolig nye krav og fellesregler omkring brukerbetaling for flysikringstjenester medvirke til.

Størst mulig grad av deling mellom flysikringstjenester og operasjonell drift av lufthavnen for øvrig er internasjonalt ansett som best. Der hvor atskillelse av organisasjonsenheter ikke er mulig, må det bygges inn komplekse løsninger for å unngå formelle interessekonflikter.

Det understrekes at statseide aksjeselskaper og private selskaper kan drive slik virksomhet like bra så lenge de riktige insentiver finnes og selskapets ledelse har operasjonell frihet.

Både enheter som leverer flysikringstjenester og mellomstore og store flyplasser, er i mange land økonomisk selvberende. Kostnaden ved å drive og opprettholde små flyplasser som samfunnsmessig sett er svært viktige, kan dekkes gjennom subsidiering fra det offentlige.

3.3 Single European Sky (SES)

Den sterke liberaliseringen av luftfarten innenfor EU- og EØS-området er i følge Booz Allen Hamilton, en pådriver for vekst og forandring. Under EUs Tredje luftfartspakke, er europeisk luftrom åpnet opp som ett felles marked. Dette har bl.a. ført til framvekst av lavprisselskaper.

I SES ligger det forutsetninger for at tilbudet av flysikringstjenester i Europa kan bli vesentlig mer dynamisk. Det følger av SES-regelverket at alle tjenesteleverandører må sertifiseres av den nasjonale tilsynsmyndigheten, som i Norge vil være Luftfartstilsynet. Når en leverandør først har fått slik godkjenning, gjelder den i alle EU-land. Hvert land kan deretter velge/utpeke en eller flere leverandører av flysikringstjenester til å levere slike tjenester innenfor dette landets luftrom/territorielle grenser. Dette betyr at i framtiden vil det i følge Booz Allen Hamilton, åpnes for konkurranse mellom registrerte og godkjente selskaper som tilbyr flysikringstjenester også utenfor hjemlandet de er registrert og godkjent i.

En annen viktig virkning av SES-reguleringene er at det kommer krav som sikrer full finansiell gjennomsiktighet. Tjenesteleverandører må føre regnskap og rapportere sine resultater årlig etter internasjonale regnskaps- og rapporteringsstandards. Dette kan bl.a. komme til å innebære større åpenhet om krysssubsidiering. Krav som SES-initiativet vil stille, kan slik Booz Allen Hamilton ser det, lettere etterleves og innfris gjennom en virksomhet som er organisert i atskilte enheter, og hvor det vil være mer gjennomsiktighet mht. økonomiske disposisjoner.

Et annet viktig mål som påvirker utviklingen i luftfarten, er innføring av mer fleksible arbeidsordninger over landegrensene, for å gi bedre tilgang på arbeidskraft. Siktemålet i EU er at kompetent arbeidskraft fritt skal kunne rekrutteres, opplæres, utplasseres og belønnes for å møte etterspørselen der den finnes i hele EUs luftfartsområde. Denne oppmykning av nasjonale rammer og regler, kan få betydning for Avinor i arbeidet med å avhjelpe mangelen på flygeledere. Et viktig ledd her er innføringen av en felles EU-lisens for flygeledere. Lovgrunnlaget for lisensieringen ble ferdig tidlig i mai 2006, og gir én Air Traffic Controller License som gjelder i alle EU-land. Dette vil med stor sannsynlighet gi økt mobilitet av flygeledere over landegrensene.

3.4 Klassifisering av sikkerhetsrelaterte tjenester

Et vesentlig element i Samferdselsdepartementets oppdrag til Booz Allen Hamilton har vært å dokumentere og klassifisere de viktigste tjenester og funksjoner som utføres av Avinor AS og som ut fra kunnskap om beste praksis og erfaring fra lignende utredninger, innvirker mest på flysikkerheten. Det drøftes om det finnes et tydelig ansvar for slike tjenester, samt om organisasjonen har en felles forståelse av roller og ansvarslinjer.

Utredningen gir en oversikt over Avinors organisasjon med vekt på roller knyttet til flysikkerhet, og klassifiserer de viktigste sikkerhetstjenester etter ansvar og utføring. Det gis videre en oversikt over hvilken sikkerhetsrelatert dialog som finner sted mellom personer og enheter.

Formålet med klassifiseringen har vært å få bekreftet om:

- det finnes et tydelige formelt ansvar for de tjenester som innvirker på flysikkerheten,
- det finnes et tydelig skille mellom myndighetsrollen og den utførende/operasjonelle rollen,
- det er klart hvilke aktører som er involvert i den nødvendige dialogen som leder fra en anbefaling og fram til implementering av en ny rutine,
- Avinors organisasjon har et tydelig bilde av *hvem* som er ansvarlig for *hva* og om det oppfattes som at dialogprosessen er god, og at alle som må være med i dialogen, virkelig er med.

Som første trinn i klassifiseringen utarbeidet Booz Allen Hamilton en liste over de aktiviteter som har størst påvirkning på flysikkerheten. Detaljeringsgraden ble valgt for å gi tilstrekkelig spesifikk informasjon, og for å avgrense ansvaret til én aktør, men likevel uten å innføre et så betydelig detaljeringsnivå at tjenestekartleggingen hadde blitt uoversiktlig.

Hovedaktivitetene er kartlagt i detalj for de viktigste kategoriene som angår Avinors organisasjonsstruktur: dvs. lufttrafikkledelse, flyplassdrift og system for Safety Management samt mer summarisk for et antall øvrige tjenester. Tjenestekatalogens fokus er tjenester som har forebyggende virkning snarere enn oppfølgende, når det gjelder sikkerhet. Klassifiseringen er deretter blitt verifisert og kvalitetssikret med eksperter og ledere fra alle aktører som er involvert, det vil si Luftfartstilsynet, Avinors Divisjon flysikring, og Oslo Lufthavn AS.

Booz Allen Hamilton har gjennomgått Luftfartstilsynets regelverk som har betydning for Avinor. Fokus har vært rettet mot på BSL (Bestemmelser for Sivil Luftfart) og særlig BSL A 2-1 og A 1-10, som inneholder sentrale forskrifter om bl.a. bruk av system for sikkerhetsvurdering og sikkerhetsoppfølgingsplaner innen flysikringstjenesten, samt

om å forebygge anslag mot sikkerheten i luftfarten. Begge innebærer krevende tilpasningsarbeid, inkludert fysisk sikring av lufthavner.

Det grunnleggende funn gjennom denne dokumentgjennomgangen og analysen, samt de mange samtaler som er gjennomført, er i følge Booz Allen Hamilton, at myndighetsansvaret (kontroll/tilsyn) og implementeringsansvaret ligger godt atskilt - hos Luftfartstilsynet i det første tilfellet og hos Avinor AS i det andre.

Dette ansvarsskillet samsvarer helt med internasjonal praksis og spesielt med de anbefalinger som kommer fra EU og EUROCONTROL, og som tar til orde for å skille slike roller.

Fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver mellom Divisjon flysikring og øvrige divisjoner som arbeider med flyplassdriften (og Oslo Lufthavn AS) er klart forstått innenfor Avinor. Samtlige intervjuede personer som er spurt om dette, har tegnet svært like bilder av ansvarsområdene. At ansvars- og rollefordeling er tydelig og godt forstått, bidrar til å hindre misforståelser om hvem som ved hvert arbeids- og tjenestemoment har lederrollen og i ytterste ledd ansvaret for å opprettholde flysikkerheten.

Grenseflatene mellom Divisjon flysikring og flyplassdivisjonene når det gjelder øvrige flysikkerhetsrelaterte tjenester som utføres på norske flyplasser, som brann- og redningstjeneste, ausing og brøyting av rullebaner, tilsyn med banelys med mer, ligger i Avinor både ansvarsmessig og organisatorisk plassert i samsvar med gjeldende internasjonale praksis. Videre samsvarer organiseringen med ICAOs Annex 14, som tilsier at bakketjenester bør organiseres og drives sammen med den samlede flyplassvirksomheten.

Fortsatt ligger et fåtall mindre myndighetsoppgaver igjen hos Avinor som typisk hører inn under Luftfartstilsynets ansvarsområde. Det pågår imidlertid et prosjekt for å slutføre overføringen av ansvaret fra Avinor til Luftfartstilsynet, i tråd med det som er identifisert i rapporten fra Statens havarikommisjon for transport i 2005.

Det er for øvrig konstatert at samtlige divisjoner og selskaper innenfor Avinor har fått på plass et eget, fungerende sikkerhetsledelsessystem (system for Safety Management) som støtter utviklingen og opprettholdelsen av en god sikkerhetskultur innenfor divisjoner og selskaper, og som legger grunnlag for kontinuerlig sikkerhetstenkning.

Bildet av Avinors Divisjon flysikring stemmer etter Booz Allen Hamiltons analyse, godt overens med måten disse tjenestene er organisert på i andre land, med unntak av flygeinformasjonstjenesten. I Avinor ligger den hovedsakelig i Divisjon Regionale flyplasser, mens den i andre land typisk ville ligge i Divisjon Flysikring.

De viktigste konklusjonene fra Booz Allen Hamiltons gjennomgang og klassifisering er følgende:

- Avgrensningen av roller, ansvar og utføring er tydelig og godt forstått i organisasjonen.
- Luftfartstilsynets myndighetsrolle er klart skilt fra Avinors driftsrolle. De få myndighetsroller som fortsatt ligger i Avinor, holder på å bli flyttet til Luftfartstilsynet.
- Det framgår fra samtlige samtaler og bekreftes fra kvalitetssikringen at organisasjonen har god fellesoppfatning om og forståelse for områder, roller og ansvarsfordelingen. Fra klassifiseringen framgår videre at Avinors organisasjon i dag dekker alle viktige flysikkerhetsområder.
- Avgrensningen mellom flysikringstjenester og de viktige sikkerhetsrelaterte arbeidsoperasjoner som samtidig pågår på selve flyplassene, f.eks. brann- og redningstjeneste, brøyting, rullebanetjeneste, lys, m.fl. er i samsvar med gjeldene internasjonale praksis og ICAOs Annex 14.
- Flysikringstjenester og flyplassdrift er tydelig atskilt. Begge har veldefinert sikkerhetsansvar, samt egne systemer for å lede det sikkerhetsrelaterte arbeidet.
- Informasjonsteknologien er kompleks i sin form og sterkt sammenvevd med andre deler innenfor Avinor-konsernet, slik at det på kort sikt fra samlet flysikringsmessig og teknisk synspunkt, ikke vil være forsvarlig å skille ut den delen av IT-strukturen som hører til Divisjon flysikring.
- Avinors struktur mht. flysikringstjenester følger vanlig internasjonal praksis og ligger innenfor best practice-anbefalinger, blant andre fra den internasjonale sivile luftfartsorganisasjonen ICAO.

Funnene gir i følge Booz Allen Hamilton, på alle vesentlige punkter inntrykk av at flysikkerheten er tilfredsstillende ivaretatt innenfor dagens organisering av Avinor.

3.5 Mulige framtidige organisasjonsmodeller for Avinor

Booz Allen Hamilton framhever bl.a. følgende *forhold som vil få konsekvenser for den framtidige organiseringen av Avinor*:

- Utviklingen vil resultere i et stigende behov for tydelig skille mellom normgiver/regulator på den ene siden og drift og operasjonell virksomhet på den andre.
- I mange land i Europa arbeides det med fullt ut å skille mellom flysikringstjenester og flyplassdrift.

- På struktursiden går trenden mer og mer i retning av at det etableres aksjeselskap, og en like viktig trend er stadig mer konkurranseutsetting og privatisering av flyplassdrift og etter hvert flysikringstjenester.
- Single European Sky-initiativet vil stille krav om økt transparens, særlig innenfor flysikringstjenester og mellom flysikringstjenester og flyplassdrift hvor hensikten blant annet er å gi allmennheten og regulatoriske myndigheter så godt innsyn at det ikke vil være mulig å skjule eventuell ulovlig krysssubsidiering mellom de forskjellige tjenesteområder.
- Innenfor EU er det i mai 2006 – når det gjelder Single European Sky-initiativet - ferdigstilt et regelverk som når det settes ut i livet, og har virket en tid, vil sikre felles sertifisering av flygeledere. Det samme gjelder registrering, godkjenning og sertifisering også av forskjellige aktører og nye forventede selskaper som ønsker å tilby flygeledertjenester innenfor egen nasjon samt over landegrenser.
- Gjennom bl.a. det europeiske kontrollorganet EUROCONTROL pågår et løpende arbeid med å harmonisere og standardisere IT-systemer forflysikringstjenester.

Den konkurranseutsetting og privatisering som skjer i internasjonal luftfart, særlig på flyplassiden, bringer samtidig med seg krav om økende, og stadig strengere, statlig regulering og kontroll av aktørene, både private og statseide. Økt kontroll skal sikre at aktørene forholder seg til alle regelverk som gjelder i luftfarten, at ikke sterke luftfartsaktører utnytter dominerende posisjon og markedsrett, og at allmenne samfunnsinteresser, herunder næringslivets og passasjerers behov, blir ivaretatt på en god og effektiv måte.

Booz Allen Hamilton mener at Avinors organisasjon må innrettes slik at den har maksimale forutsetninger for å møte følgende utfordringer:

- Framtidige krav som vil komme etter hvert som stadig mer av initiativene i Single European Sky blir gjennomført.
- Flyselskapenes krav om å fryse eller senke trafikkavgifter (brukerbetalingen).
- Krav fra staten som eier om å utvikle og drive effektivt en samlet nasjonal infrastruktur med de høyest mulige sikkerhetsambisjoner, som dessuten skal være selvfinansierende og langsiktig nå opp til eierens avkastningskrav på 10,3 % på egenkapitalen.
- Framtidige krav om en ny, felles teknologiplattform for flynavigasjonstjenester som EUROCONTROL driver innenfor rammene av Single European Sky-initiativet.

- Behov/ønske innenfor en relativt ung Avinor-organisasjon om å kunne tilrettelegge for en periode med intern arbeidsro, men samtidig slik at organiseringen som måtte bli valgt, oppfattes som tilstrekkelig framtidsrettet og holdbar over tid.

På bakgrunn av ovennevnte forhold skisserer Booz Allen Hamilton *tre alternative organisasjonsmodeller* for Avinors virksomhet. Modellene kan i grove trekk beskrives som angitt nedenfor.

- *Alternativ A: Flygeinformasjonstjenesten legges inn i Divisjon flysikring*

Dette alternativet innebærer kun én forandring i forhold til dagens organisasjon, nemlig at flygeinformasjonstjenesten (AFIS) flyttes fra Divisjon Regionale Lufthavner og Divisjon Mellomstore Lufthavner, til dagens Divisjon flysikring. Dette er en endring som fører flygeinformasjonstjenesten tilbake til sin tidligere organisatoriske plassering. Flygeinformasjonstjenesten ble flyttet ut til Divisjon Regionale Lufthavner og Divisjon Mellomstore Lufthavner som ledd i gjennomføringen av effektiviseringsprosjektet Take-Off-05.

Hovedbegrunnelsen for å legge flygeinformasjonstjenesten tilbake i Divisjon flysikring er at denne tjenesten er en naturlig del av flysikringstjenesten, selv om ansvarsskillet er markant mellom en flygeleder og en AFIS-fullmektig. I arbeidsoppgavene er det likevel mange likhetstrekk mellom de to tjenestene. Både flygeledere og AFIS-fullmektiger holder meget viktig kontakt med pilotene, forskjellen er at når den skjer mellom cockpit og AFIS-fullmektig, er det piloten som hele tiden har beslutningsansvaret. AFIS-fullmektigen formidler kun informasjon, som for eksempel om det er klart for landing.

En slik organisasjonsendring vil medføre flytting mellom divisjonene i Avinor av vel 120 ansatte og den vil få enkelte økonomiske effekter for den enkelte divisjon. Endringen får ingen større konsekvenser for Avinor AS totalt, ettersom samtlige endringer skjer innenfor konsernet.

En fordel med dette alternativet er slik Booz Allen Hamilton ser det, at det ikke medfører noen store endringer av dagens organisasjon, utover at flygeinformasjonstjenesten flyttes tilbake til Flysikringsdivisjonen. Konsekvensene for flertallet av medarbeidere i Avinor vil bli små, noe som kan være positivt etter en tid med mange endringer og mye turbulens i Avinor. En annen fordel er at alle flytrafikkrelaterte tjenester samles i samme organisatoriske enhet, noe som gir bedre oversikt og helhet.

At det foretas bare små endringer er også samtidig alternativets klare ulempe. Det kan bli oppfattet internt i Avinor som om justeringene ikke strekker til for å møte interne krav eller den framtid bransjen er på vei mot. Denne typen små justeringer gir heller ikke maksimale strukturelle forutsetninger for å møte kravene som kommer i framtiden, gjennom arbeidet som pågår innenfor Single European Sky.

- *Alternativ B: Flysikringstjenester etableres som heleid datterselskap innenfor Avinor-konsernet*

Dette alternativet innebærer at flysikringstjenestene i dagens Divisjon flysikring etableres som eget datterselskap, heleid av Avinor AS. Under dette nye datterselskapet legges flygeinformasjonstjenesten (som i dag ligger i Divisjon Regionale Lufthavner og Divisjon Mellomstore Lufthavner). Enheten Flynavigasjonstjenester i dagens Divisjon flysikring omdannes samtidig til egen divisjon innenfor Avinor AS og følger således ikke med inn i det nye datterselskapet

Erfaringene med divisjonaliseringen av Avinor (etter reorganisering i mars 2004) er positive. Divisjonsinndelingen har gitt tydeligere resultatansvar, kortere beslutningsveier og økt transparens. For å forsterke den positive utviklingen innenfor flysikringstjenestene ytterligere, kan etablering av eget datterselskap med tiden være en vei å gå. Flysikringstjenestenes spesifikke karakter og helt tydelige avgrensning mot andre tjenester og virksomheter i Avinor, gjør den godt egnet til å utgjøre et datterselskap. Aksjeselskapsformen har dessuten tydelige spilleregler og rammer for rollefordelingen mellom eier, styre og ledelse. Dette er fordelaktig for en type virksomhet med avgrenset ansvar innenfor klart opptrukne rammer. Med tanke på framtidig konkurransesituasjon, vil modellen kunne gi kortere beslutningsveier, og et datterselskap kan trolig selv ta et større ansvar for sikkerhetsmessige og andre prioriteringer.

Det finnes argumenter som taler for å skille flynavigasjonstjenester og flysikringstjenestene, hvis flysikringstjenestene blir eget datterselskap. Den første er at dagens IT-plattform er komplekst sammenvevd, slik at det blir krevende å skille flynavigasjonstjenestens IT-løsninger fra lufthavnenes IT-løsninger. Et annet argument er at flysikringstjenester og flynavigasjonstjenester er ulike tjenester, selv om de er sammenknyttet i verdikjeden, der flynavigasjonstjenesten er underleverandør av teknisk infrastruktur til flysikringstjenesten.

Et motargument mot et tydeligere skille, er at det er fordelaktig for flysikringstjenesten å kontrollere flynavigasjonstjenesten for å sikre at det gjøres riktige investeringer, på riktig tidspunkt, etc., for å sikre maksimal flysikkerhet og pålitelige leveranser. Imidlertid finnes få beviser for at det skulle fungere dårligere med et enda mer rendyrket leverandør/kjøperforhold. Det kan fra et lufthavnperspektiv være en fordel å kontrollere kritisk infrastruktur. Det kan bety at flyplassen, om ønskelig f.eks. kunne kjøpe flysikringstjenester (spesielt tårntjenester) fra den aktør som har best totaltilbud.

Når det gjelder ressursdimensjoneringen, vil ikke den nye divisjonen for flynavigasjonstjenester trenge ytterligere forsterkning ettersom den allerede i prinsippet fungerer helt selvstendig, samt kan fortsette å trekke på konsernets fellesfunksjoner. For det nye heleide datterselskapet for flysikringstjenester, kan en svært beskjeden oppbemanning forventes. Det kan dreie seg om i høyden et par, tre administrative stillinger. Dels beror dette på at divisjonen i dag allerede er dimensjonert

som egen selvstendig resultatenhet, og delvis er det slik at det også framover i tid kan trekke på tjenester som er felles for konsernet.

Kostnadmessig forventes opprettelsen av et nytt datterselskap å gi noen økninger, men de anslås som marginale. Det er snakk om honorar til medlemmene i et nytt styre, til revisjon, finans, regnskap og årsrapportering, samt en viss andel administrative utgifter. Merkostnaden anslås å ligge i intervallet 4 - 5 mill. kr per år.

Denne modellen har i følge Booz Allen Hamilton, flere fordeler. En av disse er et klart signal til organisasjonen om at det nå tas et tydelig skritt for å møte framtidig utviklingstrekk og nye krav til flysikringstjenestene, flynavigasjonstjenestene og flyplassdriften. Modellen legger til rette for en eventuell framtidig konkurranseutsetting av flysikringstjenestene fordi totalansvaret for tjenestene samles i eget datterselskapet med eget styre. Det vil lette strategisk prioritering og legge til rette for raskere beslutninger. Å etablere flysikringstjenesten som datterselskap innenfor Avinor-konsernet vil gi økt transparens mellom flysikringstjenesten, flynavigasjonstjenesten og flyplassdrift. Det vil også gi lettere adgang til benchmarking av prestasjonene til flysikringstjenesten.

En organisasjonsstruktur med datterselskap gjør roller og ansvar tydeligere, gir større resultatfokus, og bedrer forutsetningene for å drive virksomheten etter sunne, bedriftsøkonomiske styringsprinsipper. Den letter også oppfølging og rapportering. Målsettinger for virksomheten blir enklere å definere og å gjennomføre. Videre, fra konsernperspektiv, styrkes forutsetningene for å kunne ta et totalgrep om hele Avinors IT-struktur ved at flynavigasjonstjenestene innplasseres som egen divisjon direkte under konsernet.

Det finnes også ulemper ved alternativet, blant annet øker de administrative kostnadene noe ved at de må etableres styre og daglig ledelse, sammenlignet med å beholde flysikringstjenestene innenfor Avinor. Økningene er imidlertid marginale. Et annet forhold som kan bli en ulempe, men ikke trenger å bli det hvis det håndteres riktig, er at det finnes risiko for sammenblanding av roller, der Avinor både er kunde (kjøper flysikringstjenester) og leverandør (holder flynavigasjonstjenester) overfor det nye datterselskapet.

- *Alternativ C: Flysikringstjenester etableres som selvstendig selskap utenfor Avinor-konsernet*

Dette alternativet innebærer at flysikringstjenestene blir et helt nytt selskap utenfor Avinor – dvs. alternativ B som er omtalt ovenfor, helt adskilt fra Avinor. Det mest sentrale argument for å skille ut flysikringstjenester som eget selskap er å skape forutsetninger for å kunne delta i en mulig framtidig situasjon med konkurranse på dette området. Avinors flyplassdivisjoner skulle da kunne bruke anbud til å kjøpe flysikringstjenester og innby andre leverandører enn konsernets egne, f.eks NATS (Storbritannia), til å legge inn tilbud. De positive effektene som kan forventes av

konkurranseutsetting, for eksempel samme kvalitet til lavere pris, eller høyere kvalitet til samme pris, forutsetter imidlertid at det eksisterer et fungerende marked. I dag er det tvilsomt om dette kriteriet er oppfylt og de mulige gevinstene som er trukket fram, er derfor inntil videre mest teoretiske.

Utskillelse fra Avinor-konsernet vil bidra til å skape maksimal handlefrihet for det nye selskapet når det gjelder å utvikle virksomheten på egne premisser og underlagt egne rammevilkår. Hensikten ville være å maksimalisere den langsiktige konkurransekraften for å kunne innfri de krav som Single European Sky kommer til å stille. Prioriteringer kan gjøres innenfor selskapet, og man slipper å måtte konkurrere med konsernprioriteringer innenfor Avinor.

Det finnes også argumenter mot å skille flysikringstjenestene fra Avinor-konsernet. Ett av dem er at atskillelse vil kunne tenkes å skape økt frustrasjon og usikkerhet blant de ansatte om hva staten som eier har til hensikt eller formål med utskillelsen. Det vil kunne tolkes som om staten i et lengre tidsperspektiv har til hensikt å selge ut og privatisere selskapet - ettersom begrunnelsen for at staten i det lange løp skal eie et rent bemanningsselskap kan bære i seg usikkerhet. Historien viser at økt uro og frustrasjon blant ansatte har hatt negative effekter for luftfarten, for eksempel svekket leveranse kvalitet, pluss ekstern diskusjon om sikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt.

De årlige driftskostnadene forventes å bli betydelig høyere ved opprettelse av et eget selskap enn for de øvrige to alternativer. Dertil kommer transaksjonskostnadene og nye kostnader til regnskapsrapportering, til finanstjenester, IT-utstyr og programvare, lønnsadministrasjon, profilering av nytt selskap/varemerke, kvalitetssikring av organisasjonsprosesser, etc.

På driftssiden kommer kostnader for styrehonorar, revisjon, samt oppdimensjonering av administrativt personell fordi man ikke lenger kan trekke på felles administrative tjenester og stabsfunksjoner.

Driftsresultatet for det nye selskapet påvirkes bare i begrenset utstrekning, ettersom prissettingen på flysikringstjenester er kostbasert. Underveisavgiften forsvinner fra Avinors regnskaper, fordi disse går via EUROCONTROL, mens øvrige trafikkavgifter viderefaktureres via Avinor til flyselskapene - og havner til syvende og sist hos passasjerene. For det nye selskapet innebærer dette at man ikke lenger kan allokere investeringsmidler fra konsernet for eksempel til utdanning, men må stole på egen evne til investeringer.

Et annet aspekt som etter Booz Allen Hamiltons vurdering er viktig å ta i betraktning, er at Avinors hovedkunder, flyselskapene, ikke kommer til å godta at en kostnadsøkning ved å skille ut i nye selskaper blir oversendt til dem, i form av økte trafikkutgifter. Det betyr at eier eller morselskap må stå for de økte kostnadene som knyttes til utskillelsen og etableringen av et nytt statseid selskap.

Den klareste fordel ved å skille ut flysikringstjenesten som eget selskap utenfor Avinor, er etter Booz Allen Hamiltons mening, at det skaper et selvstendig selskap som kan utvikle seg på egne premisser, uten å ta hensyn til nødvendige konsernkompromisser og prioriteringer. Dette ville kunne øke driftsstabiliteten.

Et frittstående selskap vil også kunne skape bedre forutsetninger for å styrke og dyrke en egen selskapskultur, og bygge sin egen posisjon både i og utenfor det norske markedet. Beslutningslinjene blir enda kortere enn i dag, man unngår konkurranse om investeringskapital, for eksempel til å satse på kostbar utdanning av flygeledere, samt kan selv bestemme sikkerhetsmessige og andre prioriterer. Sett fra Avinors konsernledelse skulle en slik modell senere kunne gjøre det mulig å benytte anbud ved framtidige kjøp av flysikringstjenester. Det kunne igjen lede til lavere priser for samme kvalitet, eller høyere kvalitet til samme pris.

To store ulemper finnes imidlertid for å kunne skille flysikringstjenestene fra øvrig virksomhet i Avinor. For det første er det tvilsomt om forutsetningene for konkurranseutsetting eksisterer i dag - med andre ord er det fare for at man er "for tidlig ute", og hvis det er tilfelle, uteblir i så fall de forventede positive effektene.

Den andre klare ulempen er at utskillelsen er kostbar. Høye transaksjonskostnader kan ventes, og de årlige driftskostnadene vil antakelig stige. Tatt i betraktning at bransjesituasjonen – særlig for flyselskapene – ikke tillater Avinor å dekke inn økte kostnader ved å legge på brukeravgiftene, kommer denne løsningen til å svekke det økonomiske handlingsrommet for Avinor selv.

Det er også risiko for at dette alternativet setter i gang debatt om hva hensikten egentlig er fordi å danne et eget selskap kombinert med en utskilling fra Avinor, kan føre til diskusjon om statens eierrolle på sikt i et slikt rent bemanningsselskap. Koblingen til Avinors hovedoppdrag - å sikre, forvalte og utvikle en sikker, punktlig og pålitelig infrastruktur for flytransport - blir også betydelig svakere.

3.6 Innkomne merknader til Booz Allen Hamiltons utredning

Utredningen har ikke vært ute på ordinær høring. Berørte parter – Avinor, NHO Luftfart og de ansattes organisasjoner – har fått oppfordring om å komme med kommentarer. Disse følger som vedlegg til denne rapporten. I kommentarene pekes det på noen uklarheter og mangler mht. presisjonsnivå og terminologi. I enkelte kommentarer vises det til at bl.a. bakketjenester og flynavigasjonstjenester burde vært grundigere behandlet. Det hevdes også fra enkelte parter at perspektivet og sammenligningene med andre land er for kommersielt innrettet. Det er imidlertid relativt stor oppslutning om at det ikke er grunnlag for noen mer dyptgående oppsplitting – primært etablering av flysikringstjenestene som eget statsaksjeselskap utenfor Avinor - på nåværende tidspunkt. Det gis uttrykk for noe ulike synspunkter på

hvilken tilknytningsform Avinor som helhet bør ha og hvordan den interne organiseringen bør være.

Samferdselsdepartementet viser for øvrig til vedlagte dokumenter.

3.7 Samferdselsdepartementets kommentarer

Booz Allen Hamilton konkluderer med at dagens organisering av Avinor synes hensiktsmessig i forhold til forhold som gjelder flysikkerhet. De utfordringene selskapet har hatt de siste par årene, og som har gitt seg utslag i problemer med trafikkavviklingen, skyldes i stor grad enkelte interne konflikter knyttet til innhold og særlig tempo i omstillingen. Videre har Avinor hatt, og vil trolig fortsette i lengre tid å ha, mangel på flygeledere. Avinor har prioritert flysikkerheten, slik at regularitet og punktlighet i noen perioder har vært utilfredsstillende.

Samferdselsdepartementet vil på denne bakgrunn bemerke at det ikke er noen tungtveiende grunn til å foreta prinsipielle eller grunnleggende endringer i nåværende tilknytnings- og organisasjonsform for Avinor.

Booz Allen Hamilton skisserer tre mulige endringer i Avinors organisering:

Alternativ A innebærer i stor grad en uendret organisering, men der flygeinformasjonstjenesten overføres fra lufthavndivisjonene til divisjonen for flysikring. I rapporten skisseres fordeler og ulemper ved en slik endring.

Samferdselsdepartementet mener at det vil være opp til Avinors ledelse og styre å vurdere forslaget. Det foreslås derfor at Avinor selv vurderer denne saken og selv treffer en eventuell beslutning om endring.

Alternativ B innebærer at Divisjon flysikring etableres som et eget datterselskap innenfor Avinor-konsernet, der også flygeinformasjonstjenesten legges til dette datterselskapet. Det foreslås at tilhørende infrastruktur knyttet til flynavigasjonstjenesten og ansatte som driver denne, etableres som en egen divisjon i Avinor.

Samferdselsdepartementet vil peke på at heller ikke alternativ B ikke innebærer omfattende endringer i forhold til dagens organisering. Dette er dermed også først og fremst en sak for Avinors styre å ta stilling til. Siden en slik endring, dersom den skulle bli aktuell, likevel har påvirkning på en sentral del av Avinors kjernevirksomhet, følger det av § 10 i selskapets vedtekter at saken må forelegges samferdselsministeren.

Alternativ C er likt alternativ B, bortsett fra at man her etablerer et selskap utenfor Avinor-konsernet. Flynavigasjonstjenesten foreslås beholdt i Avinor. I utredningen legges det til grunn at et eget selskap utenfor Avinor eies av Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet er i utgangspunktet enig i at et eventuelt selskap for flysikringstjenester bør legges direkte under Samferdselsdepartementet. Tjenestene utgjør vesentlig og kritisk infrastruktur som bør eies av staten og ligge under det ansvarlige fagdepartement. Det lå imidlertid ikke i Booz Allen Hamiltons mandat å vurdere hvilken tilknytningsform et slikt selskap burde ha, eller for den saks skyld om det over hodet bør være et selskap. Departementet har også registrert at utredningen inneholder en rekke forbehold mht. om det på det nåværende tidspunkt i det hele tatt er grunnlag for å etablere et eget selskap på dette området.

Samferdselsdepartementet mener på basis av det som er anført ovenfor at et eget selskap for flysikringstjenester lagt direkte under departementet ikke er aktuelt i tilknytning til den pågående gjennomgangen av Avinors organisasjon. Det er imidlertid ikke mulig å avskjære en slik mulighet for framtiden, og man må derfor være åpen for at spørsmålet kan bli reist om noen år.

4. Alternative tilknytningsformer

Dette kapitlet gir en oversikt over eksisterende tilknytningsformer og kjennetegnene ved disse. Beskrivelsen nedenfor vil sammen med omtalen av Booz Allen Hamiltons utredning i kapittel 3, utgjøre grunnlaget for vurderingen i kapittel 5 av framtidig tilknytnings- og organisasjonsform for Avinor og eventuelle datterbedrifter.

4.1 Begrepet tilknytningsform

Begrepet tilknytningsform betegner de rettslige forhold mellom regjering/departement (statsmyndighetene) og en virksomhet som eies, drives eller finansieres av staten. Tilknytningsformen legger rammen for statsmyndighetenes styringsmuligheter og direkte ansvar og virksomhetenes handlingsrom.

Ved valg av tilknytningsform er oppgaven å finne den rette formen i avveiningen mellom tre hovedhensyn:

- Statsmyndighetenes behov for styring og kontroll ut fra sitt politiske og konstitusjonelle ansvar.
- Statsmyndighetenes behov for å begrense sitt direkte ansvar administrativt, juridisk og økonomisk.
- Virksomhetens behov for forretningsmessig handlingsrom.

I avveiningen mellom disse tre hovedhensynene er virksomhetens art avgjørende. Her kan det skilles mellom tre hovedtyper:

- Myndighetsutøvelse
- Ivaretagelse av andre særskilte samfunnsoppgaver enn myndighetsutøvelse
- Forretningsmessig virksomhet

Statlige virksomheter er i mange tilfeller tillagt to eller alle tre hovedoppgavetyper. Dette må det tas hensyn til ved valg av tilknytningsform, eventuelt ved at virksomheten deles inn etter oppgavetyper og at de enkelte knipper av oppgaver organiseres særskilt innenfor virksomheten, eventuelt skilles ut som egne enheter.

4.2 De enkelte tilknytningsformer

Det er vanlig å skille mellom to hovedkategorier:

- forvaltningsorganer, som juridisk er en del av staten

- juridisk selvstendige organisasjonsformer, dvs. selvstendige statlige virksomheter

4.2.1 Forvaltningsorganer

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 statstjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganer kan instrueres løpende av overordnet myndighet. Statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil inneholde krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorganet.

Et forvaltningsorgan 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 økonomiområdet som har dannet utgangspunkt for kategoriene. Oppmykningen av det statlige budsjettssystemet har bidratt til at forskjellene mellom de ulike underformene med hensyn til økonomisk handlefrihet i praksis er blitt mindre.

4.2.2 Juridisk selvstendige organisasjonsformer

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
- særlovsselskaper organisert etter egne lover, eksempelvis 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. Dersom andre skal trekkes inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres.

- 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 virksomhetens karakter.
- Statsforetaket skal sende styreprotokoll til eier, jf. Statsforetakslovens § 24.

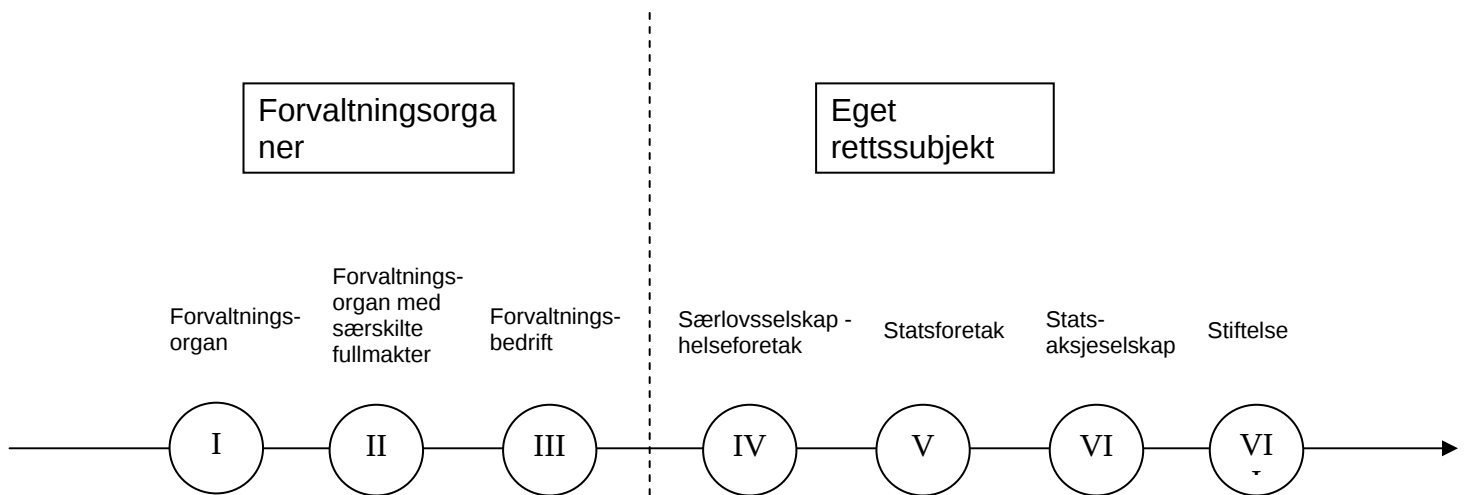
Særlovselskap (vanligvis forkortet SF) benyttes som betegnelse på enkeltstående selskaper som er regulert i egen lov, som også inneholder særskilte organisatoriske regler. Aksjelovens bestemmelser kan helt eller delvis gjøres gjeldende, men det tas inn særbestemmelser som er tilpasset sektoren og de 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.

Tilknytningsformene utgjør alternativer i balansen mellom statsmyndighetenes styringsmuligheter og skjermingsbehov og virksomhetenes handlefrihet.

I figuren nedenfor er tilknytningsformene plassert inn langs en akse som går fra store styringsmuligheter (til venstre) til stor autonomi og handlefrihet for virksomheten (til høyre). Det viktige skillet mellom forvaltningsorganer og juridisk selvstendige virksomheter er markert med en vertikal linje.

Statlige tilknytningsformer



De viktigste forskjellene mellom *forvaltningsorganer* og *selskapsformene* aksjeselskap (AS) og statsforetak (SF) er gjengitt i figuren nedenfor.

Forvaltningsorgan vs. selskap

	Forv.organ/bedrift	Selskap (AS eller SF)
Rettslig status	Del av staten	Selvstendig rettssubjekt
Styring (som eier)	Etatsstyring/instruksjonsmynd.	Eierforhold (gen.fors/foretaksmøte)
Sektorpolitikk	"	lov,konsesjon,driftsavtaler,SF§23
Ansvar	Statlig ansvar for øk. og drift	Staten begrenset økonomisk ansvar
Rammer, regler	Felles statlig regelverk	Privat sektors rammebetingelser
Øk/Finans	Bevilgning, del av statsbudsjettet	Finansiert gjennom aktivitet i markedet, avgifter, statlige kjøp, evt. driftstilskudd
Ansatte	Tjenestemannslov, tj.tvistlov	Arb.miljølov, arb. tvistlov
Revisjon	Riksrevisjonen	Vanlig revisor, RRs rolle begrenset

I det følgende vil organisering i form av hhv. forvaltningsorgan og selskap bli gjennomgått med sikte på å gi grunnlag for en nærmere omtale av de styringsmuligheter som foreligger.

4.3 Statlige tjenester organisert i forvaltningsorgan

I det følgende vil sentrale kjennetegn ved forvaltningsorganformen bli kort omtalt. Hensikten er å få fram styringsmuligheter og myndighetsforhold mellom ansvarlig departement og et forvaltningsorgan. Det vil også bli gitt en nærmere redegjørelse for organisering og styring av forvaltningsbedrifter. Jf. i denne sammenheng at nåværende Avinor var organisert som forvaltningsbedriften Luftfartsverket inntil omdanningen til selskap i 2003.

4.3.1 Sentrale trekk ved et forvaltningsorgan

Det er ovenfor gitt en kortfattet oversikt over sentrale kjennetegn ved forvaltningsorganformen. Dette avsnittet vil gi en noe mer utførlig beskrivelse av organisasjons- og tilknytningsform og relasjon mellom departement og forvaltningsorgan.

Et forvaltningsorgan er del av *staten som juridisk person* – noe som bl.a. innebærer at det er en integrert del av statsforvaltningen, men på et nivå under departementene. Det ansvarlige fagdepartement styrer ved *instruksjon*. Som eksempel på dette kan nevnes at forvaltningsorganene under Samferdselsdepartementet har skrevne instruksjoner som bl.a. angir hvordan styring, organisering, tjenesteproduksjon og daglig ledelse skal ivaretas. I prinsippet har fagdepartementet mulighet til å gripe inn i alle sider av den løpende driften f.eks. gjennom skriftlige påbud og anmodninger og gjennom møter med ledelsen i forvaltningsorganet.

Virksomheten i et forvaltningsorgan blir finansiert gjennom *bevilgninger over statsbudsjettet*. Forvaltningsorganets virksomhet vil dermed kunne innskrenkes og utvides gjennom størrelsen på de årlige bevilgningene. Bevilgningsfinansiering innebærer også at et forvaltningsorgans behov for midler til drift, investeringer m.m. må vurderes i forhold til andre prioriterte formål på det aktuelle fagdepartements budsjett. Den direkte tilknytningen til statsbudsjettet innebærer ellers at *Riksrevisjonen* fører kontroll med at tildelte midler nyttes i samsvar med Stortingets forutsetninger. Videre vil statlig regelverk for *økonomiforvaltning* og *anskaffelsesvirksomhet* gjelde fullt ut, og Riksrevisjonen vil også kunne gå inn og kontrollere at dette etterleves.

I og med at et forvaltningsorgan inngår i statsforvaltningen, vil virksomheten være underlagt *forvaltningsloven* når det gjelder regler og prosedyrer for saksbehandling i staten og *offentlighetsloven* når det gjelder innsyn i saker og dokumenter som organet

har til behandling. Eventuelle avvik eller brudd på dette regelverket kan klages inn for Sivilombudsmannen.

De ansatte i et forvaltningsorgan er *statstjenestemenn*. Dette innebærer at arbeidsforholdet er regulert av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Arbeidsvilkårene er nedfelt i hovedavtalen i staten og de tariffavtaler som er inngått mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene (LO, UHO, YS, AKAD m.fl.)

I stor grad benyttes forvaltningsorganformen til å organisere de deler av statens virksomhet som innebærer kontroll, tilsyn, myndighetsutøvelse og forvaltning i forhold til andre deler av offentlig forvaltning eller deler av privat sektor.

4.3.2 Forvaltningsbedriftsformen

Forvaltningsbedrift er en variant av forvaltningsorgan som særlig har vært benyttet når staten driver forretningsorientert tjenesteyting, og hvor innslaget av myndighetsutøvelse er mindre framtreddende. En forvaltningsbedrift har vanligvis videre fullmakter mht. intern organisering, personalforvaltning, daglig drift og økonomiforvaltning enn det som er tilfelle for et ordinært forvaltningsorgan. I og med at en forvaltningsbedrift vanligvis er forutsatt å ha en inntjening gjennom tjenesteproduksjon på sitt ansvarsområde, blir virksomheten nettobudsjettert. Dette innebærer bl.a. at det budsjetteres med et bestemt regnskapsmessig resultat for virksomheten. Videre vil investeringer bli aktivert, rentebelastet og avskrevet over driften, mens tilsvarende utgifter i et forvaltningsorgan blir belastet det året de påløper. Forvaltningsbedriften har dermed enkelte trekk som drar i retning av en selskapsmodell.

Forvaltningsbedrift har blitt benyttet som organisasjons- og tilknytningsform for tjenesteproduksjon i forbindelse med statlig infrastruktur, noe det tidligere Luftfartsverket er et eksempel på. Organisasjonsformen blir ellers benyttet for et relativt bredt spekter av virksomheter. Det er imidlertid ikke mange statlige virksomheter som pr. 2006 er organisert som forvaltningsbedrift. I statsbudsjettet for 2006 er det ført opp bevilgninger til følgende fem forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Garanti-Instituttet for Eksportkreditt, Statens kartverk, Statens Pensjonskasse og NVE Anlegg.

4.4 Selskapsorganisering av statlige tjenester

I det følgende blir tilknytningsformene *statsaksjeselskap*, *statsforetak* og *særlovselskap* nærmere beskrevet. Hensikten er å få belyst nærmere de muligheter for styring og kontroll som finnes i virksomheter som er skilt ut fra forvaltningen, og som dermed ikke er underlagt direkte instruksjon fra overordnet myndighet. *Stiftelse* er en så vidt

lite relevant organisasjonsform for tjenesteytende virksomheter som Avinor, at denne tilknytningsformen ikke vil bli drøftet nærmere.

4.4.1 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskapene er aksjeselskaper der staten eier alle aksjene. De alminnelige reglene i aksjelovgivningen gjelder også for disse. I tillegg er det gitt enkelte særregler for denne selskapstypen, jfr. aksjeloven (asl) § 20-4 til § 20-7. Særreglene for statsaksjeselskap har først og fremst blitt begrunnet pragmatisk i forhold til særskilte hensyn til politisk styring og kontroll som gjør seg gjeldende når staten er eier. Dette gjelder ikke minst når det gjelder å ivareta Stortingets kontrollmyndighet. Særreglene kan også forstås på bakgrunn av Grunnloven § 19 som pålegger Kongen å bestyre statens eiendom.

Generalforsamling: Ansvarlig statsråd, eller den han delegerer myndigheten til, representerer statens aksjer på generalforsamlingen i statsaksjeselskap, jfr. asl. § 20-5.

Generalforsamlingen velger styret, selv om selskapet har bedriftsforsamling, jfr. asl § 20-4 nr.1. De ansatte har rett til selv å velge representanter til styret direkte. Videre er Kongen gitt en adgang til å overprøve bedriftsforsamlingens/styrets beslutninger i saker der vesentlige samfunnsmessige hensyn kan tilsi omgjøring, jfr. asl. § 20-4 nr.2. Regelen omfatter saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og rasjonalisering eller omleggingen av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken, jfr. asl. § 6-37 fjerde ledd. Slike saker vil normalt være "Sager av Vigtighed" og skal da behandles av Kongen i Statsråd etter Grunnlovens § 28. Bestemmelsen gir imidlertid ikke Kongen mulighet til å instruere bedriftsforsamlingen eller styret på forhånd. I statsaksjeselskaper er generalforsamlingen heller ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte, jfr. asl. § 20-4 nr.4.

Selskapets ledelse: Hovedregelen i statsaksjeselskap er at forvaltningen av selskapet hører inn under styret, selv om generalforsamlingen har visse utvidede styringsmuligheter. Det innebærer at den forretningsmessige ledelsen og ansvaret for denne ligger hos styret og den daglige ledelse. Et generelt synspunkt er at statsråden normalt ikke bør gripe inn i styrets ledelse av selskapet. Utgangspunktet må være at Stortinget og regjeringen/statsråden fastsetter overordnede mål, men at det er styrets ansvar å gjennomføre disse.

Selskapslovgivningen bygger på at det er et tillitsforhold mellom eieren og selskapets styre. Er det ikke et slikt tillitsforhold vil den normale konsekvensen være at eieren gjennom generalforsamlingen skifter ut styret, eventuelt de medlemmer som ikke har eierens tillit. Situasjonen kan imidlertid være slik at statsråden, som et ledd i en aktsom forvaltning av statens eierskap, må pålegge styret å treffe eller unnlate å treffe vedtak, gripe inn for å følge opp stortingsvedtak eller for å hindre at selskapsledelsen foretar

noe som vil være et brudd med Stortingets forutsetninger. I slike tilfeller vil en instruksjon gjennom generalforsamlingen være det korrekte virkemiddel.

I tilfeller der statsråden gjennom generalforsamling instruerer styret eller omgjør et styrevedtak, løftes ansvar opp til generalforsamlingen (statsråden) selv. Det har betydning for statsrådets ansvar overfor Stortinget, men også i forhold til ansvarsbegrensningen i aksjelovgivningen. Går den statlige eieren for langt i å holde seg informert om og styre selskapet i forretningsmessige saker, kan dette føre til at kreditorene ved en konkurs retter et krav mot staten etter alminnelige erstatningsrettslige regler eller etter selskapsrettslige regler om gjennomskjæring av ansvarsformen.

Bruk av bestemmelser i vedtektene for å styrke statens styring og kontroll (§ 10-planer):

I vedtektene i enkelte statsaksjeselskap har man tatt inn bestemmelser for å styrke muligheten for utøvelse av eiermyndigheten staten har i det enkelte selskap i forhold til reglene i den alminnelige aksjelovgivningen. Målet har vært å styrke statens styring og kontroll med selskapet. Vanligvis innebærer § 10-planene at selskapene pålegges å gi informasjon til staten om investeringsplaner og andre viktige strategispørsmål. I dag har Avinor AS, NSB AS, Posten Norge AS, Flytoget AS og NRK AS slike bestemmelser i sine vedtekter.

Eksempler på statsaksjeselskaper: Av større statsaksjeselskaper med betydelig aksjekapital og/eller antall ansatte kan nevnes Entra Eiendom AS, Posten Norge AS, NSB AS, Mesta AS, Avinor AS, BaneTele AS, NRK AS, Argentum Fondsinvesteringer AS og Flytoget AS. Eksempler på mindre statsaksjeselskaper er Sem Gjestegård AS, Kings Bay AS, Protevs AS, Bjørnøen AS og Staur Gård AS.

4.4.2 Statsforetak

Statsforetak er organisert etter lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak. Statsforetak ligger nær opp til aksjeselskapsformen når det gjelder eierstyring, men skiller seg fra den på enkelte punkter. For det første er det et krav at staten eier hele foretaket. Dersom andre eiere skal inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres.

Staten ved eierdepartementet utøver den øverste myndighet i foretaket gjennom foretaksmøtet. Foretaksmøtet kan treffe vedtak og gi retningslinjer og instruksjoner om alle saker. Foretaksmøtet bestemmer utbytte og er ikke bundet av forslag fra styret eller eventuell bedriftsforsamling, jfr. statsforetaksloven § 17.

Statsforetak skal ledes av et styre og en administrerende direktør. Forvaltningen av foretakets virksomhet hører inn under styrets ansvarsområde. Det skal blant annet påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, og retningslinjer vedtatt på foretaksmøte. Et særtrekk ved statsforetaksformen er at styrets beslutningsmyndighet er begrenset for visse type saker. Saker som antas å være av

vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter kan ikke besluttes av styret før saken skriftlig er forelagt departementet, jfr. statsforetaksloven § 23. Videre er det vedtatt i loven at det i vedtektene kan fastsettes nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet. Bestemmelsen gir departementet mulighet til å motta informasjon før vedtak fattes i styret og gripe inn gjennom foretaksmøtet, dersom man mener beslutningen vil endre foretakets karakter eller være av betydning for formålet.

Statsforetaksloven skiller seg også fra aksjelovgivningen ved at ledelsen i statsforetaket er nærmere knyttet opp til eierdepartementet gjennom enkelte prosedyrer. Statsforetaket skal for eksempel sende styreprotokoll til eierdepartementet senest 14 dager etter at styremøtet er avholdt, jfr. statsforetaksloven § 24. Formålet med denne ordningen er å sikre departementet tilstrekkelig informasjon til styring og kontroll av statsforetaket.

Statsforetakene representerer en heterogen gruppe både når det gjelder størrelse og oppgavetyper. Foretakene opererer også under ulike markeds- og konkurranseforhold. Følgende virksomheter er i mai 2006 organisert som statsforetak: Statnett SF, Statkraft SF, Statskog SF, Selskapet for industrivekst (SIVA) SF og ENOVA SF.

4.4.3 Særlovselskap

Lovgrunnlaget for et særlovselskap er ofte utformet etter modell av statsaksjeselskap eller statsforetak, men kan i prinsippet modelleres slik at det konkrete særlovsselskap ville kunne innplasseres hvor som helst når det gjelder hvor tett styring og oppfølging fra overordnet myndighet selskapet er underlagt. Normalt vil imidlertid særlover være konstruert for å gi statsmyndighetene tettere styringsmuligheter enn det som følger av statsforetaksloven og aksjeloven. Eksempelvis har særlovselskapet AS Vinmonopolet verken generalforsamling eller foretaksmøte. Det betyr at ansvarlig statsråd/departement løpende kan gi instruks. Dette er en myndighet som gir statsråden større styringsmulighet, men også ansvar, og som bør utøves med stor tilbakeholdenhet for ikke å undergrave styrets og daglig ledelses autoritet og dermed funksjon. Andre nåværende særlovselskap er Norsk Tipping AS, Norges Bank, Helseforetakene og Innovasjon Norge. Det kan ellers nevnes NSB AS og Posten Norge AS ble omdannet fra særlovselskap til statsaksjeselskap pr. 1. juli 2002.

Sand-utvalget (NOU 2003: 34 "Mellom stat og markedet – Selvstendige organisasjonsformer i staten") anbefalte at særlovsorganisering som rettslig organisasjonsform ikke bør benyttes for framtiden, bortsett fra innenfor helse og høyere utdanning grunnet disse sektorenes omfattende og spesielle karakter.

4.4.4 Konsernorganisering

Statsaksjeselskap, statsforetak og særlovsselskap har formelt sett mulighet for å etablere datterselskap. For statsforetak og særlovsselskap er utgangspunktet at kjerneaktiviteten må drives i regi av statsforetaket eller særlovsselskapet, mens annen virksomhet kan legges til datterselskaper bl.a. for å rendyrke og utvikle virksomhetene hver for seg.

Et datterselskap utgjør sammen med eventuelle andre datterselskaper og morselskapet et konsern (aksjeloven § 1-3). Morselskapets formål kan være begrenset kun til å eie og forvalte aksjer eller andeler i datterselskapet. I slike tilfeller kan morselskapet benevnes som holdingselskap, forvaltningsselskap eller et investeringsselskap. I andre tilfeller vil morselskapet også drive selvstendig virksomhet. Da benyttes ikke betegnelsen holdingselskap eller investeringsselskap.

Den vanlige formen for styring av datterselskaper er at styret i morselskapet som regel fungerer som generalforsamling, mens administrerende direktør og/eller andre fra ledelsen i morselskapet utgjør styret i datterselskapet. Denne styringsformen er på alle vesentlige punkter benyttet i forholdet mellom Avinor og den heleide datterbedriften Oslo Lufthavn AS.

Staten som eier står ikke i direkte forhold til datterselskapene. Eiermyndigheten utøves gjennom morselskapets generalforsamling. Det er morselskapets styre som er ansvarlig overfor generalforsamlingen, både for den virksomhet som drives i morselskapet, men også for at hele konsernets virksomhet drives i samsvar med lov og Stortingets forutsetninger. For heleide morselskap og heleide datterselskaper betyr dette at statsråden i praksis gjennom sitt eierskap har full innflytelse over datterselskapene. Innflytelsen skjer imidlertid indirekte gjennom morselskapets styre. For deleide morselskaper og datterselskaper begrenses innflytelsen av andre eieres innflytelse og rettigheter.

Det har vært reist spørsmål om opprettelse og styring av datterselskaper begrenser eiers, og ikke minst Stortingets innsyn og kontroll, med virksomheten. En slik begrensning følger ikke av aksjelovens § 20-7 som bestemmer at Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den trenger til sin kontroll.

4.4.5 Statsaksjeselskap sett i forhold til statsforetak

Lov om statsforetak ble vedtatt i 1991 på bakgrunn av ønsket om en alternativ tilknytningsform mellom forvaltningsbedrift og statsaksjeselskap. Statsforetaksformen var ment brukt der et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også var et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Etter lovendring i 2003 er forskjellene mellom et statsforetak og et statsaksjeselskap betydelig redusert. Det ovennevnte Sand-utvalget fikk etter dette i oppdrag å bl.a. utrede behovet for og hensiktsmessigheten ved statsforetaksformen. Et flertall på tre i utvalget argumenterte for at det er behov for

denne tilknytningsformen. Et mindretall på to konkluderte med at loven var overflødig og tilrådte en oppheving av loven.

4.5 Styring av forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter

Det sentrale i styringen av forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter er at de er direkte underlagt det enkelte fagdepartements instruksjonsmyndighet. Departementet kan dermed gjennom instruksjoner som er nedfelt i egne dokumenter, gjennom beslutninger i enkeltsaker og gjennom generelle økonomiske og administrative rammer detaljstyre virksomheten.

Denne muligheten for direkte inngripen må veies opp mot det behovet ledelsen i et forvaltningsorgan eller i en forvaltningsbedrift har for å kunne organisere og drive virksomheten på en rasjonell og formålstjenlig måte. Når staten først har bestemt å legge vesentlig deler av tilsyn og myndighetsutøvelse utenfor departementene, ligger det i sakens natur at forvaltningsorganer/-bedrifter må gis muligheter og ansvar for å oppnå de mål som er vedtatt for den aktuelle sektor. Et departement vil dermed i hovedsak delegere fullmakter både mht. internt organisering og administrasjon og mht. myndighetsøvelse, tjenesteproduksjon m.m. så langt dette anses forsvarlig og hensiktsmessig gitt at det dreier seg om statlig virksomhet. Departementet vil til enhver tid kunne trekke inn fullmakter eller detaljstyre virksomheten, men bør som hovedregel være varsom med å gå direkte inn i spørsmål om forvaltningsorganets eller forvaltningsbedriftens organisasjon og drift for å ikke å frata ledelsen autoritet og myndighet.

4.6 Styring av statseide selskaper

Dersom staten velger å etablere en virksomhet som en selvstendig juridisk enhet, inntreffer en styringssituasjon som er grunnleggende annerledes enn innenfor forvaltningen. Statsmyndigheten gir avkall på den direkte instruksjonsmyndigheten, men det foreligger likevel omfattende styringsmuligheter først og fremst ved aktiv utøvelse av eierbeføyelsen, men også ved bruk av andre styringsmidler.

Når staten organiserer sitt engasjement på et område gjennom et selskap, brytes den direkte linjen mellom statsrådets ansvar og den operative virksomheten. Den er likevel langt på vei inntakt i den forstand at staten har et eieransvar og dersom dette ikke følges aktivt opp, vil dette kunne medføre politisk og eventuelt også konstitusjonelt ansvar, jf. grunnloven § 19.

4.6.1 Eierstyring

Som eier vil departementet måtte respektere og etterleve den lovbestemte arbeidsdeling mellom generalforsamling/foretaksmøte, styre og daglig ledelse. Departementets rolle som eier er særlig viktig i den konstituerte styring, dvs. hva angår fastlegging av formål og vedtekter, valg av medlemmer til styre, tilførsel av egenkapital, og fastlegging av eventuelt utbytte. Dette er *eierbeføyelser* som i første rekke påvirker selskapets grunnleggende formål og finansielle og styringsmessige kapasitet. Eierstyringen er således avskåret fra å virke direkte inn på den løpende driften, men gjennom valg/skifte av styremedlemmer, gjennom artikulering av forventninger til styret og gjennom eiermøter, kan det likevel oppnås en betydelig effekt også på selskapets operative virksomhet.

Den formelle eierstyringen av statsaksjeselskaper og statsforetak skjer gjennom *vedtak i generalforsamling* eller *foretaksmøte*. Staten som eier kan bruke sin myndighet til å styre ved å utforme vedtektene for de enkelte selskapene eller foretakene. Det kan for eksempel dreie seg om å presisere hva slags saker som skal legges fram for et departement som eier, og hva slags oppgaver selskapene/foretakene skal ivareta. Flere statsaksjeselskaper (bl.a. Avinor AS) 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.

I tillegg til generalforsamling/foretaksmøte brukes kontaktmøter – eksempelvis ett møte pr tertial mellom departementet og selskapets ledelse. Samferdselsdepartementet avholder slike tertialvise møter med Avinors ledelse.

Kontakt og informasjonsutveksling ut over den formell eierstyringen, benyttes spesielt for selskaper og foretak som har samfunnspålagte oppgaver, og som har en regulert økonomi ved fastsettelse av avgifter, kjøp av tjenester eller lignende. Avinor faller i denne kategorien da selskapets oppgaver bl.a. knyttet til drift og vedlikehold av luftfartens infrastruktur sett fra Samferdselsdepartementets side forutsetter en noe tettere oppfølging enn hva som ville vært tilfelle med et rent kommersielt selskap.

4.6.2 Generell lovgivning og sektorpolitisk regulering

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 funksjoner statlige myndigheter kan ha.

4.6.3 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler kan være fastsettelse av *avgifter, statlig kjøp av tjenester, tilskudd, lån og garantier*. Avgifter kan brukes for å sikre at sektorpolitiske hensyn blir ivaretatt. Staten kan gjennom tilskudd, eller ved kjøp av tjenester, etablere eller opprettholde et tjenestetilbud der dette ikke kan finansieres fullt ut i markedet.

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

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.

I oversikten nedenfor er det gitt en skjematisk framstilling av de virkemidler som kan nyttes i styringen av statsaksjeselskaper og statsforetak.

Virkemidler i styringen av statsaksjeselskap og statsforetak

Eierstyring

- Vedtekter (herunder formål og evt. foreleggelses- og rapporteringsplikt)
- Styreoppnevning og styreinstruks
- Generalforsamling/foretaksmøte
- Kapitaltilførsel
- Fastsetting av avkastningskrav og utbytte
- Bruk av kontaktmøter

Regulering gjennom konsesjoner

Andre rettslige reguleringer; generelle eller avgrenset til aktuell sektor/virksomhet

Kontraktsregulert kjøp av tjenester

4.7 Samferdselsdepartementets kommentarer

Samferdselsdepartementet vurderer det slik at det viktigste kriteriet ved valg av tilknytningsform er om virksomhetens art betinger tett myndighetsstyring med adgang til løpende bruk av instruksjonsmyndighet. Dersom dette er tilfelle, ligger det an til at virksomheten må organiseres som en del av staten, det vil si som forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift.

Dersom virksomhetens art og formål krever handlingsrom for de som har ansvaret for den løpende styringen av virksomheten, eller andre forhold tilsier avstand til politiske myndigheter, bør en rettslig selvstendig organisasjonsform velges. Det samme vil gjelde dersom staten ved det aktuelle fagdepartementet ikke finner det nødvendig eller hensiktsmessig å bruke ressurser og kapasitet på direkte styring og kontroll med daglig ledelse av virksomheten, og mener det er forsvarlig å overlate den daglige drift til et styre og en ledelse som har tilstrekkelige fullmakter og ansvar.

Ved organisering av en virksomhet som selskap, gir statsmyndigheten avkall på den direkte instruksjonsmyndigheten, men det gis fortsatt omfattende styringsmuligheter både ved aktiv utøvelse av eierskapet og ved bruk av supplerende styringsmuligheter.

Bortsett fra at det går et viktig prinsipielt og juridisk skille mellom forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter som del av statsforvaltningen og aksjeselskap og andre foretaksformer, mener *Samferdselsdepartementet* at en aktiv, målrettet bruk av foreliggende styringsmuligheter er vel så avgjørende for kvaliteten av myndighetsstyringen som valg av tilknytningsform. Det som bl.a. gjenstår som en klar prinsipiell forskjell mellom forvaltningsorgan/-bedrift og et 100 pst statseid selskap, er at sistnevnte som hovedregel ikke kan instrueres mht. daglig drift og andre forhold som normalt er lagt til styre og daglig ledelse. For øvrig er det ingen formelle hindre for en forholdsvis tett oppfølging av et statsaksjeselskap fra eierdepartementets side. I denne sammenheng kan det vises til at det har vært forholdsvis vanlig å gi forvaltningsorganer og -bedrifter videst mulig fullmakter.

Forskjellen mellom et statsaksjeselskap og et statsforetak, som begge vil være heleid av staten, er etter de siste endringene i statsforetaksloven, mer av profilmessig enn reell betydning. Den kanskje viktigste forskjellen fra et styringssynspunkt er staten ikke kan selge seg ned i et statsforetak. Da må selskapet i tilfelle omdannes til ordinært AS.

Samferdselsdepartementet mener på denne bakgrunn at det finnes flere argumenter for at Avinor AS fortsetter som statsaksjeselskap. Disse kan kort oppsummeres slik:

- Det kan så langt ikke dokumenteres at tilknytningsformen har vært noen hovedfaktor i den uroen som har vært rundt Avinors virksomhet og dermed eventuelt bidratt til å svekke sikkerheten generelt.

- Nødvendig samfunnsmessig styring og kontroll både med infrastrukturen og de tjenester Avinor har ansvar for, kan realiseres gjennom rammebetingelsene som selskapet underlegges. Dersom det skulle være en framherskende oppfatning at eksisterende rammebetingelser ikke gir tilstrekkelige styringsmuligheter, er det fullt mulig å foreslå justeringer. Om det er formålstjenlig å innføres en tettere og mer direkte styring og oppfølging må bl.a. avveies mot eventuelle ulemper dette kan gi bl.a. når det gjelder å tilpasse virksomheten til endringer i etterspørsel fra flyselskaper, passasjerer og andre brukere av Avinors tjenester.
- En eventuell organisering av hele eller deler av nåværende Avinor som forvaltningsbedrift vil gi en sterkere formell styring av virksomheten. Samtidig må denne muligheten imidlertid utnyttes med varsomhet tatt i betraktning at de internasjonale rammebetingelsene innen sivil luftfart går i retning av større grad av markedsstyring i form av selskapsorganisering og krav fra brukerne (flyselskaper m.v.) om innsyn i økonomiske disposisjoner og driftsmessige forhold.
- En ytterligere utredning angående organisatoriske endringer vil medføre en ny runde med debatt og usikkerhet om virksomhetens framtidige organisasjon og tilknytingsform. Rent praktisk vil en eventuell tilbakeføring av hele eller deler av virksomheten i Avinor til statsforvaltningen, være en krevende operasjon.

Samferdselsdepartementet mener etter dette at det er mye som taler for at Avinor AS bør fortsette som heleid statlig aksjeselskap. Departementet vil ellers presisere at uansett hvordan Avinor organiseres, er det av stor betydning at samarbeidsrelasjonene mellom ledelsen og de ansatte opprettholdes og videreutvikles. Det må legges til rette for organisatoriske prosesser hvor det legges vekt på medvirkning og god dialog internt i virksomheten. Både ledelsen og de ansattes organisasjoner har i denne forbindelse et ansvar.

Det er for øvrig grunn til å understreke at uavhengig av organisatoriske endringer, er det fremdeles av vesentlig betydning å kunne opprettholde dagens flyplasstruktur, inntil det eventuelt etter grundige prosesser med berørte parter besluttet å gjennomføre endringer.

5 Framtidig tilknytnings- og organisasjonsform for Avinor

5.1 Oppsummering av SDs vurdering av dagens organisering av Avinor

Organisering av flysikkerhetsrelaterte tjenester

Booz Allen Hamilton slår i sin utredning fast at dagens organisering av Avinor synes hensiktsmessig når det gjelder ivaretagelse av flysikkerheten. De utfordringene selskapet har hatt de siste par årene, skyldes i første rekke interne konflikter knyttet til innhold og tempo i den omstillingen selskapet har vært igjennom. På denne bakgrunn viser Samferdselsdepartementet i kap. 3 til at det ikke er noen tungtveiende grunn til å foreta prinsipielle eller grunnleggende endringer i nåværende tilknytnings- og organisasjonsform for virksomheten.

Booz Allen Hamilton lanserer tre alternativer til dagens organisering av Avinor:

- *Alternativ A: Flygeinformasjonstjenesten legges inn i Divisjon flysikring*
- *Alternativ B: Flysikringstjenester etableres som heleid datterselskap innenfor Avinor-konsernet*
- *Alternativ C: Flysikringstjenester etableres som selvstendig selskap utenfor Avinor-konsernet*

Samferdselsdepartementet mener at alternativ C ikke er aktuelt i tilknytning til den pågående gjennomgangen av Avinors organisasjon. Alternativ A og B ligger innenfor mandatet til Avinors styre og ledelsen å vurdere. Siden alternativ B har påvirkning på en sentral del av Avinors kjernevirksomhet, følger det likevel av § 10 i selskapets vedtekter at en eventuell sak av denne type, må forelegges samferdselsministeren.

Tilknytningsform

I kapittel 4 ble det gitt en nærmere beskrivelse og drøfting av organisasjons- og tilknytningsformer for statlige og statseide virksomheter. Det ble redegjort for at det er et prinsipielt skille mellom forvaltningsorgan og forvaltningsbedrift på den ene siden og ulike selskapsformer som statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap på den andre siden. Drøftingen av alternativene viste at på tross av klare forskjeller i styringen av virksomheter innenfor og utenfor forvaltningen, finnes det en rekke virkemidler for aktiv styring av utskilte selskaper.

Samferdselsdepartementet mener i denne forbindelse at det må legges vekt at en aktiv, målrettet bruk av foreliggende styringsmuligheter er vel så avgjørende for kvaliteten av myndighetsstyringen som valg av tilknytningsform. Samferdselsdepartementet mener

på denne bakgrunn at det finnes flere argumenter for at Avinor AS fortsetter som statsaksjeselskap. Disse kan kort oppsummeres slik:

- Det kan så langt ikke dokumenteres at tilknytningsformen har vært noen hovedfaktor i den uroen som har vært rundt Avinors virksomhet.
- Nødvendig samfunnsmessig styring og kontroll både med infrastrukturen og de tjenester Avinor har ansvar for, kan realiseres gjennom rammebetingelsene som aksjeselskapet underlegges. Her må det foretas en avveining av de muligheter som finnes for mer direkte styring og oppfølging i forhold til det behov en virksomhet som Avinor har for å kunne tilpasse seg endringer i etterspørsel etter de tjenester selskapet har ansvar for.
- En eventuell organisering av hele eller deler av nåværende Avinor som forvaltningsbedrift vil gi en sterkere formell styring av virksomheten. Dette må i tilfelle veies opp mot internasjonale rammebetingelser for sivil luftfart som beveger seg i retning av større grad av markedsstyring i form av selskapsorganisering og krav om innsyn i økonomiske disposisjoner og driftsmessige forhold.

De ovennevnte punkter er etter Samferdselsdepartementets mening sentrale argumenter for at Avinor AS bør fortsette som heleid statlig aksjeselskap.

Forholdet til Forsvaret

Avinor er tillagt ansvaret for å yte lufttrafikkjenester både til sivile og militære flygninger i Norge, i tillegg til at Avinor og Forsvaret samarbeider nært når det gjelder flyplassdrift. Konsekvensene av ulike organisasjonsmodeller for beredskap og krisesituasjoner og Forsvarets behov i en normalsituasjon er ikke belyst i denne rapporten.

Siden Samferdselsdepartementet mener at det ikke bør foretas grunnleggende endringer i Avinors organiseringer på nåværende tidspunkt, kan departementet ikke se at forholdet til Forsvarets skulle bli endret på en slik måte at det må foretas særskilte vurderinger av konsekvenser for Forsvaret. Slike vurderinger ville vært på sin plass dersom det eksempelvis hadde vært aktuelt å skille ut flysikringstjenesten i eget selskap utenfor Avinor eller dersom det hadde vært på tale å organisere én del av Avinor som selskap og en annen (eksempelvis flysikringstjenesten) som forvaltningsbedrift. Med en konsernmodell for hele virksomheten vil tjenesteyting overfor Forsvaret og ivaretagelse av de særlige behov som kan oppstå i en beredskaps- eller krisesituasjoner kunne ivaretas uten vesentlige endringer i forhold til dagens situasjon.

5.2 Vurdering av eventuelle endringer i rammebetingelser

I følgende avsnitt vil eventuelle endringer i rammebetingelser innenfor statsaksjeselskapsmodellen bli behandlet. Sentralforvaltningen representert ved det enkelte departement disponerer en rekke virkemidler og instrumenter med hensyn til styringen av heleide statlige selskaper. Dette gjelder både styringen av økonomiske forhold og forhold som har direkte konsekvens for flysikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver:

Overordnet styring og kontroll:

- Statsråden utgjør selskapets generalforsamling

Tradisjonelle eierstyringsverktøy:

- Valg av styremedlemmer
- Utforming av vedtekter, herunder forelegg for generalforsamlingen av saker av politisk betydning etc.
- Fastsettelse av avkastningskrav
- Utbyttepolitikk

Sektorpolitiske virkemidler

- Takstfastsettelse
- Statlig kjøp av regionale lufthavntjenester
- Konsesjoner
- Endringer i lufthavnstrukturen

I tillegg til den eierforvaltning som vil bli utøvd gjennom ovennevnte virkemidler og instrumenter, vil Riksrevisjonen ha en sentral rolle i å kontrollere at det enkelte departement følger opp Stortingets forutsetninger for eierstyringen av selskapet – både hva angår samfunnsmessige aspekter og bedriftsøkonomiske aspekter.

5.2.1 Overordnet styring og kontroll

Statsråden vil ved å utgjøre selskapets generalforsamling, kunne gripe inn med pålegg og instruksjoner til styret og dermed også påvirke daglig ledelse. Denne typen direkte inngripen bør imidlertid brukes med varsomhet i og med styre og daglig ledelse bør ha tilstrekkelige fullmakter til å lede selskapet i en ordinær driftssituasjon. Dersom departementet og statsråden skulle mene at styret ikke etterlever eierens krav og forventninger, kan styret avsettes enten på ordinær generalforsamling eller på ekstraordinær generalforsamling.

Samferdselsdepartementet viser til at nåværende styreleder i Avinor ble utnevnt på ekstraordinær generalforsamling. Denne typen direkte inngripen kan brukes i de tilfeller der eier finner det nødvendig å få til endringer i selskapets ledelse og drift.

5.2.2 Tradisjonelle eierstyringsverktøy

Valg av styre

Generalforsamlingen velger eierrepresentantene til styret. Sammensetningen av styret spiller en betydelig rolle når det gjelder utviklingen av selskapet. Det er flere hensyn som kan avledes av krav fra overordnet myndighet som må ivaretas ved sammensetning av styret i tillegg til det lovfestede pålegget om kjønnsbalanse. Dette gjelder bl.a. bransjekunnskap, fagkunnskap innen økonomi, jus m.m. og forståelse for den særskilte situasjon statsaksjeselskaper ofte vil befinne seg, i hvor det på den ene siden skal tas bredere samfunnsmessige hensyn og på den andre siden mer kommersielle hensyn.

Samferdselsdepartementet vil vise til at gjennom å peke ut styrerepresentanter som har en god balanse mellom fagkompetanse og samfunnsmessig orientering, kan eieren sikre en utvikling i selskapet som er i tråd med de overordnede rammene som er trukket opp eierdepartementet og Stortinget.

Selskapets vedtekter

Avinors vedtekter ble fastsatt av Samferdselsdepartementet i forbindelse med stiftelsen av selskapet, og senest endret 17.06.2003. Nedenfor drøftes enkelte punkter som er sentrale for overordnet styring av selskapet.

Selskapets formål framgår av § 3. Denne bestemmelsen er et egnet sted for evt. presiseringer av selskapets hovedoppgave, som pr. i dag er å eie, drive og utvikle luftfartsanlegg. Det presiseres i bestemmelsen at selskapet skal utføre samfunnspålagte oppgaver i henhold til lovgivning, konsesjon m.v., herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og ta seg av beredskapsoppgaver.

Når et aksjeselskap blir pålagt plikter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, vil det kunne være aktuelt å kompensere denne ulempen. Avinor er pålagt å drive et samlet lufthavnsnett, som består av både bedriftsøkonomisk lønnsomme og bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner. Tidligere ble deler av underskuddet i det regionale nettet kompensert gjennom statlig kjøp av regionale lufthavntjenester.

Samferdselsdepartementet mener at § 3 i hovedsak har fungert etter hensiktene og at det ikke er behov for ytterligere presiseringer ut fra et flysikkerhetsperspektiv.

Bestemmelsen i § 10 er det mest sentrale virkemiddelet i vedtektene med tanke på overordnet styring. Det framgår at styret skal forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, herunder saker om hel-/delprivatisering av basisvirksomhet.

I forrige Eiermelding om Avinor (St.meld. nr. 36 (2003-2004), jf. Innst. S. nr 262 (2003-2004)) vurderte Samferdselsdepartementet om deler av omstillingstiltakene i Take-off-05 var av en slik karakter at de måtte forelegges samferdselsministeren før

gjennomføring. Departementet kom til at tiltakene var av driftsmessig art og falt innenfor styrets ansvarsområde. Dersom det etter en samlet vurdering er ønskelig med en tettere kontroll og styring av liknende omstillinger, kan det være behov for en presisering i vedtektenes § 10.

Samferdselsdepartementet mener at eier ikke bør gripe inn i den daglige drift i et selskap og heller ikke i omstillinger av den interne drift og organisering, så lenge formålet med omstillingen er å nå omforente mål. Samferdselsdepartementet finner det derfor ikke formålstjening med en mer omfattende og utfyllende formulering av selskapets plikter mht. forelegg for statsråden.

Fastsettelse av avkastningskrav og utbyttepolitikk

Dette er "klassiske" eierstyringsinstrumenter som spiller en større rolle for statlig eide selskaper som i første rekke har bedriftsøkonomiske målsettinger, enn for selskaper som Avinor, der de samfunnsmessige målsettingene er mer framtrædende. Det er viktig at avkastningskrav og utbyttepolitikk fastsettes slik at de gir rom for nødvendige investeringer innenfor blant annet sikkerhetsområdet.

Samferdselsdepartementet vil tilstrebe en god balanse mellom bedriftsøkonomiske krav til avkastning og de samfunnsmessige krav om investeringer i en infrastruktur med høy grad av sikkerhet. Dette vil være tema i Eiermeldingene og i de årlige budsjettframlegg.

5.2.3 Sektorpolitiske virkemidler

Takstfastsettelse

Avinors takster (luftfartsavgiftene) fastsettes gjennom en årlig forskrift fra Samferdselsdepartementet. Inntektene fra luftfartsavgiftene utgjør om lag to tredeler av Avinors inntekter, og spiller derfor en stor rolle med hensyn til selskapets evne til å finansiere sikkerhetsrelaterte drifts- og investeringstiltak. Departementet politikk på området er derfor av vesentlig betydning. I den forbindelse må departementet avveie Avinors økonomiske stilling og behov for finansieringsmidler med hensynet bl.a. til flyselskapenes behov for kostnadsreduksjoner. Flyselskapene har gjennomgått en kraftig omstilling for å kunne møte en skjerpet konkurranse og Avinor må også effektivisere sin drift slik at tjenestene kan gjøres rimeligere.

Samferdselsdepartementet ser ikke behov for å gjøre snarlige endringer i takstregimet for å møte sikkerhetsrelaterte utfordringer. Eventuelle endringer må i tilfelle sees i forhold til konkrete behov for investeringer i infrastrukturen for å oppnå ytterligere sikkerhet.

Statlig kjøp av regionale lufthavntjenester

Eventuelt statlig kjøp av regionale lufthavntjenester bevilges ved Stortingets behandling av statsbudsjettet. For 2006 ble det ikke bevilget midler til dette formålet på grunn av at selskapets økonomiske bæreevne ble vurdert til å være tilstrekkelig med hensyn til å dekke det bedriftsøkonomiske underskuddet i regionalnettet. Det er heller ikke forslått bevilget midler på denne posten for 2007. Ordningen er imidlertid ikke nødvendigvis avvirket for all framtid. Dersom evnen til å kryssubsidiere virksomheten settes på prøve, må departementet vurdere om dette er et virkemiddel som må vurderes på nytt.

Samferdselsdepartementet vil framheve at kjøpet av regionale lufthavntjenester er en viktig sikkerhetsventil med hensyn til å opprettholde nødvendige sikkerhetsinvesteringer etc. Eventuelt statlig kjøp vil derfor kunne bli tatt med i vurderingen når det må foretas investeringer på sikkerhetsområdet.

Konsesjoner

Med unntak for Oslo lufthavn AS, har Avinor én konsesjon som omfatter samtlige lufthavner. Fra 1. januar 2007 må Avinor ha nye konsesjoner for hver enkelt lufthavn. Konsesjon skal i henhold til luftfartsloven bare gis når det er forenlig med allmenne interesser, der hensyn til miljø, helse, regulering, kultur og næringsinteresser skal vektlegges. Konsesjon gis av Samferdselsdepartementet med hjemmel i luftfartsloven, men med unntak av de regionale lufthavnene er dette delegert til Luftfartstilsynet. Alle konsesjonssaker forberedes av Luftfartstilsynet.

Samferdselsdepartementet mener at konsesjonsregimet kan fungere på en måte som er hensiktsmessig for styringen av Avinor.

Endringer i lufthavnstrukturen

Vesentlige endringer i lufthavnstrukturen, for eksempel nedlegging eller vesentlig reduserte åpningstider på en lufthavn vil normalt være en sak for departementet og Stortinget.

Samferdselsdepartementet mener at det ikke er behov for ytterligere muligheter for inngripen mht. å endre eller beholde nåværende lufthavnstruktur.

5.2.4 Konklusjon

Samferdselsdepartementet mener denne gjennomgangen viser at Samferdselsdepartementet i dag har tilstrekkelige virkemidler og instrumenter til aktiv styring av Avinor, også når virksomheten er organisert som et heleid statlig aksjeselskap. De krav og ønsker om en noe større grad av samfunnsmessig styring som

har framkommet bl.a. fra ansatte i Avinor kan, om det skulle anses nødvendig, realiseres gjennom mer aktiv bruk av de nevnte virkemidler og instrumenter.

5.3 Samferdselsdepartementets konklusjon

Samferdselsdepartementets konklusjon kan summeres opp i følgende punkter:

- Dagens organisering av Avinor synes hensiktsmessig når det gjelder ivaretagelse av flysikkerheten. Tilknytnings- og organisasjonsformen har ikke vært noen hovedårsak til de utfordringene selskapet har hatt de siste par årene. Uroen skyldes i første rekke interne konflikter knyttet til innhold og tempo i den omstillingen selskapet har vært igjennom. Samferdselsdepartementet kan derfor ikke se at det er tungtveiende grunner til å foreta prinsipielle eller grunnleggende endringer i nåværende tilknytnings- og organisasjonsform for virksomheten.
- Tilstrekkelig politisk styring kan sikres også når den virksomheten Avinor driver, er organisert i et heleid statlig aksjeselskap. Samferdselsdepartementet vil derfor ikke foreslå at hele eller deler av selskapet blir ført tilbake til statsforvaltningen. Avinor bør således fortsette som et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet.
- Avinor bør fortsette som et integrert selskap med ansvar for både lufthavndrift og flysikringstjenester. Departementet anser det derfor ikke som aktuelt å etablere flysikring som et eget statlig aksjeselskap utenfor Avinor-konsernet.
- Det er styrets ansvar å organisere Avinor på en mest mulig formålstjenelig måte. Hvis Avinor ønsker å gjennomføre større omorganiseringer, for eksempel ved å skille ut flysikringsdivisjonen som et eget datterselskap, følger det av vedtektene til selskapet at en slik sak må legges fram for Samferdselsministeren.
- Samferdselsdepartementet vil løpende vurdere om det er behov for endringer i rammebetingelsene eller styringsverktøyene innenfor aksjeselskapsmodellen for å oppnå ønskede samfunnsmessige mål. Departementet vil i tilfelle på egnet måte komme tilbake til Stortinget med forslag til eventuelle endringer.