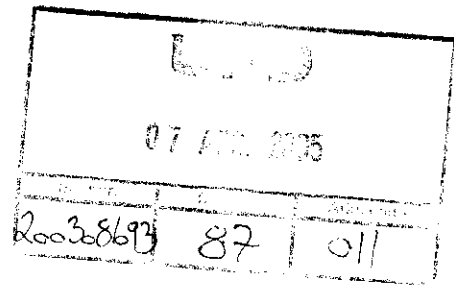




DET KONGELIGE
MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO



Deres referanse
200308693-/AT

Vår referanse
200404977-/AKH

Dato
04.04.05

Høring – BIBSYS framtidig organisering og oppgaver

Moderniseringsdepartementet (MOD) viser til Utdannings- og forskningsdepartementets (KKD) brev av 07.12.04 vedrørende en utredning om framtidig organisering av BIBSYS.

Av beskrivelsen framgår det at BIBSYS' rolle er å utvikle infrastruktur som grunnlag for fellestjenester til biblioteker i høyere utdanningvirksomhet og forskningsrelatert offentlig virksomhet.

Ved valg av selskap som tilknytningsform innenfor eller utenfor forvaltningen bør det særlig gjøres en vurdering av hvorvidt virksomheten innebærer:

1. Koordinering og tilveiebringning av tjenester på vegne av ett eller flere forvaltningsorganer, og med ansvar for å sørge for rasjonell bruk av tjenestene internt i staten.
2. Utføring av produksjonsoppgaver hvor det finnes, eller kan etableres et fungerende marked for produktene innenfor staten, annen offentlig eller privat sektor.

I type 2 virksomhet vil finansieringen av virksomheten komme både fra andre forvaltningsorganers bevilgninger og fra andre sektorer. Selskapsorganisering er normalt hensiktsmessig ved type 2 virksomhet ettersom det her kan legges opp til å dra nytte av konkurranse. Effektiv konkurranse er her også avhengig av hvordan man organiserer den delen av virksomheten som eventuelt får eksklusiv tilgang til teknologi eller infrastruktur som gir betydelig stordriftsfordeler ("naturlig monopol").

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 785

Administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 27 14

Saksbehandler
Anne Kristine Hage
22 24 48 51

Oppgaveløsning av type 1 vil oftest være finansiert enten direkte gjennom bevilgninger til det aktuelle organet, eller indirekte ved at brukerne i forvaltningen belastes for uttaket av tjenester. For type 1 virksomhet må det foretas en nærmere vurdering av om hvorvidt selskapsorganisering er rasjonelt. Forutsatt at et selskap opprettes med det formål å dekke forvaltningens eget behov som et eget regiselskap, kan selskapsformen benyttes uten at brukerne ved direkte kjøp kommer i konflikt med anskaffelsesregelverket. Et eventuelt tilskuddselement ved kjøp av tjenester fra virksomheten vil i en slik situasjon heller ikke være ulovlig statsstøtte.

I denne sammenheng kan valg av selskapsorganisering være hensiktsmessig dersom den kan bygge på klart skille mellom sektorpolitiske og bedriftsøkonomiske hensyn i styringen. I kapittel 6.3, andre avsnitt, sies eksplisitt at BIBSYS skal være et sentralt redskap for bibliotekene i universitets- og høgskolesektoren. Det bør være en forutsetning at selskapets styre kan gis et klart mandat for å ivareta strategier for bedriftsøkonomisk lønnsomhet, og følges opp gjennom generalforsamlingen med dette for øye. Sektorpolitiske hensyn må kunne skilles ut og ivaretas enten gjennom reguleringsmekanismer (herunder prisregulering) eller ved kjøp av spesifiserte tjenester. Dersom dette skillet er vanskelig å trekke, vil tilknytningsformen forvaltningsorgan med eventuelle særskilte fullmakter normalt være å foretrekke.

I utredningen indikeres at:

1. Selskapet skal også kunne utvikle seg ved å tilby tjenester i konkurranse med det private markedet. Hensynet til statsstøtte og anskaffelsesregelverk bør i så fall vurderes nærmere, og en bør vurdere å splitte virksomheten opp slik at det kun er den konkurranseutsatte tjenesteproduksjonen som skilles ut som selskap.
2. Styret skal primært ivareta de sektorpolitiske hensynene. Vi viser til at dette kan komme i konflikt med at selskapsorganisering bør bidra til rollerenhet i ivaretagelsen av henholdsvis bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn.
3. Selskapsorganiseringen skal åpne for at privat kapital skal kunne utnyttes for å finansiere selskapets virksomhet. Samtidig pekes det på at økte brukerpriser vil svekke brukernes muligheter for utvikling av sin bibliotekvirksomhet. Dersom selskapet skal være et egenregiselskap hvor inntektene som skal betjene renter og avdrag kun skal framskaffes fra brukerne, vil det være mer hensiktsmessig å henvende seg til eierdepartementet/-ene som blant annet skal sørge for at brukernes interesser ivaretas.

Vi savner en bredere utredning av disse forhold og av alternativene når det gjelder valget av tilknytningsform.

For øvrig vil vi bemerke følgende til enkelte punkter i utredningen:

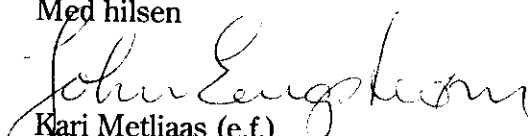
- Når det gjelde selve selskapsformen, så foreslås det at flere departementer kan eie selskapet. Dette er u hensiktsmessig. Staten som eier må være koordinert i sin eierrolle, og kun ett departement bør ivareta eierskapet. Riksrevisjonen forutsetter at kun én statsråd ivaretar eierberetningen. Eierdepartementet må derfor sørge for å være koordinert med andre departementer forut for generalforsamling og eventuelt ellers i rollen som regulator eller tjenestekjøper.
- I kapittel 6.3, andre avsnitt, angis det at KKD kan sikres innflytelse gjennom styrerepresentasjon. Dette utdypes også i tredje avsnitt. Dette reiser to problemer: For det første er det et forbud i staten mot at ansatte kan bli utnevnt til styrerepresentanter i underliggende aksjeselskaper, da dette skaper styringsproblemer. Styringen skal skje gjennom eierskapet. For det andre kan ikke styrerepresentantene instrueres. Da vil de eventuelt komme i en lojalitetskonflikt. Styret skal ivareta bedriftsøkonomiske hensyn på vegne av selskapet, og lovverket pålegger et ganske omfattende ansvar for dette.

Konklusjon

Utredningen synes ikke å ha drøftet alle de nødvendige sider ved valget av selskapsformen som anbefaling. Videre mangler et avsnitt om økonomiske / administrative konsekvenser hvor de ulike alternativene settes opp mot hverandre mht. samlede virkninger, jf. utredningsinstruksen kapittel 2. Dette bør utarbeides før saken tas videre.

Saken har vært forelagt Konkurransetilsynet. Vi slutter oss til Konkurransetilsynets merknader i brev av 08.03.05 (vedlagt).

Med hilsen


Kari Metliaas (e.f.)
avdelingsdirektør


Anne Kristine Hage
seniorkonsulent

Vedlegg



Moderniseringsdepartementet

Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
ARKIVKODE 008UFD
10 MARS 2005
SAKSB. 16 PA/POS
SAKSNR. 200404977-4

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/1514
MA3-M2 ASNY 473.4

Saksbeh.: Astrid Nyberget

Dato: 8. mars 2005

■ Høring - BIBSYS framtidig organisering og oppgaver

Konkurransetilsynet viser til brev av 21. desember 2004 fra Moderniseringsdepartementet, vedlagt høringsbrev fra Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) av 7. desember 2004. Høringsbrevet inneholder en rapport om BIBSYS' framtidige organisering og oppgaver utarbeidet av et arbeidsutvalg oppnevnt av UFD.

Av rapporten fremgår det at arbeidsutvalget blant annet anbefaler at BIBSYS' nåværende tilknytning til NTNU avvikles, og at institusjonen etableres som et aksjeselskap.

BIBSYS finansieres i dag ved at medlemsinstitusjonene betaler en årlig avgift til BIBSYS etter en fordelingsnøkkel. I tillegg mottar BIBSYS et årlig tilskudd fra UFD. Fra 2004 har enkelte produkter og tjenester vært skilt ut og finansiert utenom den årlige avgiften.

Utvalget anbefaler at BIBSYS i fremtiden finansieres etter en tredelt modell:

- drift av de nasjonale oppgavene samt større investeringer til utvikling av fellessystemet og den sentrale databasen bør dekkes ved sentrale midler
- drift av basistjenestene bør som nå kunne dekkes av avgifter fra medlemsinstitusjonene
- oppdrag som utføres for eller på vegne av et antall bibliotek eller andre finansieres av brukerne.

Utvalget har ikke nærmere vurdert hvordan størrelsesforholdet mellom de tre elementene i finansieringsmodellen bør være. Det fremgår imidlertid at utvalget mener det må legges opp til et system der finansieringen av basistjenester ikke blir brukt til å subsidiere tilleggstjenester som også kan leveres av kommersielle aktører.

Det fremgår av rapporten at BIBSYS har forvaltningsmessige oppgaver samtidig som BIBSYS leverer tjenester til bibliotek i konkurranse med andre aktører.

Konkurransetilsynet ønsker å understreke viktigheten av å sikre at BIBSYS ikke kan kryssubsidiere de deler av sin virksomhet som er i konkurranse med private aktører med midler fra andre deler av sin virksomhet. Når en offentlig virksomhet som finansieres over offentlige

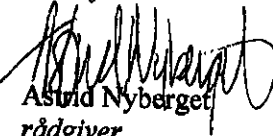
budsjetter tilbyr tjenester i konkurranse med private aktører, vil det oppstå en fare for at den konkurranseutsatte virksomheten subsidieres. Resultatet kan være at det oppstår en konkurransevridende virkning som følge av den offentlige finansieringen av én av markedsaktørene, og at en dermed ikke er sikret at det er den aktøren som driver mest effektivt som er mest konkurransedyktig. Krysssubsidiering vil derfor kunne føre til sløsing med ressurser i strid med konkurranselovens formål om en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

Tiltak for å oppnå dette kan være å etablere regnskapssystemer og andre administrative ordninger som sonderer mellom de ulike deler av virksomheten. Et annet tiltak kan være å organisere de ulike områder i egne juridiske enheter, med et fysisk og personellmessig skille mellom områdene. Det vises for øvrig til rapporten "På like vilkår? - En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak" som snart vil være fullført.

Med hilsen



Geir Pettersen (e.f.)
seksjonssjef



Astrid Nyberget
rådgiver