

Organiseringen av Meteorologisk institutt

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet vurdert alternative organisatoriske løsninger for Meteorologisk institutt. Målet for arbeidet har vært å finne frem til den organisatoriske løsningen som er mest hensiktsmessig, gitt dagens oppgaveportefølje og krav til ulike deler av virksomheten. Spørsmål om hvilke oppgaver som kan regnes som en del av kjernevirksomheten, og vurdering av mulighetene for å trekke et klarere organisatorisk skille mellom kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten, har stått sentralt.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Sidsel Søvik har vært prosjektleder og Marianne Iselin Kvalvåg og Haagen Sund har vært prosjektmedarbeidere. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, august 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Mandat.....	5
1.2 Sentrale problemstillinger og avgrensninger	7
1.3 Metode	8
1.4 Oppbygging av rapporten.....	9
2 METEOROLOGISK INSTITUTTS VIRKSOMHET	10
2.1 Overordnede mål, oppgaver og rammebetingelser	10
2.1.1 Den meteorologiske infrastrukturen	10
2.1.2 Det meteorologiske tjenestetilbudet.....	11
2.1.3 Forskning og utvikling.....	12
2.2 Internasjonalt samarbeid og avtaler	12
2.3 Organisering.....	14
2.3.1 Tilknyningsform og styringsrelasjoner	14
2.3.2 Intern organisering.....	15
2.4 Økonomi	18
2.4.1 Regnskap/budsjett.....	18
2.4.2 Avtaler.....	19
2.5 Resultatmål.....	19
3 MARKEDER OG KONKURRANSEFORHOLD	20
3.1 Internasjonalt.....	20
3.1.1 Dagens meteorologiske marked	20
3.1.2 Utviklingstrender	21
3.2 Markeds- og konkurransesituasjonen i Norge.....	21
3.2.1 Sentrale markeder, aktører og konkurranseflater.....	21
3.2.2 Konkurransetilsynets vurderinger.....	22
3.3 Organisering og markedsutvikling i andre land.....	24
3.3.1 Sverige (SMHI).....	25
3.3.2 Finland (FMI).....	26
3.3.3 Storbritannia (The Met Office).....	27
3.3.4 Kort om noen utvalgte land.....	29
4 GRENSESNIITT MELLOM KJERNEVIRKSOMHET OG KOMMERSIELL VIRKSOMHET	31
4.1 Samfunnsøkonomisk utgangspunkt.....	31
4.1.1 Infrastrukturen som et naturlig monopol	31
4.1.2 Kollektive og individuelle goder	32
4.2 Avgrensning av kjernevirksomheten	33
4.2.1 Hvilke tjenester kan regnes som del av kjernevirksomheten?	33

5	ALTERNATIVE TILKNYTNINGSFORMER	37
5.1	Forvaltningsorganer	37
5.1.1	Ordinære forvaltningsorganer	37
5.1.2	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	38
5.2	Statsselskaper	39
5.2.1	Alternative selskapsformer	40
5.3	Aktuelle løsninger for Meteorologisk institutt	40
5.3.1	Samlet organisering som forvaltningsorgan	41
5.3.2	Deling av virksomheten	43
5.3.3	Samlet vurdering	44
6	ANBEFALINGER.....	46

Sammendrag

Formål, oppgaver og rammebetingelser

Meteorologisk institutt ivaretar den offentlige meteorologiske værtjenesten for sivile og militære formål. Instituttet har som formål å arbeide for at myndigheter, næringslivet, institusjoner og allmennheten best mulig kan ivareta sine interesser for sikring av liv og verdier og for planlegging og vern av miljøet. Instituttet har en viktig rolle i den nasjonale beredskapen og bidrar med nødvendige data og tjenesteleveranser innenfor en rekke samfunnsområder.

Opgavene finansieres delvis ved bevilgninger over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, delvis gjennom ulike former for brukerbetaling og kombinasjoner av brukerbetaling og bevilgningsfinansiering. Finansieringen har endret seg betydelig de siste 15 årene. Mens instituttet på midten av 1980-tallet var nesten fullfinansiert over statsbudsjettet, utgjorde bevilgningene over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett i 2002 ca. 57 prosent av inntektene. Vel 30 prosent av inntektene var i 2002 generert gjennom spesialtjenester og oppdrag, hvorav de fleste gjaldt leveranser til statlige virksomheter. Salgsinntekter fra konkurranseutsatt, kommersiell virksomhet utgjorde i underkant av 10 prosent.

Instituttet er organisert som et ordinært forvaltningsorgan og hadde ved utgangen av 2002 ca. 500 ansatte, tilsvarende 465 årsverk. Den kommersielle, konkurranseutsatte virksomheten er organisert i markedsavdelingen. Virksomheten er organisert som en egen resultatenheter med eget regnskap. Samhandlingen med instituttets øvrige virksomhet er regulert gjennom egne avtaler.

Deltagelse i det internasjonale samarbeidet på meteorologiområdet inngår som en viktig del av instituttets virksomhet. Det internasjonale samarbeidet er helt avgjørende for tilgang til og utveksling av meteorologisk informasjon mellom de nasjonale værtjenestene, og er grunnlaget for å utvikle en internasjonal infrastruktur på en kostnadseffektiv måte. Forskning og utvikling inngår som en viktig del i samarbeidet. Samarbeidet er regulert gjennom internasjonale konvensjoner og avtaler, og gir viktige premisser for instituttets virksomhet.

Markeds- og konkurranseforhold

Internasjonalt er det særlig to forhold som er av betydning for organiseringen av de nasjonale meteorologiske tjenestene. For det første relasjonene mellom de meteorologiske instituttene, særlig i Europa, og internasjonale avtaler som regulerer disse. For det andre den teknologiske og markedsmessige utviklingen innenfor en samfunnskritisk tjenesteproduksjon som i sin natur er internasjonal.

Markedet domineres av nasjonale værtjenester (statlige meteorologiske institutter), som er gitt særskilte ikke-konkurranseutsatte oppgaver. I overskuelig fremtid vil disse instituttene være ansvarlig for både infrastrukturen og for den generelle værvarslingstjeneste til allmennheten. Det forventes at de nasjonale instituttene fortsatt vil dominere markedet også for andre meteorologiske tjenester, men at konkurransen vil øke. En særskilt utfordring for Meteorologisk

institutt i fremtiden vil være knyttet til økt konkurranse og mulige partnerskap mellom de europeiske instituttene.

Instituttets kjernevirksomhet

Meteorologisk institutt har monopol på forvaltning og drift av den meteorologiske infrastrukturen i Norge. Den meteorologiske infrastrukturen bidrar hver dag med et omfattende materiale som grunnlag for produksjonen av meteorologiske tjenester, for eksempel værobservasjoner, satellittdata eller beregninger fra numeriske værprognosemodeller.

Det foreligger i utgangspunktet ingen klar definisjon av hvilke typer oppgaver som bør defineres som del av instituttets infrastruktur. Statskonsult har for sitt formål valgt å definere instituttets infrastruktur i vid forstand som:

- drift og utvikling av observasjonsnett, metoder og systemer for datafangst, herunder internasjonalt samarbeid i forbindelse med dette
- innsamling, bearbeiding, produksjon og distribusjon av grunnlagsmateriale

Aktiviteter og oppgaver som er definert som del av den meteorologiske infrastrukturen og generelle værvarslingstjenester, vil inngå som en naturlig del av instituttets kjernevirksomhet. Oppdragsvirksomhet som er utsatt for konkurranse eller potensiell konkurranse, og som det ikke er gjort unntak for i konkurransereguleringen, anses tilsvarende som del av instituttets kommersielle virksomhet.

Avgrensning av kjernevirksomheten i forhold til den kommersielle virksomheten vil i første rekke dreie seg om hvilke spesialtjenester og oppdrag som det ikke vil være ønskelig og/eller hensiktsmessig å konkurransesette.

Statskonsult har med utgangspunkt i en kartlegging av dagens oppgaveportefølje og rammebetingelser, kommet frem til at kjernevirksomheten foruten den meteorologiske infrastrukturen og generelle varslingstjenester, per i dag også bør anses å omfatte spesialtjenester og oppdrag til statlig forvaltning og flyvær-tjenester. Statskonsult ser det også som naturlig at de vesentligste delene av oppdragsforskningen defineres som kjernevirksomhet. Statskonsult har i sin vurdering lagt stor vekt på instituttets oppgaver i beredskaps- og FoU-sammenheng. Det understrekes at grunnlaget for å kategorisere tjenester som henholdsvis kjernevirksomhet eller ikke, må forventes å endres over tid, blant annet som følge av endringer i teknologiske og markedsmessige forhold.

Organisering og finansiering av kjernevirksomheten

Statskonsult tilrår at kjernevirksomheten fortsatt organiseres som del av staten som et forvaltningsorgan. Forslaget begrunnes i virksomhetens egenart og oppgavetyper. Instituttets ansvar og oppgaver som forvalter av den nasjonale infrastrukturen og leveranser av tjenester som ledd i den nasjonale beredskapen, tilsier en organisasjonsform som gir et betydelig rom for politisk styring og kontroll. At en tjeneste defineres som en del av kjernevirksomheten, innebærer ikke at tjenesten bør stilles gratis til disposisjon. Fastsetting av priser for ulike

tjenesteleveranser vil tvert i mot være viktig for å oppnå en så effektiv ressursbruk som mulig. Statskonsult anbefaler en nærmere gjennomgang av prinsippene for fastsettelse av priser for spesialtjenester og oppdrag som blir levert fra kjernevirksomheten. Det vil i denne sammenhengen være behov for en gjennomgang av eksisterende avtaler med sikte på å skille klarere mellom ulike typer leveranser.

Samlet eller delt organisering

Per i dag er det ikke noe internasjonalt regelverk som hindrer de nasjonale instituttene i å drive kommersiell virksomhet innenfor egen organisasjon. Men det skal være mulig via regnskapsføringen å etterspore kostnader som er forbundet med tjenester som selges i et konkurranseutsatt marked for å kunne dokumentere at det ikke foregår kryssubsidiering av kommersielle tjenester med statlige midler som er forutsatt å finansiere kjernevirksomheten.

Legitimitet i forhold til private aktører er en problemstilling som de fleste meteorologiske instituttene i Europa er opptatt av. Så langt har det imidlertid, med et par unntak, ikke ført til at den kommersielle delen er blitt skilt ut som egne selskaper. I stedet har en de siste årene lagt ned mye ressurser i å etablere så tydelige skiller som mulig mellom forvaltningsoppgavene og den kommersielle virksomheten, både regnskapsmessig og administrativt.

Konkurransetilsynet har argumentert for at det av konkurransemessige årsaker vil være mest hensiktsmessig å skille ut instituttets kommersielle virksomhet i et eget selskap. Tilsynet understreker samtidig at en eventuell utskilling vil kreve en grundig utredning av alle relevante forhold.

Statskonsult legger til grunn at det på sikt trolig vil være hensiktsmessig både av effektivitetshensyn, rolleklarhet og utvikling av verdiøkende tjenester, å skille ut de kommersielle aktivitetene i et eget selskap. Statskonsult vil imidlertid ikke, med utgangspunkt i dagens markeds- og konkurranseforhold, tilrå en deling av instituttet på nåværende tidspunkt. I vurderingen legger vi avgjørende vekt på at markedet for kommersielle tjenester er lite utviklet, og på de rammebetingelsene som er gitt gjennom internasjonale reguleringer og avtaler. De utfordringene som er påpekt med hensyn til rolleblanding, konkurranse- nøytralitet og legitimitet, foreslås imøtekommet ved å tydeliggjøre markeds- avdelingen som egen resultatenheter, mer transparent regnskapsførsel og vekt på likebehandling av egen konkurranseutsatt virksomhet og private aktører.

Valg av tilknytningsform

Meteorologisk institutt har innenfor de rammene som er fastsatt gjennom vedtektene og i de årlige tildelingsbrevene, stor faglig uavhengighet. Departementets styringsbehov er i første rekke knyttet til styring på et overordnet strategisk nivå og til å føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med overordnede politiske mål og resultatkrav. Departementet vil som etatsstyrer ha et særskilt ansvar for at instituttet har rammebetingelser som gjør det i stand til å oppfylle de målene som til en hver tid trekkes opp for virksomheten.

En omdanning av instituttet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter vil etter Statskonsult vurdering gi den mest hensiktsmessige organisasjonsformen, gitt dagens oppgaveportefølje og finansiering fra ulike eksterne kilder.

Nettobudsjettering fritar ikke departementet fra å stille krav om og følge opp om Meteorologisk institutt er kostnadseffektiv. Overfor virksomheter som ikke skal styres tett faglig, vil det i styringssammenheng være et særskilt behov for å fokusere på kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen. Dette vil for eksempel kunne følges opp gjennom evalueringer og sammenlignende undersøkelser over tid i forhold til meteorologiske institutter i et utvalg europeiske land.

Statskonsults anbefalinger

- Kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten organiseres i én virksomhet.
- Den samlede virksomheten organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.
- Det utvikles et gjennomiktig, detaljert og kontrollerbart regnskapssystem som kan dokumentere hvilke kostnader som kan henføres som ledd i å unngå kryssubsidiering av egen konkurranseutsatt virksomhet.
- Arbeidet med å dokumentere likebehandling av egen markedsavdeling og private aktører intensiveres.
- Det foretas en gjennomgang av instituttets oppdragsvirksomhet med sikte på å avklare hva som regnes som kjernevirksomhet til enhver tid.
- Det legges økt vekt på utforming og oppfølging av avtaler. Det er viktig at den rettslige reguleringen og prinsipper for prisfastsetting tydeliggjøres i forbindelse med ulike brukere og ulike typer tjenesteleveranser.

1 Innledning

Utdannings- og forskningsdepartementet har gitt Statskonsult i oppdrag å utrede og vurdere alternative organisatoriske løsninger for Meteorologisk institutt (instituttet). Målet for arbeidet er å foreta en samlet gjennomgang av instituttets virksomhet med sikte på å finne frem til den organisatoriske løsningen som er mest hensiktsmessig for både instituttet og utdannings- og forskningsdepartementet, gitt dagens oppgaveportefølje og krav til ulike deler av virksomheten, herunder krav i henhold til konkurranseregelverket.

1.1 Mandat

Det er formulert følgende mandat for arbeidet:

”Utredningen av ulike organisasjonsmodeller skal baseres på en gjennomgang og analyse av instituttets ulike roller og oppgaver med vekt på å kategorisere oppgavetyperne ut fra overordnede politiske mål, markedsmessige forhold, og behovet og mulighetene for politisk styring og kontroll. Spørsmål knyttet til mulighetene for og konsekvensene av å trekke et organisatorisk skille mellom kjernevirksomheten og den øvrige virksomheten, vil stå sentralt. Det legges til grunn at den anbefalte organiseringen skal gi instituttet betingelser som gjør det i stand til å være blant de fremste internasjonalt i faglig utvikling og forskning.

1. Gjennomgang av oppgaver og organisering

Meteorologisk institutts oppgaver vil være utgangspunktet for Statskonsults vurdering og anbefalinger angående virksomhetens organisering og tilknytningsform. Det skal, som en del av utredningen, gjennomføres en kartlegging av virksomheten med vekt på å avklare

- hvilke oppgaver som kan regnes som kjernevirksomhet, og hvilke oppgaver som inngår i den kommersielle delen av virksomheten
- hvordan disse oppgavene er organisert i dag
- samdriftsfordeler i løsningen av oppgavene
- instituttets samhandling med andre offentlige og private aktører
- instituttets rammebetingelser i dag (lover og regelverk, økonomi)
- behovet for overordnet politisk styring av virksomheten

2. Kartlegging av internasjonale erfaringer

Statskonsult vil gjennomgå organiseringen av de meteorologiske instituttene i et utvalg europeiske land med sikte på å kartlegge hvilke organisatoriske endringer som er gjennomført (eventuelt foreslått), og av eventuelle erfaringer som er dokumentert, i land som det kan være naturlig å sammenligne med.

3. Beskrivelse og vurdering av alternative modeller for løsning av kjerneoppgavene

I denne delen av prosjektet vil Statskonsult, på bakgrunn av kartleggingen som er beskrevet over, gå nærmere inn på argumenter for og imot at kjernevirksomheten bør legges til en virksomhet innenfor staten – alternativt kjøpes fra et statlig eid selskap. Ulike finansieringsmodeller for kjernevirksomheten vil bli vurdert.

4. Drøfting og vurdering av spørsmålet om et organisatorisk skille mellom kjernevirksomheten og den kommersielle delen av virksomheten

Denne vurderingen vil omfatte argumenter for og imot at kjernevirksomheten bør kunne drives i kombinasjon med kommersiell virksomhet. Vurderingen vil omfatte eventuelle samdriftsfordeler og faglige konsekvenser for kjernevirksomheten ved et eventuelt skille.

5. Vurdering av tilknytningsformer

Med bakgrunn i kartleggingen og vurderingene under de foregående punktene, vil Statskonsult *vurdere ulike tilknytningsformer for Meteorologisk institutts virksomhet.*

Ved organisering av kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet i én enhet, vil følgende alternative tilknytningsformer bli vurdert:

- Forvaltningsorgan (med særskilte fullmakter, der den kommersielle delen av virksomheten regnskapsmessig skilles fra kjernevirksomheten)
- Hele instituttet omgjøres til et statsaksjeselskap
- Særlovselskap og eventuelt andre spesialformer

Dersom de to delene av virksomheten skal organiseres i ulike enheter, må tilknytningsform for enhetene vurderes hver for seg. For begge enhetene vil det være naturlig å vurdere organisering som:

- Forvaltningsorgan (med særskilte fullmakter)
- Statsaksjeselskap
- Særlovselskap og eventuelt andre spesialformer

Et eventuelt eierskapsforhold mellom de to enhetene må vurderes særskilt.

6. Vurdering av personalmessige forhold

Personalmessige konsekvenser av en eventuell utskillelse fra staten skal vurderes, herunder overgang fra tjenestemannslov til arbeidsmiljølov og håndtering av eventuell overtallighet. Dette punktet skal ikke være en sentral del av utredningen.

Resultatet av arbeidet skal presenteres i en skriftlig rapport til oppdragsgiver.

1.2 Sentrale problemstillinger og avgrensninger

Hovedproblemstillingen er å drøfte og vurdere alternative organisatoriske løsninger for instituttet. Hensikten er å komme frem til den mest hensiktsmessige tilknytningsformen, gitt dagens oppgaveportefølje og krav til ulike deler av virksomheten, herunder krav i henhold til konkurransereguleringen. Drøfting og vurdering av en eventuell utskilling av den kommersielle virksomheten inngår som en del av oppdraget.

Begrepet tilknytningsform er av rettslig art og er definert som den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på, det vil si til departement eller Kongen (regjeringen). Gjennom valg av tilknytningsform fastsettes *rammer* for de sentrale statlige organenes ansvars- og styringsmuligheter – og motsvarende for den enkelte virksomhets handlefrihet. Organisering av en virksomhet vil, *innenfor de rammene som følger av den valgte tilknytningsformen*, i større eller mindre grad, kunne tilpasses den enkelte virksomhets egenart og situasjon gjennom nærmere utforming av fullmakter og styrings- og kontrollsystemer.

En viktig prinsipiell forskjell mellom alternative tilknytningsformer går mellom hovedformene forvaltningsorgan, som er organisert som en del av staten, og selskaper, som er organisert som selvstendig rettssubjekter. Statskonsults utredning omfatter både en vurdering av alternativ organisering *innenfor* staten og alternative løsninger basert på at hele eller deler av instituttet etableres som et selvstendig rettssubjekt. Utredningen omfatter ikke spørsmål som er knyttet til den interne organiseringen ved instituttet utover det som inngår i drøftingen av en eventuell utskilling av den kommersielle virksomheten.

I markedet for bearbejdede vær- og klimatjenester opererer Meteorologisk institutt i konkurranse med Storm Weather Center AS. Konkurransetilsynet har vurdert konkurransesituasjonen mellom Storm og instituttet. Tilsynet konkluderer med at deler av instituttets virksomhet, av konkurransemessige hensyn, bør vurderes skilt ut i et selskap¹. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har sluttet seg til Konkurransetilsynets vurderinger og har bedt Utdannings- og forskningsdepartementet om å ta initiativ til å utrede muligheten for en utskillelse i tråd med tilsynets anbefalinger.²

En viktig begrunnelse for en eventuell organisatorisk utskillelse, vil være å sikre at det ikke foregår ulovlig krysssubsidiering, det vil si å sikre at inntekter fra den statsfinansierte delen av virksomheten ikke benyttes til å dekke kostnader ved den konkurranseutsatte kommersielle virksomheten.

¹ Ref. brev av 6. juni 2002 fra Konkurransetilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

² Ref. brev av 7. august 2002 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Utdannings- og forskningsdepartementet.

Det er tidligere, på oppdrag fra Meteorologisk institutt, foretatt en juridisk gjennomgang og vurdering av konkurranseregelverket når det gjelder forbudet mot ulovlig kryssubsidiering³. En av konklusjonene i utredningen, er at det ikke er noen bestemmelser i gjeldende konkurranseregelverk som gjør det nødvendig med en full organisatorisk utskilling. Spørsmålet er om det likevel er hensiktsmessig. Nevnte utredning inngår sammen med Konkurransetilsynets uttalelse, som et viktig grunnlagsmateriale for Statskonsults arbeid når det gjelder særskilte vurderinger som er knyttet til den kommersielle delen av instituttets virksomhet.

Statskonsult har ikke foretatt noen egen vurdering av konkurranseregelverket når det gjelder forbudet mot kryssubsidiering.

1.3 Metode

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av dokumentstudier og intervjuer med sentrale aktører på området. For nærmere referanser til det skriftlige kildematerialet vises til litteraturlisten bakerst i rapporten.

Det er gjennomført samtaler/intervjuer med et utvalg nøkkelpersoner og fagmiljøer. Hensikten med disse har vært å få et best mulig grunnlag for å belyse alle relevante problemstillinger. Det er gjennomført intervjuer med representanter fra Utdannings- og forskningsdepartementet, styret og ledelsen for Meteorologisk institutt, Forsvaret, Avinor, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Storm Weather Center AS.

Som del av arbeidet, har Statskonsult foretatt studieturer til Finland, Sverige og England. I den forbindelse har vi intervjuet representanter for de nasjonale værtjenestene.

Ved oppstarten av prosjektet ble det etablert en referansegruppe med følgende deltakere:

Avdelingsdirektør Geir Arnulf, Utdannings- og forskningsdepartementet
Spesialrådgiver Elisabeth Steenstrup, Utdannings- og forskningsdepartementet
Direktør Anton Eliassen, Meteorologisk institutt
Oberstløytnant Ståle Botten, Forsvarets overkommando
Avdelingsdirektør Knut Skaar, Avinor
Avdelingsdirektør Kjell Repp, NVE

Referansegruppen har bidratt med nyttige innspill og diskusjoner underveis i prosjektet.

³ Notat av mai 2000 utarbeidet av advokat Siri Teigum ved advokatfirmaet Thomassen Krefting Greve Lund AS.

1.4 Oppbygging av rapporten

I sammendraget er det gitt en oppsummering av hovedpunktene i rapporten.

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av instituttet, med vekt på å belyse overordnede mål og rammebetingelser for virksomheten.

Kapittel 3 er delvis en oppsummering av kjennetegn ved dagens meteorologiske marked internasjonalt, og delvis en gjennomgang av markeds- og konkurranse-situasjonen i Norge, herunder Konkurransetilsynets vurderinger.

Sist i kapitlet er det en relativt omfattende gjennomgang av organisering og markedsutvikling i andre land. Denne er gjort for å få et bedre grunnlag for å vurdere en internasjonalt basert virksomhet som Meteorologisk institutt, i lys av erfaringer fra andre europeiske land og hvordan de nasjonale værtjenestene møter markedsmessige og regulatoriske rammebetingelser.

I kapittel 4 drøfter vi ulike problemstillinger som er knyttet til avgrensning av kjernevirksomheten og viktige grensesnitt mellom kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten. Drøftingen er basert på et velferdsøkonomisk utgangspunkt og på gjennomgangen av instituttets roller og oppgaver. Til slutt i kapitlet er det redegjort for argumenter for og imot at kjernevirksomheten bør kunne drives i kombinasjon med kommersiell virksomhet.

Kapittel 5 inneholder en kort redegjørelse om alternative tilknytningsformer, og en drøfting og vurdering av aktuelle organisatoriske løsninger for Meteorologisk institutt.

I kapittel 6 har vi gitt en oppsummering av Statskonsults anbefalinger.

2 Meteorologisk institutts virksomhet

Som utgangspunkt for Statskonsults analyse og vurderinger gir dette kapitlet en kortfattet beskrivelse av sentrale mål og rammebetingelser for virksomheten.

2.1 Overordnede mål, oppgaver og rammebetingelser

Instituttets formål, oppgaver og tilknytningsform er fastsatt i vedtektene⁴:

”Meteorologisk institutt står for den offentlige meteorologiske værtjenesten for sivile og militære formål.

Instituttet skal arbeide for at myndigheter, næringsliv, institusjoner og allmennheten best mulig kan ivareta sine interesser for sikring av liv og verdier, for planlegging og for vern av miljøet. Instituttet skal blant annet

- utarbeide værvarsler
- studere Norges klima og gi klimatologiske utredninger
- drive meteorologiske observasjonsstasjoner i Norge, nærliggende havområder og på Svalbard
- drive forsknings- og utviklingsarbeid i det omfang som anses nødvendig for å løse faglige og praktiske oppgaver
- spre resultatene av sitt arbeid
- utføre oppdrag og yte spesialtjenester for offentlige og private interesser mot full kostnadsdekning fra brukeren
- delta i det internasjonale meteorologiske samarbeidet.”

Oppgavene finansieres delvis ved bevilgninger over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, delvis gjennom ulike former for brukerbetaling og kombinasjoner av brukerbetaling og bevilgningsfinansiering. Instituttets budsjett for 2003 er på ca. 372 millioner kroner. Salgsinntekter, inntekter fra oppdrag og refusjoner er budsjettetert med til sammen 161 millioner kroner⁵.

En viktig oppgave er å representere Norge i internasjonale organer. Viktige mål for det internasjonale samarbeidet er å sikre tilgangen til andre lands data og meteorologiske produkter, og å bidra til en effektiv utnytting av felles ressurser.

2.1.1 Den meteorologiske infrastrukturen

Den meteorologiske infrastrukturen bidrar hver dag med et omfattende materiale som grunnlag for produksjonen av meteorologiske tjenester, for eksempel værobservasjoner, satellittdata eller beregninger fra numeriske værprognose-

⁴ Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 13. juli 1973, senest endret ved kongelig resolusjon 8. februar 2002.

⁵ Jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) Utdannings- og forskningsdepartementet.

modeller. Observasjonstjenesten, utnyttelsen av meteorologiske satellitter, kjøring av numeriske prognosemodeller, nødvendig utveksling av data med videre, organiseres i vesentlig grad gjennom det internasjonale meteorologiske nettverket som instituttet er en del av. Forskning og utvikling inngår som en viktig del av samarbeidet.

Meteorologisk institutt har monopol på forvaltning og drift av den meteorologiske infrastrukturen i Norge. Instituttets kostnader som er knyttet til forvaltning og drift av infrastrukturen, dekkes i hovedsak av bevilgninger over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. En mindre del av kostnadene dekkes ved salg av meteorologisk grunnlagsmateriale i samsvar med internasjonale avtaler og reguleringer⁶. Det forekommer også ekstern finansiering fra andre offentlig etater.

2.1.2 Det meteorologiske tjenestetilbudet

Instituttets tjenester inngår som en viktig del av den nasjonale beredskapen i en rekke sammenhenger. Særskilt prioriterte oppgaver er:

- Varsling av ekstreme værforhold, sterk vind, store nedbørmengder, høye bølger og høy vannstand er spesielt prioritert.
- Varsling i forhold til utslipp av forurensende og skadelig utslipp til luft og hav.⁷

Tjenestene er delvis rettet mot allmennheten og delvis mot næringsliv og offentlig forvaltning. Ulike virksomheter innenfor statsforvaltningen er både samarbeidspartnere og viktige brukere og kunder av instituttets produkter og tjenester.

Varslene til publikum oppdateres rutinemessig flere ganger daglig, og formidles blant annet via radio, TV og Internett. Spesielle varsler for kyststrøkene og havområdene distribueres via radio og satellittkommunikasjon.

Meteorologisk institutt bidrar med nødvendige data og tjenesteleveranser innenfor en rekke samfunnsområder, for eksempel miljø, samfunnsplanlegging og forsvar. Institutt har derfor etablert et omfattende samarbeid med mange offentlige virksomheter, blant annet innenfor forsvars-, vei-, luftfarts-, sjøfarts-, kystovervåknings- og fiskeriområdet, og med media. Eksempler på sentrale statlige samarbeidspartnere er Forsvaret, NVE, Vegdirektoratet, Avinor og NRK.

Forsvaret mottar en rekke ordinære og ekstraordinære produkter og tjenester fra instituttet, og instituttet er forpliktet til å yte spesiell innsats til Forsvaret hvis det oppstår krig eller krise. Tjenesten til Luftforsvaret og NATOs flyvåpen er

⁶ WMO, ECOMET.

⁷ Jf. blant annet virksomhetsplan for 2003.

en integrert del av flyværtjenesten. Flyværtjenesten utføres som oppdrag i henhold til avtale mellom instituttet og Avinor.

Instituttets tjenesteproduksjon kan grovt inndeles i tre hovedgrupper basert på måten tjenestene finansieres på:

- tjenester som finansieres gjennom grunnbevilgninger til instituttet over statsbudsjettet, og som stilles gratis til disposisjon for allmennheten
- spesialtjenester og oppdrag som utføres på bestilling, og som delvis betales gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, og delvis gjennom ulike kombinasjoner av brukerfinansiering
- tjenester som omsettes i et marked på kommersiell basis

2.1.3 Forskning og utvikling

Forskningsaktivitetene er særlig konsentrert om områdene *overvåkning, varsling, klima, og transport av forurensinger i luft og hav*. FoU-virksomheten har et anvendt formål.

En stor del av instituttets forskning skjer i internasjonalt samarbeid og inngår i det internasjonale nettverket som instituttet er en del av. Instituttet har presidentskapet i to av WMOs åtte tekniske kommisjoner, én av disse er WMOs forskningskommisjon.

Instituttet har utover dette et omfattende forskningssamarbeid med ulike fagmiljøer i inn- og utland. Viktige eksterne samarbeidspartnere er forskningsinstitutter, universitetene og utenlandske meteorologiske institutter. Mye av arbeidet i FoU-divisjonen krever meget store regnemaskinressurser, og man er derfor avhengig av å samarbeide med blant annet NTNU og det europeiske meteorologiske regnesenteret i Reading, England (ECMWF). Instituttet har også et nært forskningsfaglig samarbeid med offentlige etater, som for eksempel NVE og Havforskningsinstituttet.

Forskningsaktiviteter finansieres delvis gjennom Utdannings- og forskningsdepartementets grunnbevilgning til instituttet og delvis gjennom brukerfinansiering, herunder gjennom bevilgninger som er kanalisert gjennom Norges forskningsråd og EUs forskningsprogrammer. Oppdragsgiverne for øvrig er stort sett offentlige nasjonale og internasjonale institusjoner eller organisasjoner, oljeselskaper og aktører innenfor kraftbransjen.

2.2 Internasjonalt samarbeid og avtaler

Deltakelse i det internasjonale samarbeidet på meteorologiområdet inngår som en viktig del av instituttets virksomhet. Dette samarbeidet er helt avgjørende for tilgang til og utveksling av meteorologisk informasjon mellom de nasjonale værtjenestene og er grunnlaget for å utvikle en internasjonal infrastruktur på en kostnadseffektiv måte. De viktige internasjonale organisasjonene er:

World Meteorological Organization (WMO) er en FN-organisasjon med 182 medlemstater. Målsettingen med organisasjonen er å koordinere og standardisere det meteorologiske arbeidet globalt. WMOs hovedprogram World Weather Watch (WWW) omfatter innsamling, utveksling og bearbeiding av meteorologiske data i tråd med et omforent teknisk og administrativt regelverk.

Et viktig formål med WMO er å sikre fri utveksling av grunndata mellom de meteorologiske instituttene for deres offentlige forpliktelser, og forsknings- og utdanningsformål. I tråd med økningen i det kommersielle meteorologimarkedet var det behov for klare regler for hvordan meteorologiske data skulle gjøres tilgjengelig for kommersielle formål.

Dette behovet resulterte i 1995 at det ble vedtatt en WMO-resolusjon 40, som deler meteorologiske data i to grupper: Essential data som skal være frie og gratis (kan fakturere for distribusjonskost) og Additional data. Additional data skal være gratis for ikke-kommersiell bruk (for eksempel forskning), mens for kommersiell bruk skal leverandøren fritt kunne fastlegge prisen. Dette var noe av bakgrunnen for etableringen av ECOMET, samtidig som EU-kommisjonen ikke kunne akseptere det uformelle kartellsamarbeidet som eksisterte mellom de nasjonale værtjenestene i Vest-Europa.

ECOMET, den europeiske interesseorganisasjonen for 20 europeiske nasjonale værinstitutter, ble etablert i 1995. Til forskjell fra WMOs grunnprinsipp om fri tilgang til meteorologiske data, ønsket de europeiske instituttene å kunne selge grunndata som bidrag til å finansiere egen infrastruktur. Prisen på deres produkter kan bestemmes av de enkelte instituttene, med et omforent påslag som for tiden er 3 prosent, som et bidrag til å finansiere infrastrukturen.

Som en del av ECOMET-avtalen inngår en egen datakatalog som kategoriserer data i tre hovedgrupper: Essential data og Additional data (i tråd med WMOs anvisning); og dessuten Value added services (kommersielle produkter). Selve katalogen inneholder bare Essential og Addition data. ECOMET-avtalene fastlegger premisser for prissettingen av data innenfor de ulike kategoriene.

Det er stilt spørsmål ved om ECOMET-avtalen strider mot EUs konkurranse- og statsstøtteregelverk. Avtalen har derfor vært forelagt EU-kommisjonen til vurdering. I henhold til et såkalt Comfort Letter fra EUs konkurransemyndighet har kommisjonen tatt avtalen til etterretning, forutsatt at visse krav er oppfylt.⁸

De viktigste kravene er at private aktører (service providers) skal likebehandles med medlemsinstituttene egne kommersielle aktiviteter, at det enkelte institutt fastlegger sine egne priser på grunnlag av egen kostnadsstruktur (som kan variere), og at medlemmene i ECOMET organiserer og regnskapsfører sine kommersielle aktiviteter på en slik måte at disse holdes atskilt fra kjernevirksomheten for å sikre at det ikke forekommer kryssubsidiering.

⁸ "The Commission authorises joint sale of meteorological products by Ecomet", brev fra EU-kommisjonen til ECOMET av 20. oktober 1999, med henvisning til Letter of Comfort fra DG-Competition.

Et viktig moment i EU-kommisjonens vurdering har vært at meteorolog-markedet er i en litt spesiell stilling.⁹ Kommisjonen forbeholder seg imidlertid retten å kunne gripe inn på et senere tidspunkt.¹⁰

ECMWF¹¹ er en europeisk samarbeidsorganisasjon med 22 medlemmer og har hovedsete i Reading, England. Formålet med ECMWF er utvikling av numeriske modeller for mellomlange værvarsler og produksjon og distribusjon av disse. Organisasjonen har opphavsrett til alle data og produkter. Kommersiell tilgang til disse produktene skal kun skje via medlemmene, det vil si de nasjonale værtjenestene. Bruk av dataene er gratis for medlemmene for deres offentlige forpliktelser, forskning og utdanning, mens kommersiell bruk er pålagt en avgift.

EUMETSAT er en mellomstatlig og hovedsakelig bevilgningsfinansiert europeisk samarbeidsorganisasjon. Formålet med EUMETSAT er å drifte og utnytte værsatellitter og data fra disse til bruk for vær-, klima- og miljøovervåking. Utnyttelsen av slike data er avtaleregulert ganske likt det som gjelder for data fra ECMWF. For eksempel krever kommersiell bruk en lisens, og en avgift.

2.3 Organisering

2.3.1 Tilknytningsform og styringsrelasjoner

Meteorologisk institutt er i dag et ordinært, bruttobudsjettert forvaltningsorgan, underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet¹². Instituttet styres ved alminnelig instruksjon etter vanlige etatsstyringsprinsipper.

Siden 1987 har instituttet hatt eget styre. Styrets oppgaver og ansvar, som er fastsatt i en egen styreinstruks, er å føre tilsyn med instituttets virksomhet og å være ansvarlig overfor departementet. Styret har spesielt ansvar for at instituttet drives i samsvar med formål, vedtekter og retningslinjer. At instituttet har et eget styre, rokker ikke ved statsrådets ansvar for alle sider ved virksomheten.

⁹ "Discussions... were complicated by the fact that ECOMET was set up in a field characterized by institutionalised relations between the public meteorological services, ... the purpose of which is to maintain very close cooperation between those services so that they are able to perform their governmental duties."

¹⁰ "... reconsider the case should it learn about new factual elements or legal developments."

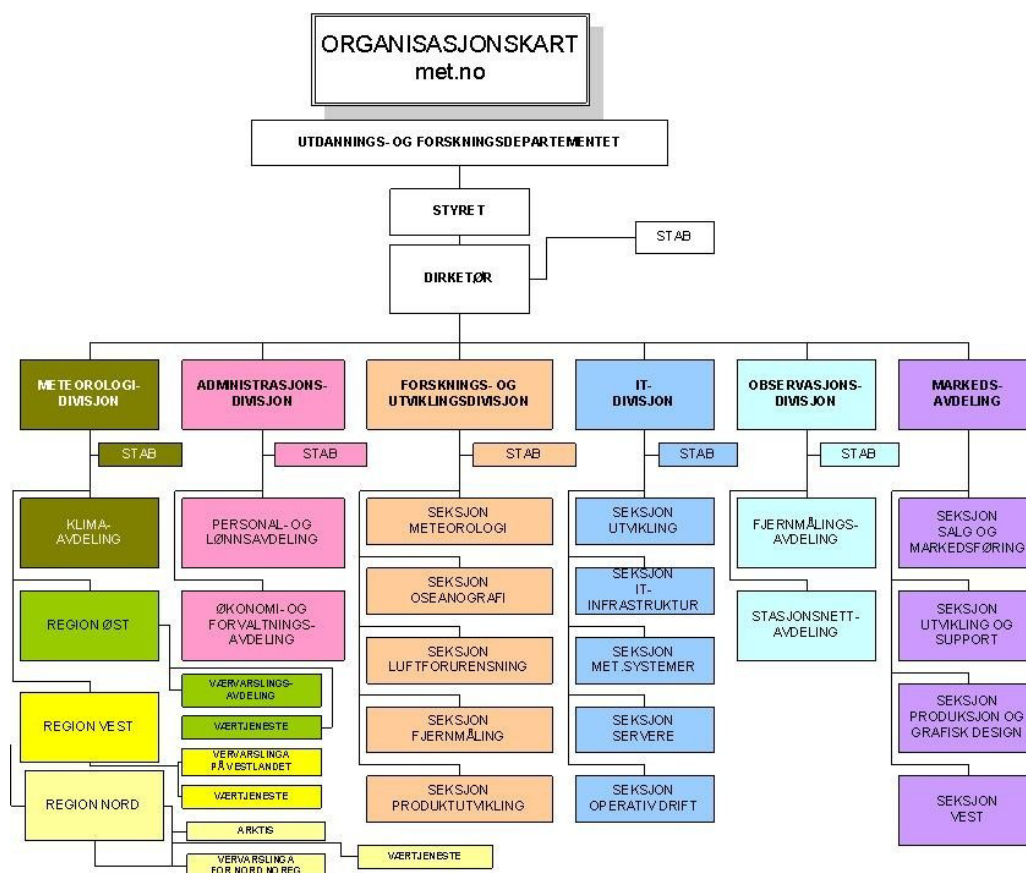
¹¹ European Center for Medium Range Weather Forecasting.

¹² Ved mobilisering underlegges instituttet Forsvarsdepartementet.

2.3.2 Intern organisering

Instituttet har hovedkontorer i Oslo, Bergen og Tromsø og i tillegg en rekke værtjenestekontorer og observasjonsstasjoner spredd over hele fastlandet og i Arktis. Antall ansatte ved utgangen av 2002 var ca. 500 (eller 465 årsverk).

Virksomheten er inndelt i følgende seks divisjoner/avdelinger: *meteorologidivisjonen, observasjonsdivisjonen, forsknings- og utviklingsdivisjonen, IT-divisjonen, markedsavdelingen og administrasjonsdivisjonen*. Den kommersielle/konkurransutsatte virksomheten til instituttet er organisert i markedsavdelingen.



2.3.2.1 Meteorologidivisjonen

Meteorologidivisjonen er den største enheten ved instituttet med 58 prosent av ressursforbruket (ca. 270 årsverk). I 2004 vil divisjonen bli nedbemannet med ca. 45 årsverk fordi Avinor overtar observasjonstjenesten på flere flyplasser.

Divisjonen er organisert i fire avdelinger: *Region Øst (Værvarslingsavdelingen)*, *Region Vest (Værvarslinga på Vestlandet)*, *Region Nord (Værvarslinga for Nord-Norge)* og *Klimaavdelingen*. De tre første avdelingene utgjør de regionale varslingstjenestene. Avdelingene har produksjonsansvar for flere tjenester som selges på kommersiell basis gjennom markedsavdelingen.

Region Øst, som har rundt 55 ansatte, hvorav to tredjedeler er på Blindern, har det regionale varslingsansvaret for Sør- og Østlandet og tilstøtende kystområder og Skagerrak. I tillegg har avdelingen ansvaret for langtidsvarsling og beredskapstjenester ved farlige utslipp til luft (blant annet atomulykker). Avdelingen har det nasjonale ansvaret for generell værovervåking om natten, og for varsler og annen dokumentasjon for flyoperative formål.

Region Vest (Vervarslinga på Vestlandet) har 87 ansatte, hvorav halvparten ved regionkontoret i Bergen. Region Vest har det regionale ansvaret for å utarbeide varsel for kysten fra Nord-Trøndelag til Lindesnes og havområdene sør for 65 grader nord. Avdelingen samarbeider med Maritimt varslingscenter som er en del av markedsavdelingen, med ansvaret for maritime kunder. For øvrig har avdelingen tilsvarende regionale oppgaver som de to øvrige regionene.

Region Nord (Vervarslinga for Nord-Norge) har 88 ansatte, hvorav knapt halvparten er ved regionkontoret i Tromsø. Avdelingen har ansvaret for varslene for Nord-Norge, Spitsbergen og havområdene mellom 65 og 82 grader nord mellom Grønland og Novaja Semlja. Avdelingen har et spesielt ansvar for instituttets ishavsstasjoner på Jan Mayen, Bjørnøya og Hopen. Som de øvrige regionavdelingene utfører Nord-Norge-avdelingen også oppgaver som er knyttet til flyværvarsling.

Klimaavdelingen har 34 ansatte og forvalter Norges klimadatabase. Data fra denne basen brukes innenfor ulike områder, blant annet innenfor vassdrag og kraftforsyning, samferdsel, maritim virksomhet, forsikring, bygg og anlegg. Klimaavdelingens oppgaver omfatter forskning, analyser og prognoser vedrørende klima og klimautvikling. Videre er avdelingen ansvarlig for Miljødata-senteret som er en del av sikkerhetsarbeidet som er knyttet til bygging og drift av oljeplattformer.

2.3.2.2 Forsknings- og utviklingsdivisjonen

FoU-divisjonen, som disponerer rundt 55 årsverk, er ansvarlig for vedlikehold og utvikling av de numeriske modellene som instituttet bruker for å varsle vær, strøm, bølger, vannstand og isforhold. Divisjonen er organisert i fem fagseksjoner for henholdsvis meteorologi, fjernmåling, oseanografi, luftforurensning og produktutvikling.

FoU-divisjonen har mange oppdrag både for næringslivet og den øvrige forvaltningen, særlig knyttet til miljø, energi og oljesektoren. Divisjonen er også partner i forskningsprosjekter som er delvis fremmedfinansiert, både internasjonalt og fra Norges forskningsråd. Om lag 60 prosent av FoU-virksomheten er eksternt finansiert.

2.3.2.3 IT-divisjonen

IT-divisjonen har 44 ansatte og er organisert i fem seksjoner med ansvaret for henholdsvis operativ drift, IT-infrastruktur, meteorologiske systemer, system-

utvikling og drift av interne administrative systemer og systemer for levering av eksterne data. Divisjonen er også ansvarlig for oppfølging av instituttets internasjonale ansvar på området.

2.3.2.4 Observasjonsdivisjonen

Observasjonsdivisjonen har 42 ansatte og er ansvarlig for å drive og utvikle observasjonsnett til instituttet, og å samarbeide om internasjonale observasjonsnett. Divisjonen er organisert i to avdelinger for henholdsvis fjernmåling og stasjonsnett. I divisjonsstaben ligger en tilsynsseksjon med ansvaret for særskilte myndighetsoppgaver.

Stasjonsnettets er under betydelig omstilling på grunn av automatisering, digital innsamling og bearbeiding, og nye observasjonsformer som værradar.

2.3.2.5 Administrasjonsdivisjonen

Divisjonen har 25 ansatte og er organisert i to avdelinger med ansvaret for henholdsvis økonomi og forvaltning, og personal og lønn. Divisjonen har koordinerings- og systemansvar for personal- og lønnspolitikk, kompetanseutvikling og forvaltning av lov- og regelverk.

2.3.2.6 Markedsavdelingen

Markedsavdelingens formål er fremstilling og salg av meteorologiske produkter og tjenester i det kommersielle markedet. Viktige målgrupper er innenfor offshore-/maritim sektor, energibransjen, media, transport, fiskeri og oppdrett, finans og forsikring, landbruk og industri og handel. Blant de største kundene er Norsk Hydro, Statoil, NVE, Statkraft, NRK og Statens vegvesen.

Avdelingen ble etablert i 1999 og fra 2001 er det etablert et budsjett- og regnskapsmessig skille i forhold til resten av instituttet. Markedsavdelingen disponerer om lag 40 årsverk, hvorav 16 årsverk er innleid fagpersonell fra Meteorologidivisjonen. Enheten er organisert i fire seksjoner for henholdsvis salg og markedsføring, produksjon og grafisk design, seksjon Vest (maritime tjenester), og seksjon for utvikling og support.¹³

Markedsavdelingen hadde i 2002 en omsetning på ca. 33 millioner kroner. Avdelingen kjøper data, produkter og tjenester av instituttets kjerneorganisasjon etter samme prinsipper som instituttets konkurrenter. Til hjelp i arbeidet med å skille ut kostnader er det satt opp et skyggeregnskap og budsjett.

¹³ Ny seksjonsinndeling vil tre i kraft i august 2003.

2.4 Økonomi

2.4.1 Regnskap/budsjett

Finansieringen av instituttet har endret seg betydelig de siste 15 årene. Mens det midt på 1980-tallet var nesten fullfinansiert av departementet, utgjorde bevilgninger over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett ca. 57 prosent i 2002. Oppdragsinntekter, inklusive refusjon for flyværtjenester utgjorde vel 30 prosent, mens salgsinntekter fra kommersiell virksomhet utgjorde 9,5 prosent.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over inntektsfordelingen:

	Millioner kroner	Prosentandel
Grunnbevilgning	207,2	56,7
Oppdragsvirksomhet	45,2	12,4
Salg av produkter og tjenester (kommersiell virksomhet)	34,7	9,5
Refusjoner for flyværtjenester	69,8	19,1
Diverse refusjoner	8,6	2,3
Sum inntekter	365,4	100

Kilde: Regnskapet 2002

Inntektene føres som henholdsvis inntekter fra marked og inntekter direkte til divisjonene, særlig Meteorologisk divisjon og Forskning og utvikling. Samlede inntekter for instituttet er om lag 80 millioner kroner, hvorav 33 millioner kroner er fra marked. FoU har 26 millioner kroner i inntekter, Meteorologidivisjonen 7 millioner kroner, Observasjon/IT 10 millioner kroner og refusjoner for værskip 2 millioner kroner. Markedsavdelingens inntekter kommer særlig fra tre markedssegmenter; maritim, energi og transport – der maritim alene utgjør nesten halvparten av totalinntektene.

Av de samlede utgiftene utgjorde ordinær drift 257 millioner kroner, eller 66 prosent. Lønninger utgjorde ca. 180 millioner kroner tilsvarende ca. halvparten av de totale utgiftene.

Investeringsposten var i 2002 på ca. 10 millioner kroner, hvorav investeringer i værradarer utgjorde ca. en tredjepart. Vesentlige investeringer skjer imidlertid med dekning over andre budsjettposter. Betydelige investeringer skjer i regi av internasjonale organisasjoner. Samlede utgifter til internasjonale samarbeidsprosjekter var i 2002 på ca. 42 millioner kroner, hvorav det i realiteten var reinvesteringer i infrastruktur – både i utenlandske observasjonsnett, i vær-satellitter og modellutvikling og behandling av værdata.

2.4.2 Avtaler

Meteorologisk institutt har inngått avtaler med en rekke statlige virksomheter som instituttet samarbeider med og leverer produkter og tjenester til.

Det varierer også hvilken avdeling i instituttet som har hovedansvaret for kontakten/avtalene med andre statlige virksomheter. Markedsavdelingen står som hovedkontaktpunkt i forbindelse med leveranser til noen statlige virksomheter (NRK og NVE). Forskningsdivisjonen har hovedansvaret for kontakten med noen statlige virksomheter (for eksempel Havforskningsinstituttet), og Meteorologidivisjonen har hovedansvaret for blant annet Avinor og Forsvaret. Også Observasjons- og IT-divisjonene administrerer avtaler med enkelte statlige virksomheter.

For leveranser av grunnlagsmateriale utarbeides det en avtale mellom Meteorologisk institutt og mottakeren av materialet. I avtalen skal leveransen og betingelsene for denne beskrives. I henhold til ECOMET-regler kan instituttet inngå lisensavtaler med aktører som gir disse muligheter for bearbeiding og videreformidling av data (verdiøkende tjenester). Instituttet har en slik lisensavtale med blant annet Storm Weather Center AS. Tilsvarende avtaler inngås mellom Markedsavdelingen og kjernevirksomheten ved instituttet. Avtalene skal sikre at instituttet oppfyller sine forpliktelser med hensyn til levering av data og produkter for kommersielt bruk.

2.5 Resultatmål

Departementet har fastsatt følgende resultatmål for virksomheten i 2003:¹⁴

- å øke kvaliteten på lokale og regional varsler og medvirke til å bedre kunnskapen om klimaet
- å modernisere det nasjonale observasjonsgrunnlaget samt videreføre utbyggingen av et værradarnett i Norge
- å utnytte forskningsressursene bedre på satsningsområdene varsling, klima og transport av forurensning i luft og hav samt å oppnå synergieffekter av oppdragsforskningen og den statsfinansierte forskningen innenfor disse områdene
- å effektivisere flyværtjenesten
- å utnytte internasjonale data og ressurser på en slik måte at dette fører til bedre og mer kostnadseffektive meteorologiske tjenester
- å følge opp regjeringens mål om døgnåpen forvaltning
- å sikre at skillet mellom den offentlige meteorologiske tjenesten og den kommersielle virksomheten tilfredsstillende internasjonale og nasjonale konkurranseregler
- å være markedsledende og retningsgivende innenfor kommersielle meteorologiske tjenester i Norge og på denne måte sikre god lønnsomhet i den kommersielle virksomheten.

¹⁴ Jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) Utdannings- og forskningsdepartementet.

3 Markeder og konkurranseforhold

Dette kapitlet er delvis en oppsummering av kjennetegn ved dagens meteorologiske marked internasjonalt, og delvis en gjennomgang av markeds- og konkurransesituasjonen i Norge, herunder Konkurransetilsynets vurderinger.

Sist i kapitlet er en relativt omfattende gjennomgang av organisering og markedsutvikling i andre land. Denne er gjort for å få et bedre grunnlag for å vurdere en internasjonalt basert virksomhet som Meteorologisk institutt i lys av erfaringer fra andre europeiske land og hvordan de nasjonale værtjenestene møter markedsmessige og regulatoriske rammebetingelser.

3.1 Internasjonalt

3.1.1 Dagens meteorologiske marked

Nasjonale værtjenester har en dominerende stilling

Markedet domineres av nasjonale værtjenester som er gitt særskilte ikke-konkurransutsatte oppgaver. Flertallet av de nasjonale værtjenestene er i stor grad bevilgnings- og/eller oppdragsfinansiert, men har samtidig en mindre kommersiell virksomhet.

Markedet består i stor grad av offentlige kjøpere

Tradisjonelt har offentlige virksomheter kjøpt meteorologiske tjenester fra de nasjonale værtjenestene til selvkost. I dette markedet befinner både kjøper og selger seg innenfor den samme juridiske personen; staten. Det er derfor ikke et krav at tjenestene skal kjøpes via anbudsprosesser i henhold til EU-direktiver.

Ulik grad av åpenhet i datapolitikken

USA har en åpen datapolitikk ved at alle data på meteorologiområdet er fritt tilgjengelig og gratis for alle interessenter enten de er offentlige eller private. All informasjon som er offentlig finansiert, anses som en fri samfunnsressurs.

I Europa er datapolitikken mer restriktiv. Det er et utbredt standpunkt at aktører fra privat sektor skal bidra til å finansiere den meteorologiske infrastrukturen gjennom å betale avgifter for bruk av data. ECOMET angir regler for distribusjon av data, men reglene gir likevel den enkelte nasjonale værtjenesten et visst handlingsrom ved at det skilles mellom sentrale grunndata, data som skal være gratis og tilleggsdata som det skal betales for.

Det meteorologiske markedet er kommersielt sett lite utviklet

Markedet for meteorologisk tjenester er lite utviklet i kommersiell forstand. Det er relativt lav omsetning for konkurranseutsatte tjenester. Ulik praksis med

hensyn til hvordan denne omsetningen inntektsføres gjør at det er vanskelig å være helt presis når det gjelder omfanget. Men gjennomgående synes den konkurranseutsatte virksomheten å utgjøre 10–15 prosent av budsjettene i de nasjonale værtjenestene i Europa. Og andelen har vært relativt stabil siden de fleste europeiske instituttene midt på 1990-tallet begynte å fokusere på mulighetene for å hente inntekter i markedet.

3.1.2 Utviklingstrender

Et økende og stadig bredere spekter av produkter og tjenester

Markedet for meteorologiske tjenester karakteriseres av et økende og stadig bredere spekter av produkter og tjenester. Likevel er dette markedet i Europa ennå lite: Mens USA antas å ha nesten halvparten av verdens kommersielle værøkonomi, så utgjør Europas andel ikke mer enn om lag 13 prosent¹⁵.

Antall aktører øker

Siden 1990-tallet har det i Europa blitt etablert et visst marked for meteorologiske tjenester. Delvis har det sin bakgrunn i at de nasjonale værtjenestene har ønsket å skaffe inntekter til å finansiere kjerneaktiviteter og infrastrukturen, delvis krav om konkurransenøytrale leveringsbetingelser, og delvis utviklingen av nye IT-verktøy. Det internasjonale værmarkedet kjennetegnes også ved en økende liberalisering med hensyn til tilgjengeligheten til meteorologiske data.

Økende konkurranse på hjemmemarkedene

I fremtiden regner man med at de nasjonale værtjenestene på to områder vil stå overfor mer konkurranse på hjemmemarkedene. For det første vil de meteorologiske instituttene få økende konkurranse fra mindre, nisjepregede private aktører. Hovedutfordringen, ifølge flere av de nasjonale værtjenestene, vil likevel være kombinasjonen av konkurranse, spesialisering og ulike former for partnerskap mellom de statlige, meteorologiske instituttene. Ett eksempel er UK Met Office, som på sentrale områder har hovedfokus på det europeiske markedet og ikke på de mindre, nisjepregede aktørene innenlands. Dette er en utvikling som kan få betydelige konsekvenser også for Meteorologisk institutt i Norge.

3.2 Markeds- og konkurransesituasjonen i Norge

3.2.1 Sentrale markeder, aktører og konkurranseflater

Meteorologisk institutt tilbyr sine kommersielle tjenester til en rekke sektorer. Selv deler instituttet inn det kommersielle markedet i følgende markedssegmenter: Energi, forsikring, transport, turisme/fritid, industri/handel, bygg/anlegg, maritim, telekom, media, oppdrett/fiskeri og landbruk.

¹⁵ Ifølge Global Market size Study, 1998.

Markedet kan grovt sett deles i to: Markedet for prognosetjenester (hovedsakelig værvarsling), og FoU-markedet (utredninger og oppdragsforskning).

I markedet for prognosetjenester konkurrerer instituttet med Storm Weather Center AS. Andre aktører er Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), UK Met Office, og Oceanroutes som leverer værprognoser for internasjonal skipstrafikk fra sitt hovedsete i Skottland.

Meteorologisk institutts konkurrenter innenfor FoU-området er delvis nasjonale forskningsinstitutter og universiteter, delvis europeiske forskningsmiljøer og nasjonale værtjenester.

3.2.2 Konkurransetilsynets vurderinger

Bakgrunn

Meteorologisk institutts markedsavdeling og Storm Weather Center AS er begge tilbydere i markedet for bearbejdede vær- og klimatjenester i Norge.

Storms hovedkunder er innenfor media og energisektoren, men selskapet opererer også innenfor kraft-, offshore- og landbruksmarkedet. Selskapet tilbyr bearbejdede meteorologiske rådata som i hovedsak kjøpes fra Meteorologisk institutt. Storm ble etablert i 1997 og har hatt en jevn økning i omsetningen til dagens ca. 20 millioner kroner. Selskapet har de siste årene hatt mindre overskudd etter å ha akkumulert et underskudd de første årene.

Storm Weather Center AS innklaget for tre år siden Meteorologisk institutt til Konkurransetilsynet og ba tilsynet om å vurdere instituttets kommersielle virksomhet og forholdet til private aktører som leverandør av grunndata. Storm pekte særlig på tre forhold som etter deres oppfatning er av stor konkurransemessig betydning på meteorologimarkedet.¹⁶

For det første hevdet Storm at Meteorologisk institutt overfører kostnader ved sin kommersielle produksjon til den statlig finansierte virksomheten, noe som innebærer krysssubsidierting. For det andre påpekte Storm at markedsavdelingen i instituttet ikke står overfor den samme risikoen som Storm, fordi staten står som garantist for eventuelle underskudd. Og for det tredje hevdet Storm at det eksisterer et samarbeid om prisen på data som Storm er avhengig av, et samarbeid som foregår mellom Meteorologisk institutt og andre institutter i Europa i regi av ECOMET.

På bakgrunn av Storms henvendelse har Konkurransetilsynet vurdert mulige konkurranseregulerende virkninger av Meteorologisk institutts kommersielle virksomhet, i lys av konkurranselovens paragraf 2-2d.

¹⁶ Fra Konkurransetilsynets brev av 6. juni 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Konkurransetilsynets vurderinger

Etter en gjennomgang av det nasjonale meteorologimarkedet, Meteorologisk institutts virksomhet og organisering, herunder regnskapsføringen for instituttets kommersielle virksomhet, konkluderte Konkurransetilsynet slik i forhold til de tre hovedpunktene i klagen fra Storm:

*”Konkurransetilsynet har ikke grunnlag for å hevde at merkostnadskravet ikke er oppfylt. ...”*¹⁷ Tilsynet finner ikke at det kan dokumenteres krysssubsidiert, men påpeker at det i praksis, til tross for atskilte regnskaper, er veldig vanskelig å skille fullstendig mellom kostnader som påføres Meteorologisk institutt, som følge av den kommersielle virksomheten. Markedsavdelingen kan derfor prise sine tjenester uten å oppfylle merkostnadskravet.

Når det gjelder spørsmålet om risiko, påpeker Konkurransetilsynet at det ikke uten videre er gitt at ledelsen for markedsavdelingen ikke er nødt til å håndtere risiko på linje med ledelsen for en privat virksomhet. I og med at markedsavdelingen ved instituttet har større omsetning og markedsandel har den trolig også flere oppdrag å spre risikoen på enn Storm. Dette er imidlertid ikke i strid med konkurranseloven, ifølge tilsynet, men tilføyer at et gjennomsluttet, detaljert og kontrollerbart separat regnskap for den kommersielle driften vil kunne sikre at markedsavdelingen ikke tar på seg større risiko enn den ville gjort dersom avdelingen var skilt ut som eget selskap.

Konkurransetilsynet har ikke gjort noen nærmere vurdering av eventuelle konkurransemessige konsekvenser knyttet til instituttets medlemskap i ECOMET (eller andre internasjonale organisasjoner eller utviklingen i det internasjonale meteorologimarkedet), men henviser til at EUs konkurransemyndigheter har akseptert ECOMET-samarbeidet. Tilsynet konkluderer likevel på dette punktet med at *”Eventuelle konkurransemessige konsekvenser av MIs nevnte roller ville imidlertid bli redusert dersom MIs markedsavdeling i større grad enn i dag ble skilt ut fra MIs øvrige virksomhet”*.

Konkurransetilsynets oppsummering og konklusjon etter sin gjennomgang er samlet sett *”... at den mest hensiktsmessige måten å fjerne disse (konkurransemessige) hindringene på, er å skille ut MIs kommersielle virksomhet i et eget selskap, for eksempel et statsaksjeselskap.”* Men tilsynet legger også til at *”... En eventuell selskapsmessig utskillelse av MIs markedsavdeling krever imidlertid en grundig utredning av alle relevante forhold rundt problemstillingen.”*

Meteorologisk institutts tilsvare

I sitt tilsvare¹⁸ fokuserer Meteorologisk institutt på to forhold: For det første at instituttet mener at det er virksom og ikke krysssubsidiert konkurranse på det konkurranseutsatte markedet der både instituttet og Storm opererer. Og for det andre at instituttet er forpliktet både av politiske pålegg hjemme og internasjonale avtaler som begge setter grenser for hva som kan konkurranseutsettes, og eventuelt på hvilke vilkår.

¹⁷ Fra uttalelsen til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, s. 5.

¹⁸ Brev til Konkurransetilsynet, februar 2001.

For å underbygge det første poenget hevder instituttet at det per dato er en rekke tjenester som det ikke er mulig å konkurransesette, eksempelvis offentlige forpliktelser som leveranser til Forsvaret. Og at instituttet er pålagt gjennom vedtekter og politiske beslutninger å opprettholde beredskap og yte meteorologifaglig bistand ved situasjoner der liv og helse kan være i fare.

Meteorologisk institutt hevder videre at de reelle produksjonskostnadene blir henført henholdsvis markedsavdelingen og det øvrige instituttet, i tråd med nasjonalt og internasjonalt regelverk og pålegg. Og at dette er med på å sikre at private aktører (som Storm) får tilgang til data på linje med, og til samme vilkår som instituttets egen markedsavdeling.

Meteorologisk institutt konkluderer med at man likevel ser at det kan være grunnlag for å forbedre både den interne organiseringen og regnskapsførselen for de konkurransesatte tjenestene og markedsavdelingen, med det formål å kunne sikre og dokumentere like konkurranseforhold.

Vurdering av mulig kryssubsidiering

Når det gjelder spørsmålet om kryssubsidiering, fikk Meteorologisk institutt utarbeidet et rapport¹⁹ om dette i 2000. Her blir en rekke forhold vedrørende avtaler på meteorologimarkedet, og nasjonalt og internasjonalt konkurranse-regelverk gjennomgått og vurdert.

Konklusjonen i rapporten er at regelverket ikke krever at markedsavdelingen skilles ut som eget selskap, men at en rekke tiltak må og bør gjennomføres for å oppfylle formelle krav som stilles til statlige virksomheter som også leverer tjenester i et konkurransesatt marked.

Blant viktige punkter som trekkes frem er likebehandling av eksterne private aktører og egen markedsavdeling, et transparent regnskapssystem som kan dokumentere hvilke kostnader som henføres hvor, og et klart mulig skille, også fysisk, mellom kjernevirksomheten og de kommersielle aktivitetene.

3.3 Organisering og markedsutvikling i andre land

De fleste land har en bevilgningsfinansiert værtjeneste som er tildelt særskilte oppgaver som er unntatt fra konkurranse. Særlig siden midten av 1990-tallet har de fleste værtjenestene gjennomgått store organisasjonsmessige endringer, delvis som følge av satsingen på salg av kommersielle værtjenester, og delvis som følge av internasjonale avtaler og regelverk.

Måten værtjenestene har valgt å organisere seg på varierer imidlertid mye, selv om det er en gjennomgående tendens at kravene om konkurransenøytralitet mellom egen kommersiell virksomhet og private aktører har vært en sentral

¹⁹ Advokat Siri Teigum: "Nødvendige og mulige tiltak med sikte på å unngå ulovlig kryssubsidiering", mai 2000.

premiss for valg av organisasjonsform. For å få et bedre grunnlag for å vurdere organiseringen av Meteorologisk institutt i Norge, har Statskonsult gjennom dokumenter og studieturer særlig sett på Finland, Sverige og England.

3.3.1 Sverige (SMHI)

Formål, oppgaver og organisering²⁰

SMHI er en sentral forvaltningsmyndighet (direktorat), som styres gjennom lover og regler som en del av statsforvaltningen, reguleringsbrev (tildelingsbrev), og kontrakten med generaldirektøren. SMHI er organisert i seks divisjoner: Basvirksomhet, Miljø & Sikkerhet, Foretak & Media, Forskning, IT og administrasjon.

Formålet med SMHI er å produsere plan- og beslutningsunderlag for vær- og vannavhengige virksomheter; og drive forretningsvirksomhet med basis i den meteorologiske, hydrologiske og oceanografiske infrastrukturen. Virksomheten beskrives som tredelt: (i) infrastruktur og underlag for samfunnsplanlegging (basvirksomheten), (ii) oppdragsvirksomhet og (iii) forretningsvirksomhet. SMHI, som har vel 500 ansatte, har vært gjennom en kraftig nedbemanning (24 prosent) de siste årene, hovedsakelig som følge av automatisering av observasjonstjenesten.

Finansiering

Totalomsetning i SMHI er i underkant av 500 millioner SEK. Av dette utgjør direkte driftstilskudd (over statsbudsjettet) og kommersiell virksomhet om lag 35 prosent hver. Resten er medlemsutgifter til internasjonale organisasjoner, oppdrag og forskningsmidler. Totalomsetningen i SMHI har falt med nesten 20 prosent de siste fem til seks årene, og det gjelder både bevilgningsdelen og andre inntekter.

Andelen som inntektsføres som kommersielle inntekter er betydelig høyere enn i Norge, Finland og England (her ligger inntektene fra konkurranseutsatt virksomhet på mellom 9 og 15 prosent). Årsaken til det store avviket er delvis et noe større privat meteorologisk marked i Sverige, men hovedsakelig at SMHI fører en rekke inntekter som kommersielle som ikke er direkte konkurranseutsatt, for eksempel flyværtjenester.

Fremtidig organisering

Ledelsen ved SMHI har fremmet forslag om å omgjøre hele SMHI til et statsaksjeselskap, noe den sittende regjeringen ikke har villet gjøre. Midt på 1990-tallet ble det gjort en utredning for Kommunikationsdepartementet²¹, ledet av den tidligere generaldirektøren. Her ble det foreslått å holde SMHI samlet, men som forvaltningsorgan inntil videre og heller vurdere en utskillelse av den kommersielle virksomheten på litt sikt.

²⁰ Statskontoret 2003: Prognos for SMHI – myndighet, bolag eller både och?

²¹ SOU 1995:99: SMHIs verksamhetsform?

Statskontorets utredning fra 2002 er på mange måter en videreføring av vurderingene fra 1995. Her foreslås det en tottrinnsløsning der en først skiller ut den kommersielle delen og deretter vurderer hvorvidt også oppdragsvirksomheten bør skiller ut, slik at SMHI blir et rent ”myndighetsorgan”.

Ingen av disse tre forslagene er blitt gjennomført så langt. I stedet har SMHI lagt vekt på å organisere seg etter kundegrupper og fokusere på intern effektivitet ved blant annet utstrakt internprising. Statskontoret påpeker imidlertid i sin rapport at ”SMHIs virksomhet och organisation sakner transparens”²² som er avgjørende for blant annet å kunne dokumentere at det ikke foregår kryss-subsidiering av konkurranseutsatte tjenester.

3.3.2 Finland (FMI)

Formål, oppgaver og organisering²³

FMI er et nettobudsjettert forvaltningsorgan, underlagt det finske transportministeriet. FMI har formulert sin målsetting til å utvikle seg til en internasjonal foregangsvirksomhet med hensyn til fagkunnskap basert på atmosfæriske forhold og tjenester til beste for både mennesker og miljø.

FMI har et rådgivende styre (board). Organiseringen er lik en rekke andre meteorologiske institutter, men bevilgningsdelen er relativt lav (for eksempel i forhold til Tyskland, vanskelig å sammenlikne med England). Virksomheten er delt i tre divisjoner: Operative Services (herunder basic weather services), Research og Customer Services. Instituttet utfører om lag 550 årsverk, hvorav 40 er knyttet til Commercial activities.

FMI legger stor vekt på at det er en forskningsbasert virksomhet og satser på å øke forskningsinnsatsen. Forskerne utgjør ca. en tredjedel av de ansatte, og andelen er økende, mens andelen innenfor ”services” synker, blant annet som følge av overgang til mer automatiserte observasjonstjenester. FMI har gjennomgått en betydelig nedbemanning i størrelsesorden 25 prosent de siste seks til sju årene.

Finansiering

Ca. to tredjedeler av utgiftene dekkes ved bevilgninger (funding), de øvrige ved ulike inntekter/samfinansiering og kommersielle aktiviteter. Det er satt krav til overskuddsgrad på minimum 3 prosent, og at mellom 40 og 50 prosent av forskningsutgiftene skal dekkes av eksterne inntekter. Totalbudsjettet for FMI var i 2002 vel 300 millioner NOK, hvorav ca. 20 prosent ble dekket ved ”commercial activities” og 6–7 prosent ved eksterne forskningsbidrag.

Markedsavdelingen (Customer Services) har inntekter på om lag 60 millioner kroner, hvorav 60 prosent er direkte konkurranseutsatt (rundt 12 prosent av

²² Statskontoret 2002: Prognos for SMHI, s. 48.

²³ Annual report, 2002.

totalinntektene). Andelen som kommer fra kommersielle aktiviteter har vært konstant de siste årene, mens ”Jointly-funded research” har økt betydelig – og forventes å øke.

FMI har flere ”særskilte fullmakter”, blant annet til å forvalte overskudd og bygge opp investeringsfond. Finland vedtok også for få år siden en generell budsjettreform som åpner for 3-årige investeringsbudsjetter. FMI forventer ikke noen økning i sine budsjettinntekter, men en fortsatt vridning fra løpende driftsbevilgninger til investeringer i infrastruktur og forskning.

Fremtidig organisering

Det foreligger ingen konkrete planer om vesentlige omorganiseringer av FMI, for eksempel med hensyn til tilknytningsform eller utskillelse av markedsaktivitetene. I 2001²⁴ foreslo en arbeidsgruppe at den kommersielle virksomheten skulle skilles ut i et statsaksjeselskap fra 2002. Begrunnelsen var delvis å bidra til å utvikle nye meteorologiske tjenester i Finland og skape like konkurranseforhold og delvis å være bedre rustet til å møte internasjonale utfordringer. Forslaget er imidlertid lagt på is, blant annet fordi erfaringene med et privat selskap som ble etablert midt på 1990-tallet, ikke har vært gode.

FMI legger stor vekt på å utvikle seg som en forskningsbasert organisasjon, og vil forsette denne satsingen fremover. De kommersielle aktivitetene har ikke vist nevneverdig økning de siste årene, og er heller ikke forventet å øke i særlig grad de nærmeste årene. Ett mulig unntak er den planlagte konkurransen om europeiske flyværtjenester.

Generelt forventer FMI en videre utvikling i retning av økt konkurranse mellom de nasjonale meteorologiske instituttene i Europa, og at dagens ECOMET-regelverk vil liberaliseres. Særlig forventer FMI økende konkurranse om internasjonale FoU-midler.

3.3.3 Storbritannia (The Met Office)

Formål, oppgaver og organisering

The Met Office er underlagt det engelske forsvarsdepartementet (MoD) og har et rådgivende styre ledet av en høyere embetsmann. Styret har flere eksterne medlemmer, blant annet fra privat sektor. Met Office har ca. 2100 ansatte (som er civil servants) og har i løpet av de siste ti årene nedbemannet med ca. 25 prosent. En ytterligere reduksjon på 10 prosent er forventet i løpet av de neste par årene.

I 1996 ble The Met Office omdannet til såkalt Trading Fund Agency²⁵. Instituttet hadde tidligere separate regnskap for ikke-kommersiell og kommersiell virksomhet, men har gått bort fra dette. I dag føres både inntekter, utgifter og

²⁴ Kommunikasjonsministeriet: Utredning over forutsetningene for bolagisering av FMI (november 2001).

²⁵ I henhold til et såkalt “Framework Document, april 1996.

balansen etter bedriftsøkonomiske regnskapsprinsipper. Men det skal fortsatt være mulig å etterspore kostnader for tjenester som leveres i et konkurranseutsatt marked (såkalt accounting transparency).

Trading Fund-modellen ligner på våre forvaltningsbedriftform, med ett viktig unntak: Statsoppdraget, som hos oss kanaliseres via moderdepartementet, er her delt opp slik at de enkelte departementer/større virksomheter inngår egne kontrakter som omfatter tjenester som disse er villige til å finansiere.

Met Office har en blanding av prosess- og forretningsområdeorganisering. De fire hovedkundegruppene er organisert i egne resultatenheter som er ansvarlig for forhandlinger, kontrakter, og leveranser. Selve produksjonen skjer i en prosessdefinert produksjonskjede ”bakover” i organisasjonen. De fire resultat-enheterne er Forsvar og Core (leverer grunndata), sivil luftfart, offentlige kunder og handel og privatkundemarkedet.

Finansiering

Totale inntekter er på rundt 160 millioner £ (ca. 1,8 milliarder NOK). Av dette utgjør inntekter fra offentlig sektor rundt 85 prosent, mens 15 prosent er fra kommersielle tjenester (hvorav halvparten er til øvrige, mindre offentlige kunder).

Kostnadene til det britene kaller Core (kjernevirksomhet, særlig infrastruktur og FoU forbundet med denne) utgjør nærmere 50 prosent av totalkostnadene. Disse kostnadene finansieres ikke som grunnbevilgning, men ved at de blir kalkulatorisk fordelt mellom deltakerne i Core-group som består av de 20 viktigste offentlige brukerne/Ministries (men også Civil Aviation). Å få aksept for både kostnadsnivå og fordelingen seg imellom er én av de vanskeligste sidene ved finansieringsformen.

Met Office er pålagt å selge til selvkost også til andre virksomheter som videreforedler meteorologisk informasjon. MoD er både moderdepartement og kjøper av tjenester, og Forsvaret står alene for omlag 20 prosent av Met Office sin omsetning. Cabinet Office er bestiller av den offentlige værvarslingen på vegne av samfunnet.

Ifølge Met Office er det registrert ca. 70 private aktører i meteorologimarkedet i Storbritannia, men bare 10–12 er av en visse størrelse og utgjør reelle konkurrenter. De er ikke så opptatt av kryssubsidiering som i Norge. Det skyldes delvis at Met Office er så dominerende og konkurrentene veldig nisjepreget og delvis at det er regjeringens politikk at forvaltningsorganer om mulig skal selge tjenester som et virkemiddel til å effektivisere den interne driften.

Fremtidig organisering

En arbeidsgruppe har nylig vurdert Met Office med hensyn til oppgaver, tilknytningsform, retningslinjer for styring og finansieringsbehov. Dette gjøres med fem års mellomrom for alle statlige virksomheter. Gruppen ble ledet av en

høyere embetsmann i MoD med deltakere fra Met Office og et privat konsulentfirma.

Det er enighet om at man ikke ser tungtveiende grunner til å endre tilknytningsform for instituttet eller departementstilhørighet. I all hovedsak viser gjennomgangen også at Trading Fund-modellen fungerer tilfredsstillende og at målene som ble satt, er oppnådd, både med hensyn til faglig kvalitet, produktutvikling og effektivitet.

Det pekes imidlertid på særlig to forbedringspunkter: For det første behovet for å bedre instituttets finansielle stilling og frihet (gjelder særlig forholdet til Core Group som er forutsatt å finansiere kjernevirksomheten) og å kunne oppta lån til investeringer (som i dag kun kan gjøre hos eget departement). Og for det andre å involvere tunge brukerdepartementer i styringen av instituttet.

3.3.4 Kort om noen utvalgte land²⁶

For å belyse utviklingen i de nasjonale værtjenestene, har Statskonsult gjort en kort dokumentgjennomgang av et utvalg land i tillegg til ovennevnte.

3.3.4.1 Danmark

Dansk Meteorologisk institutt (DMI) er et forvaltningsorgan underlagt Trafikkministeriet. DMI har i underkant av 400 ansatte og et budsjett på i overkant av 200 millioner DKK. Instituttet er organisert i fire avdelinger: Vejrtjenesten (om lag halvparten av de ansatte), Observasjonsavdelingen, EDB og FoU-avdelingen. De har ingen egen markedsavdeling.

Om lag 70 prosent er direkte bevilgninger, 10 prosent er markedsinntekter og ca. 20 prosent tilskudd og samfinansiering (særlig forskningsmidler). Basert på budsjettutviklingen de senere årene, har det vært en forsiktig effektivisering av DMI, men på langt nær så sterk som i andre europeiske land. Det foreligger ingen utredninger/planer i retning av å skille ut markedsaktivitetene fra instituttet

3.3.4.2 Tyskland

Der Deutsche Wetterdienst (DWD) er et forvaltningsorgan²⁷ med en meget desentralisert organisasjon, underlagt Transportministeriet. DWD har ca. 2 000 ansatte og et budsjett på vel 2 milliarder kroner. Virksomheten er hjemlet i en egen lov som fastslår ministeransvar, oppgaver, internasjonale forpliktelser, prispolitikk og organisering. Instituttet omfatter også fagområdet hydrologi.

DWD har de siste årene gjennomgått store organisasjonsendringer og en betydelig nedbemanning som følge av ca. 25 prosent kutt i de offentlige

²⁶ Kilder er hovedsakelig web-sidene og/eller årsrapportene.

²⁷ Har en viss selvstendighet, faglig og ved at direktøren kan forplikte virksomheten juridisk.

bevilgningene, og som i liten grad er kompensert med egeninntjening. Kjerneaktivitetene er samlet i en Basic Services, mens Advisory and Forecasting-avdelingen har ansvar for kundekontakt, både private og offentlige. Den tidligere markedsavdelingen inngår nå i denne.

3.3.4.3 Nederland

Midt på 1990-tallet ble værtjenesten i Nederland delt i en myndighetsdel (forvaltningsorgan) KNMI, og et kommersielt selskap Holland Weather Service. KNMI skal likevel fortsatt kunne bedrive betalt oppdragsforskning, forutsatt at resultatene av disse blir gjort allment tilgjengelig.

I forbindelse med utskillelsen ble det vedtatt en egen lov for KNMI som beskriver instituttets oppgaver som: Allmenne værvarsler, utvikle og drifte den meteorologiske infrastrukturen, innsamling og bearbeiding av meteorologiske data, leveranser til luftfarten, FoU, samarbeid med internasjonale organisasjoner og rådgivning overfor departementet.

Holland Weather Service har fra starten av slitt økonomisk og ble etter noen år kjøpt opp av et japansk meteorologisk selskap.

3.3.4.4 New Zealand

MetService ble etablert som statsselskap²⁸ i 1992. Alle oppgavene, også forvaltningsoppgavene, ble overført hit, mens forskningsdelen ble lagt til et nytt forskningsinstitutt (National Institute for Water and Atmospheric Research).

MetService skal på kommersielt grunnlag levere værinformasjon til sine kunder, både private og offentlige. Hovedkunder er Ministry of Transport (på vegne av allmennheten), luftfarten, media og energisektoren. Virksomheten har om lag 165 ansatte og en omsetning tilsvarende ca. 180 millioner NOK. Selskapet har et eget datterselskap som har som formål å levere tjenester til markeder utenfor New Zealand. MetService er organisert ganske likt det forslaget som er utarbeidet av ledelsen ved svenske SMHI.

²⁸ Meteorological Service of New Zealand Ltd; et State-Owned Enterprise

4 Grensesnitt mellom kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet

I dette kapitlet drøfter vi ulike problemstillinger som er knyttet til avgrensning av kjernevirksomheten og viktige grensesnitt mellom kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten. Drøftingen er basert på et samfunnsøkonomisk utgangspunkt og på kartleggingen av instituttets roller og oppgaver. Til slutt i kapitlet, redegjør vi for argumenter for og imot at kjernevirksomheten bør kunne drives i kombinasjon med kommersiell virksomhet.

4.1 Samfunnsøkonomisk utgangspunkt

Ifølge økonomisk teori vil konkurranse i forbindelse med levering av en bestemt vare eller tjeneste, normalt bidra til å fremme en effektiv ressursbruk. Dette forutsetter at det eksisterer et fungerende marked, det vil si at det er flere tilbydere som kan tilby samme vare eller tjeneste, og at de ulike tilbyderne har like konkurransevilkår. I fungerende markeder vil bedriftsøkonomisk effektivitet sammenfalle med samfunnsøkonomisk effektivitet.

Samfunnsøkonomisk effektivitet vil i en velfungerende markedsøkonomi innebære:

1. at det ikke er mulig å fremstille de vare- og tjenestemengdene som blir produsert med mindre ressursbruk
2. at de produserte mengdene blir fordelt slik at det ikke er mulig gjennom en annen fordeling av godene å gjøre det bedre for en person eller gruppe uten at andre får det verre
3. at sammensetningen av produksjonen (de mengdene som fremstilles av ulike mengder) er i samsvar med forbrukernes prioriteringer²⁹

I praksis er det sjelden at disse betingelsene for et velfungerende marked fullt ut er til stede. Vi sier da at det foreligger en markedssvikt. Markedssvikt gir en økonomisk begrunnelse for offentlig styring og påvirkning av ressursbruken i samfunnet og er en vanlig begrunnelse for produksjon av varer og tjenester i statlig regi. Ulike former for markedssvikt kan være eksistensen av såkalte naturlige monopoler, kollektive goder, ulike eksterne virkninger med mer.

4.1.1 Infrastrukturen som et naturlig monopol

Definisjonen av et naturlig monopol er at det foreligger stordriftsfordeler ved produksjonen, og at kostnadsstrukturen er slik at en produsenten kan forsyne markedet til lavere kostnader enn det to eller flere produsenter kunne ha gjort. Statlige infrastrukturvirksomheter trekkes gjerne frem som typiske eksempler på såkalte naturlige monopoler.

²⁹ Ref. Statskonsults notat 2001:3 Effektivitet i statlig ressursbruk.

Meteorologisk institutt har, som vi har redegjort for i de foregående kapitlene, ulike roller og oppgaver som henholdsvis infrastrukturvirksomhet og tjenesteleverandør. Det foreligger i utgangspunktet ingen klar definisjon på hvilke typer oppgaver som bør defineres som del av instituttets infrastruktur. Det fremgår også i det materialet som Statskonsult har gjennomgått om organiseringen av de nasjonale meteorologiske værtjenestene i andre land, at det er gjort noe forskjellige vurderinger med hensyn til hvilke oppgaver som regnes som en del av den meteorologiske infrastrukturen i ulike sammenhenger. Statskonsult har for sitt formål og med utgangspunkt i beskrivelsen i de foregående kapitlene, valgt å definere instituttets infrastruktur i vid forstand som:

- drift og utvikling av observasjonsnett, metoder og systemer for datafangst, herunder internasjonalt samarbeide i forbindelse med dette
- innsamling, bearbeiding, produksjon og distribusjon av grunnlagsmateriale

Den nasjonale meteorologiske infrastrukturen har egenskaper som gjør det naturlig å definere denne delen av instituttets virksomhet som et *naturlig monopol*. Dette gir en *økonomisk* begrunnelse for produksjon i statlig regi. I tillegg kommer at man ut fra sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn kan argumentere for at denne delen av virksomheten vil være et sentralt statlig ansvar.

4.1.2 Kollektive og individuelle goder

En type markedssvikt knytter seg til at det ikke er mulig eller hensiktsmessig å fordele visse typer goder gjennom markedet. Dette gjelder blant annet for såkalte *kollektive goder*.

Kollektive goder er i økonomisk teori definert som varer og tjenester der den enkeltes forbruk ikke påvirker andres mulighet til å forbruke varen eller tjenesten. For kollektive goder vil det ofte oppstå et gratispassasjerproblem ved at alle vil være mest interessert i at andre sørger for produksjonen av den aktuelle tjenesten, slik at man selv kan være gratispassasjer. Uten offentlig styring og finansiering kan man i verste fall risikere at godet eller tjenesten ikke vil bli produsert. Dette er et argument for at denne typen tjenester er et offentlig ansvar, og at tjenester som fremstår som kollektive goder, i stor grad finansieres over offentlige budsjetter.

Landsdekkende varslings-tjenester og klimainformasjon er eksempler på tjenester innenfor førstnevnte gruppe. Generelle værvarsler og prognoser som kan benyttes av alle, fremstår som eksempler på tjenester som har karakter av å være kollektive goder, og som det vil være gode økonomiske grunner for å finansiere over statsbudsjettet.

Få tjenester er av en slik karakter at de fremstår som rene kollektive goder. I mange tilfeller vil den tjenesteproduksjonen som staten står for, representere en blanding av kollektive og *individuelle goder*. Individuelle goder vil i motsetning til kollektive goder kunne allokere i markedet blant annet ved at det er mulig å etablere en eksklusiv eiendomsrett til godene.

Det fins en rekke argumenter for at også individuelle goder bør allokeres utenom markedssystemet for å sikre et tilfredstillende tilbud av ulike varer og tjenester og en effektiv ressursbruk i tråd med politiske målsettinger. Dette innebærer ikke at tjenestene derved bør stilles gratis til disposisjon.

Gratis tilbud av *individuelle goder* vil kunne føre til et overforbruk i forhold til hva som ville ha blitt resultatet ved en avveining mellom individuell betalingsvilje og samfunnsøkonomiske kostnader. Dersom etterspørselen er svært følsom overfor prisendringer, vil velferdstapet ved overforbruket kunne bli betydelig, mens det går mot null når etterspørselens prisfølsomhet går mot null.

At en tjeneste defineres som en del av kjernevirksomheten, innebærer ikke at tjenesten bør stilles gratis til disposisjon. Fastsetting av priser for ulike tjenesteleveranser vil tvert i mot være viktig for å oppnå en så effektiv ressursbruk som mulig.

Meteorologisk institutt er blant annet pålagt å ”utføre oppdrag og yte spesialtjenester for offentlige og private interessenter mot full kostnadsdekning fra brukeren”. Etter Statskonsults vurdering vil det være behov for en nærmere gjennomgang og vurdering av prisfastsettingen som er knyttet til de ulike tjenesteleveransene med sikte på å fastsette prisene på en måte som sikrer en mest mulig effektiv ressursbruk.

4.2 Avgrensning av kjernevirksomheten

Aktiviteter og oppgaver som er definert som en del av den meteorologiske infrastrukturen, og varslingstjenester som er definert som kollektive goder, vil inngå som en naturlig del av instituttets kjernevirksomhet. Oppdragsvirksomhet som er utsatt for konkurranse eller potensiell konkurranse, og/eller virksomheter som det ikke er gjort særskilte unntak for i konkurranseregelverket, anses tilsvarende som del av instituttets kommersielle virksomhet. Avgrensning av kjernevirksomheten i forhold til den kommersielle virksomheten vil derved i første rekke dreie seg om hvilke spesialtjenester og oppdrag som det ikke vil være ønskelig og/eller hensiktsmessig å overlate til et marked.

4.2.1 Hvilke tjenester kan regnes som del av kjernevirksomheten?

Statskonsult er bedt om å vurdere en mulig todeling av virksomheten basert på en kategorisering av aktiviteter og oppgaver som henholdsvis kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet. Vi har i vår vurdering av dette, lagt stor vekt på instituttets rolle og oppgaver i beredskapssammenheng. Vi har også lagt vekt på at det kommersielle markedet for meteorologiske tjenester er lite utviklet, og at det på en rekke områder ikke fins et fungerende marked.

Med utgangspunkt i en kartlegging av dagens oppgaveportefølje og rammebetingelser, har Statskonsult kommet frem til at kjernevirksomheten i tillegg til

den meteorologiske infrastrukturen og generelle varslingstjenester, også bør anses å omfatte spesialtjenester og oppdrag til statlig forvaltning og flyværtjenester. Statskonsult ser det også som naturlig at deler av oppdragsforskningen defineres som en del av kjernevirksomheten.

Interne leveranser innenfor statsforvaltningen

Kundegruppen på det meteorologiske området domineres av offentlige virksomheter. Mange offentlige virksomheter har behov for ulike meteorologiske spesialtjenester for å kunne ivareta sine samfunnsplagte oppgaver.

Statskonsult har med utgangspunkt i kartleggingen av samarbeidsrelasjonene mellom Meteorologisk institutt og andre offentlige aktører, lagt til grunn at tjenesteleveranser internt i staten fortsatt vil være et viktig virksomhetsområde for instituttets kjernevirksomhet. Dersom den offentlige virksomheten er organisert innenfor staten, vil man ha en situasjon der kjøper og selger er samme juridiske person; staten. Det er derfor ikke et krav at tjenestene skal kjøpes via anbudsprosesser.

Statskonsult kan ikke se at instituttet i dag har trukket noe klart skille mellom leveranser til andre forvaltningsorganer, og tjenesteleveranser til brukere utenom staten. Etter vår vurdering vil det være behov for en nærmere gjennomgang av avtaler med sikte på å tydeliggjøre den rettslige reguleringen i forbindelse med ulike tjenesteleveranser.

Flyværtjenester

Det er flere grunner til å vurdere flyværtjenester særskilt. For det første utgjør disse tjenestene, som i dag regnes som en kjerneoppgave, om lag 20 prosent av hele Meteorologisk institutts budsjett. For det andre pågår det et arbeid i EU³⁰ med sikte på en liberalisering og mulig konkurranseutsetting av flyværtjenester i Europa. Og for det tredje peker dette i retning av en fremtidig konkurranse der de nasjonale værtjenestene antakelig vil være de fremste aktørene.

Kartleggingen viser at flyværtjenestene ofte oppfattes å være i en mellomposisjon mellom kjernevirksomhet og kommersiell virksomhet, selv om de aller fleste værtjenestene per i dag regner dette som en kjerneoppgave. Årsaken til dette er delvis historiske, delvis at denne tjenesten er så tett koblet til forsvarsmessige forhold og delvis internasjonale reguleringer både på meteorologiområdet og i luftfarten. Ett av få unntak er svenske SMHI der flyværtjenester blir klassifisert som en kommersiell aktivitet. Til gjengjeld har det svenske forsvaret sin egen meteorologitjeneste, noe som ikke er vanlig i de fleste EU- eller NATO-land.

En implementering av Single European Sky vil sannsynligvis innebære en åpning for konkurranseutsetting, men ikke nødvendigvis et pålegg for de nasjonale værtjenestene. I Norge vil det for eksempel kunne innebære at Avinor

³⁰ Single European Sky; Et nytt rammeverk som omfatter flyværtjenester i EU er under arbeid, og forventes implementert per 31. desember 2004.

kan sette ut sine kjøp fra Meteorologisk institutt på internasjonalt anbud. Det vil i så fall bety at fremtidige flyværtjenester vil måtte skje som leveranser fra markedsavdelingen, hvis Meteorologisk institutt skulle vinne et slikt anbud – alene eller i et eventuelt partnerskap med en annen værtjeneste (eller privat aktør). Samtidig vil det antakelig forutsette at leveranser til luftforsvarsformål måtte vurderes for seg.

Så lenge flyværtjenestene ikke er konkurranseutsatt, og flyværtjenester anses å være sentrale ut fra flysikkerhetsmessige årsaker og dermed en del av en samunnsplågt tjeneste, bør flyværtjenestene etter Statskonsults oppfatning i hvert fall inntil videre, regnes som en del av instituttets kjernevirksomhet. Et viktig moment er at det ennå hersker uklarhet med hensyn til fremtidig ansvarsforhold og myndighetsoppgaver i luftfarten, noe Single European Sky-arbeidet skal klargjøre. Det er for eksempel viktig å avklare forholdet mellom Meteorologisk institutts rolle som tjenesteleverandør, Avinor som kjøper, og Luftfartstilsynet som tilsynsmyndighet for all sikkerhet i luften.

Oppdragsforskning

Meteorologisk institutt har i dag en fremskutt posisjon innenfor sitt fagfelt når det gjelder forskning og utvikling. Det er fra departementets side forutsatt at ved vurdering av fremtidig tilknytningsform, skal det legges til grunn at instituttet skal gis betingelser som gjør det i stand til fortsatt å være blant de fremste internasjonalt i faglig utvikling og forskning.

Departementet legger i likhet med instituttet stor vekt på samspillet mellom oppdragsforskningen og den statsfinansierte delen av forskningen. Departementet har blant annet i budsjettproposisjonen for 2003 formulert det som et resultatmål at instituttet skal oppnå synergieffekter av oppdragsforskningen og den statsfinansierte forskningen innenfor satsningsområdene varsling, klima og transport av forurensning i luft og hav.

De målene og resultatkravene som er satt for Meteorologisk institutt fra departementets side, gjør det i utgangspunktet naturlig å definere hoveddelen av oppdragsforskningen som en del av instituttets kjernevirksomhet. Statskonsults kartlegging viser at det ikke er trukket et klart skille mellom oppdragsforskning og utrednings-/konsulenttenester på kommersiell basis. Aktiviteter som i dag er kategorisert som oppdragsforskning, fremstår i enkelte tilfeller mer som utredninger og konsulentoppdrag, eller som en kombinasjon av rene forskningsoppgaver, utredninger og konsulenttenester. Instituttet peker selv på at det ikke alltid er lett å skille mellom oppdrag som er knyttet til henholdsvis forskning og utredning.

Etter Statskonsults vurdering, vil det være behov for å gjennomgå oppdragsvirksomheten mer grundig med sikte på å komme frem til en hensiktsmessig avgrensning mot den kommersielle virksomheten.

Kjernetjenester i fremtiden

Hva som defineres som kjernetjenester er imidlertid ikke statisk, verken i tid eller over landegrensene. Selv om det er en betydelig samstemmighet i de europeiske værtjenestene om hva som er kjernetjenester, så er det ulike oppfatninger på enkelte områder også i dag. Det gjelder for eksempel i synet på flyværtjenester, der altså SMHI ikke regner dette som kjernetjeneste. Og det gjelder hvor grensesnittet trekkes mellom oppdrag som regnes som en del av kjernetjenesten og oppdrag som henføres til kommersielle aktiviteter.

Det er mye som tyder på at mange leveranser til ulike statlige etater som i dag regnes som en del av kjernetjenestene, kan bli vurdert annerledes i fremtiden. For det første er det en viss bevegelse i retning av å deregulere det europeiske meteorologimarkedet, selv om det foreløpig skjer svært forsiktig og på avgrensede områder, jf. flyværtjenestene.

For det andre foregår det en generell utskilling av statlige virksomheter som er storbrukere av meteorologiske tjenester i Norge, for eksempel NRK og Avinor. Dette er ofte virksomheter som har fått levert data og tjenester innenfor rammen av hva som har vært oppfattet som værtjenestenes kjernevirksomhet, og derfor i all hovedsak budsjettfinansiert. Økt fokus på egeninntjening fra de nasjonale værtjenestene, kombinert med en deregulering av det europeiske meteorologimarkedet, vil sannsynligvis føre til at flere virksomheter, vil kunne kjøpe slike tjenester fra andre tilbydere enn sin egen nasjonale værtjeneste.

Ut fra hvordan meteorologimarkedet og aktørene er organisert, vil de mest aktuelle tilbyderne/konkurrentene være nasjonale værtjenester i andre europeiske land. Særlig instituttene i større land som Storbritannia og Frankrike, posisjonerer seg i økende grad for å kunne bli internasjonale aktører på meteorologimarkedet, gjerne i partnerskap med nasjonale værtjenester i mindre land som Norge.

En slik utvikling vil innebære at Meteorologisk institutt blir stilt overfor viktige strategiske utfordringer, blant annet å posisjonere seg og utvikle konkurransefortrinn basert på egen spisskompetanse og nasjonale forutsetninger. Det er så langt Statskonsult kan vurdere det, her den fremtidige konkurransen vil komme og ikke i så stor grad i forhold til nasjonale private aktører.

5 Alternative tilknytningsformer

Hovedskillet mellom statlige tilknytningsformer går mellom forvaltningsorganer, som er organisert som en del av staten, og statsselskaper, som er organisert som egne rettssubjekter.

5.1 Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er, som nevnt innledningsvis, en del av staten som juridisk person. Dette innebærer blant annet at virksomheter som er organisert som forvaltningsorgan, i utgangspunktet er omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er i utgangspunktet statstjenestemenn som er underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven.

Forvaltningsorganene er direkte underlagt regjeringens/overordnet departements styringsmyndighet, og det er mulighet for styring av alle sider av den løpende driften. De viktigste virkemidlene i departementets styring er statsbudsjettet (St.prp. nr. 1 og tildelingsbrevet) og etatsstyringsmøtene. Regjeringen/departementet har instruksjonsmyndighet.

De enkelte virksomhetene kan gis unntak fra lover, forskrifter og andre regler gjennom særskilte fullmakter. Hvilke fullmakter som er gitt, varierer fra virksomhet til virksomhet og kan være av faglig, økonomisk eller personalmessig art. Fullmaktene rokker ikke ved virksomhetenes status som forvaltningsorgan. En viktig gruppe forvaltningsorganer er virksomheter som er gitt særskilte fullmakter til nettobudsjettering.

I Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer for bruk av styrer i forvaltningsorganer³¹, legges det til grunn at det normalt ikke bør brukes styrer i forvaltningsorganer. I noen tilfeller der oppgavene ikke er av myndighetsutøvende eller politikkutformende karakter, ligger forutsetningene til rette for bruk av styrer etter en nærmere vurdering i det enkelte tilfellet. Dette har blant annet blitt gjort gjeldende for Meteorologisk institutt. I en nylig avlagt rapport³², peker Statskonsult på at hensiktsmessigheten med et styre, ikke fullt og helt følger av tilknytningsformen. Det vises til at det for enkelte forvaltningsorganer, som Meteorologisk institutt, kan være hensiktsmessig å ha et styre.

5.1.1 Ordinære forvaltningsorganer

De fleste statlige virksomheter er organisert som ordinære forvaltningsorganer. *Innenfor denne gruppen finner man blant annet departementene og de fleste*

³¹ Utgitt av Administrasjonsdepartementet i 1993.

³² Statskonsult, utkast til rapport 2003: Styring av virksomheter med styrer

direktoratene og statlige tilsyn. Store etater som for eksempel Trygdeetaten og Skatteetaten er også organisert som ordinære forvaltningsorganer.

Ordinære forvaltningsorganer er i utgangspunktet underlagt alle lover, regler og bestemmelser som gjelder generelt for statsforvaltningen, og skal blant annet følge økonomiregelverkets bestemmelser. Spesielt følger ordinære forvaltningsorganer prinsippet om bruttobudsjettering. *Bruttoprinsippet* er ett av hovedprinsippene i bevilgningsreglementet, og det innebærer at *budsjettet skal inneholde samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt.*³³ Bruttoprinsippet har som konsekvens at dersom inntektene blir større enn budsjettet, gir dette som hovedregel ikke adgang til å overskride utgiftsbevilgningene tilsvarende. Det gis imidlertid adgang til å disponere merinntekter på visse vilkår. Meteorologisk institutt har i dag en slik adgang.

5.1.2 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter utgjør ingen ensartet gruppe. Dette er virksomheter som har fått særskilte fullmakter i forhold til lover og andre regler som ellers gjelder for statlige forvaltningsorganer. Hvilke fullmakter som er gitt, varierer fra virksomhet til virksomhet. Fullmaktene kan være av faglig, økonomisk eller personalmessig art.

I dagens organisasjonssystem er det *nettobudsjetteringsfullmakten*, det vil si at bevilgningen skjer i form av en samlet, uspesifisert overføring på en 50-post i statsbudsjettet, som definerer og avgrenser hvilke forvaltningsorganer som regnes som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Denne fullmakten er derfor felles for alle forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og gruppen betegnes også som nettobudsjetterte forvaltningsorganer. Mange av de nettobudsjetterte virksomhetene driver med forskning og har finansieringskilder også utenfor statsbudsjettet.

Bevilgningen over statsbudsjettet utgjør virksomhetenes netto statstilskudd, altså den delen av virksomhetenes aktivitet som finansieres av staten. I tillegg kan virksomhetene disponere andre eksterne inntekter fullt ut til virksomhetens formål. Nettobudsjetterte virksomheter disponerer et eventuelt positivt årsresultat, og har ansvaret for å dekke et eventuelt negativt årsresultat.

Samtlige virksomheter som i dag er nettobudsjetterte, er gitt fullmakter og særordninger i tillegg til nettobudsjetteringsfullmakten. De mest vanlige fullmaktene er:

- fullmakter i faglig spørsmål som avskjærer eller begrenser overordnet organs instruksjonsmyndighet i slike saker. Når et forvaltningsorgan i lov eller ved plenarvedtak i Stortinget er gitt faglig uavhengighet, får dette som konsekvens at statsrådets ansvar overfor Stortinget er tilsvarende begrenset. Økonomisk og administrativt vil slike organer fremdeles være underlagt overordnet forvaltningsorgan

³³ Jf. bevilgningsreglementets § 4.

-
- særordninger for de ansatte, for eksempel unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven
 - fullmakter vedrørende unntak fra forvaltningsloven og/eller offentlighetsloven eller fra deler av nevnte lover

Forvaltningsbedrifter utgjør en egen gruppe innenfor forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. I motsetning til de øvrige forvaltningsorganene, skal forvaltningsbedriftene aktivere og avskrive investeringer, og renter av statens kapital skal beregnes og tas med i budsjettet og regnskapet.

5.2 Statsselskaper

Med statsselskaper menes heleide statlige selskaper.

Statsselskaper er, i motsetning til forvaltningsorganer, organisert som egne rettssubjekter utenfor statsforvaltningen. Dette innebærer at selskapene har sin egen formue og egne inntekter, og svarer selv for sine forpliktelser. Det er videre selskapene selv som inngår og er part i avtaler, har partsstilling i rettsaker og overfor forvaltningsmyndigheter. Statlige selskaper er *ikke* underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet og disponerer således sine inntekter uavhengig av bevilgningsvedtak i Stortinget³⁴. Et statlig selskap vil også, innenfor den lovgivningen som organiserer vedkommende virksomhet, ha adgang til å ta opp lån for å finansiere virksomheten. De tilsatte er i utgangspunktet ikke omfattet av tjenestemannsloven eller tjenestetvistloven, men av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet ikke.

Styringsmessig bygger selskapsformen på en klar rollefordeling mellom staten som eier, og selskapsledelsen. Forvaltningen av selskapet hører inn under styret og daglig leder. Det er ikke eiers oppgave å treffe avgjørelser som har med driften å gjøre. Eier vil imidlertid ha ansvaret for den overordnede og mer grunnleggende styringen, og for kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med de politiske målene og rammevilkårene som er fastsatt for virksomheten. Eierstyringen skjer gjennom utforming av vedtekter, valg av styre, og gjennom formelle vedtak i generalforsamling/foretaksmøte.

Den statsråden som forvalter statens eierinteresser er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for at eierskapet forvaltes forsvarlig og i samsvar med Stortingets forutsetninger. Dette tilsier at vedkommende har et overordnet tilsynsansvar. Statsråden har derimot normalt ikke ansvaret for styrets forvaltning av virksomheten og den daglige ledelsen av selskapet. Riksrevisjonen fører konstitusjonell kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser.

³⁴ Deler av et eventuelt overskudd vil imidlertid kunne besluttes utbetalt som utbytte og inntektsføres i statsbudsjettet.

5.2.1 Alternative selskapsformer

Den rettslige reguleringen av statsselskapene vil avhenge av selskapsformen. De fleste statsselskapene er organisert som statsaksjeselskaper, regulert ved aksjeloven av 1997.

I 1992 fikk man en ny selskapsform, statsforetakene, organisert ved lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak. Statsforetaksloven ble endret i 2002, og det innebærer at tidligere forskjeller mellom de to formene langt på vei er borte. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har på denne bakgrunnen nedsatt et utvalg for å vurdere om det er behov for en standardisert selskapsform i tillegg til aksjeselskapsformen for organisering av statlige virksomheter.³⁵

I tillegg til virksomheter som er organisert etter henholdsvis aksjelov og statsforetakslov, har vi i dag et fåtall virksomheter som er organisert ved særskilt lov. Særlovsselskapene danner ingen homogen gruppe i det de enkelte særlovene er tilpasset den enkelte virksomhets egenart.

5.3 Aktuelle løsninger for Meteorologisk institutt

I mandatet er det lagt til grunn at Statskonsult både skal vurdere en fortsatt samlet organisering av instituttet *innenfor* staten og *utenfor* staten. Sistnevnte løsning innebærer at hele instituttet skilles ut fra staten og etableres som et eget rettssubjekt. Statskonsult er i tillegg bedt om å vurdere alternative organisatoriske løsninger basert på en todeling av virksomheten.

Statskonsult har med utgangspunkt i kartleggingen av instituttets rolle og virksomhetsområder, vanskelig for å se at det kan argumenteres for å omdanne hele instituttet til selskap. Statskonsult tilrår at kjernevirksomheten fortsatt organiseres som en del av staten. Forslaget begrunnes i virksomhetens egenart og oppgavetyper. Instituttets ansvar og oppgaver som forvalter av den nasjonale infrastrukturen, og leveranser av tjenester som ledd i den nasjonale beredskapen, tilsier etter vår vurdering at kjernevirksomheten fortsatt bør organiseres som et forvaltningsorgan.

Selskapsorganisering av statlig virksomhet forutsettes primært brukt for organisering av næringsvirksomhet, eller virksomheter som i stor grad opererer i et marked. Statskonsult kan, med bakgrunn i kartleggingen av instituttets oppgaver og kontaktflater med omgivelsene, ikke se at selskapsorganisering vil fremstå som en hensiktsmessig organisasjonsform for kjernevirksomheten. Drøftingene er med henvisning til dette, konsentrert om følgende modeller:

- Modell 1: Samlet organisering som forvaltningsorgan.
- Modell 2: Kjernevirksomheten organiseres som et forvaltningsorgan, mens den kommersielle virksomheten organiseres som statsselskap.

³⁵ Statsforetaksutvalget. Frist for arbeidet er satt til utgangen av oktober.

Når det gjelder den kommersielle virksomheten, er det etter Statskonsults vurdering gode argumenter både for og i mot en utskilling. Hovedargumentet for en utskilling vil, slik vi vurderer det, være at dette sikrer at den kommersielle virksomheten får mest mulig like konkurransevilkår som private leverandører i markedet. Dette tilsier i så fall en organisering som aksjeselskap.

Innenfor rammen av modell 1, drøftes en eventuell omdanning av instituttets tilknytningsform til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. I modell 2 drøftes en organisering av kjernevirksomheten som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. For den kommersielle virksomheten drøftes en organisering som statsaksjeselskap.

Det er i drøftingene lagt særlig vekt på følgende hensyn:

- Formåls effektivitet og kvalitet
- Kostnadseffektivitet
- Politisk styringsbehov
- Legitimitet

Begge modellene vurderes opp mot dagens organisering.

5.3.1 Samlet organisering som forvaltningsorgan

Formåls effektivitet og kvalitet

Meteorologisk institutt representerer et faglig sterkt miljø på meteorologi-området både på det nasjonale planet og i internasjonal sammenheng. Dette kompetansemiljøet vil kunne opprettholdes ved en fortsatt samlet organisering som i dag.

En endring fra bruttobudsjettering til nettobudsjettering vil gi økt fokus på inntektsbringende aktiviteter på bekostning av aktiviteter som ikke er etterspørselsstyrte. Dette vil kunne resultere i en uønsket målforskyvning. Faren for en målforskyvning kan motvirkes ved at instituttet får en grunnbevilgning som er stor nok til at man kan drive virksomhet som ikke er direkte etterspørselsstyrt.

Det er fra departementets side lagt til grunn at instituttet skal ha betingelser som gjør det i stand til å være blant de fremste internasjonalt i faglig utvikling og forskning. Organisasjonsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, herunder nettobudsjettering, ble på mange måter i sin tid skreddersydd for virksomheter med forsknings- og utredningsoppgaver.³⁶ Ønsket var å gi denne typen statlige virksomheter stor faglig frihet og større økonomisk handlingsrom.

I 2002 gjennomførte Statskonsult en kartlegging og vurdering av ulike effekter ved å benytte nettobudsjetteringsfullmakt. En av konklusjonene i dette arbeidet, som var basert på en gjennomgang og analyse av materiale fra 19

³⁶ Statskonsultrapport 2002:17 : Nettobudsjetterte forvaltningsorganer

forvaltningsorganer, var at det for nevnte virksomheter ikke tydet på at overgangen fra bruttobudsjettering til nettobudsjettering hadde ført til noen målforskyvning.

Kostnadseffektivitet

Alle statlige virksomheter er pålagt å drive så kostnadseffektivt som mulig. Forvaltningsorganmodellen som sådan inneholder imidlertid svake insitamenter til kostnadseffektiv drift.

Det vil ved en samlet organisatorisk løsning kunne argumenteres for at det kan tas ut samdriftsfordeler. Dette argumentet er blant annet fremhevet fra instituttets side. Samdriftsfordelene er imidlertid i liten grad dokumentert.

En eventuell overgang til nettobudsjettering vil blant annet innebære at instituttet kan beholde overskudd og må dekke underskudd. Dette vil isolert sett gi grunnlag for en bedre økonomistyring og et insitament til en mer kostnadseffektiv drift. Statskonsults kartlegging og analyse fra 2002 konkluderte med at nettobudsjettering vil kunne ha en viss disiplinerende effekt på de interne kostnadene.

Politisk styringsbehov

Instituttet har innenfor de rammene som er fastsatt gjennom vedtektene og i de årlige tildelingsbrevene, stor faglig uavhengighet. Departementets styringsbehov er i første rekke knyttet til styring på et overordnet strategisk nivå og til å føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med overordnede politiske mål og resultatkrav. Departementet vil som etatsstyrer ha et særskilt ansvar for at instituttet har rammebetingelser som gjør det i stand til å oppfylle de målene som til en hver tid trekkes opp for virksomheten.

En endring av dagens tilknytningsform *innenfor* staten antas i liten grad å påvirke styringsdialogen mellom departement, styre og virksomhet. En om-danning av instituttet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter vil imidlertid kunne bidra til en klarere markering av dagens arbeids- og ansvarsdeling.

Nettobudsjettering fritar ikke departementet fra å stille krav om og følge opp om Meteorologisk institutt er kostnadseffektiv. Overfor virksomheter som ikke skal styres tett faglig, vil det i styringssammenheng være et særskilt behov for å fokusere på kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen.

Legitimitet

Fra flere hold vises det til at dagens organisering av Meteorologisk institutt gir en uheldig blanding av roller og innebærer en betydelig risiko for kryss-subsidiering av den kommersielle virksomheten. Dagens organisasjonsmodell med en samling av kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten, har derfor påvirket instituttets omdømme og legitimitet i enkelte miljøer.

Hensynet til legitimitet stiller krav til et regnskapsmessig skille mellom kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten. Regnskapssystemet må være transparent. Dette stiller igjen krav til en nærmere gjennomgang og avklaring av grensesnittet mellom kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten. Dette vil være viktig uavhengig av tilknytningsform.

Et klarere skille mellom ulike oppgavetyper og utvikling av et mer transparent regnskapssystem vil bidra til å styrke legitimiteten, men vil likevel ikke være nok. Ulike organisatoriske grep, for eksempel etablering av den kommersielle virksomheten som en divisjon med eget styre, vil bidra til et klarere organisatorisk skille.

5.3.2 Deling av virksomheten

Formålseffektivitet og kvalitet

En fordel med dagens organisering som ofte trekkes frem, er at det faglige miljøet er samlet i én virksomhet. Det pekes på at det i dag er betydelige faglige synergieffekter å ha et samlet faglig miljø. Dersom Meteorologisk institutt splittes i en kjernevirksomhet og en kommersiell virksomhet, vil det faglige miljøet også splittes. Flere har pekt på at dette vil ha en uheldig innvirkning på instituttets faglige kvalitet og omdømme. En deling vil sannsynligvis også gjøre instituttet mindre robust med tanke på fremtidig konkurranse mellom de nasjonale værtjenestene.

Effekten for kjernevirksomheten ved en eventuell utskilling vil avhenge av hvilke oppgaver og ressurser man velger å definere som del av den kommersielle virksomheten ved en utskilling. For brukerne vil en selskapsetablering bety større grad av uforutsigbarhet ved at virksomheten som selskap vil kunne gå konkurs.

Kostnadseffektivitet

Den kommersielle virksomheten vil som selskap få rammebetingelser som er bedre tilpasset kommersiell virksomhet. Dette vil isolert sett virke effektivitetsfremmende.

Per i dag er imidlertid både det internasjonale regelverket og et mangelfullt privat meteorologisk marked lite utviklet og gir dårlige rammebetingelser for en egen selskapsdannelse.

De faglige synergiene som antas å være til stede ved en samlet organisering, vil falle bort. Instituttet hevder at dagens organisering gir betydelige samdriftsfordeler. Effekten av disse er imidlertid ikke dokumentert.

Politisk styringsbehov

Den kommersielle virksomheten vil som selskap få mer like rammevilkår som private kommersielle aktører. Selskapet forutsettes styrt etter forretningsmessige prinsipper. Forvaltningen av eierskapet bør ut fra dette vurderes lagt til

Nærings- og handelsdepartementet. For Utdannings- og forskningsdepartementet vil styringen kunne konsentreres om kjernevirksomheten.

Legitimitet

Det kan argumenteres for at legitimitet i forhold til private kommersielle aktører er vanskelig å oppnå så lenge den forretningsmessige virksomheten er en del av instituttet, uansett separat organisering og eget transparent regnskapsystem. Denne modellen vil ivareta behovet for legitimitet på dette området.

Legitimitet i forhold til private aktører er en problemstilling som de fleste meteorologiske instituttene i Europa er opptatt av. Så langt har det imidlertid, med et par unntak, ikke ført til at den kommersielle delen er blitt skilt ut som egne selskaper. I stedet er det de siste årene lagt ned mye ressurser i å etablere så tydelige skiller som mulig mellom forvaltningsoppgavene og den kommersielle virksomheten, både regnskapsmessig og administrativt.

5.3.3 Samlet vurdering

I forvaltningspolitikken er det lagt stor vekt på å få til en større rendyrking av statens ulike roller, og å etablere et klarere skille mellom forvaltning og forretning. Gjennom en utskilling av den kommersielle virksomheten, vil virksomheten få mer like konkurransevilkår som private aktører i markedet. Dette vil kunne bidra til å hindre konkurransevriddinger og derved sikre en mer effektiv ressursbruk.

Utskilling av virksomheten av konkurransemessige årsaker vil imidlertid i første rekke være et argument i markeder med en virksom konkurranse, eller dersom forholdene for øvrig tilsier at en slik utskilling vil bidra til å utvikle markedet. Vår gjennomgang av det europeiske meteorologimarkedet indikerer at verken de regulatoriske eller økonomiske betingelsene er til stede for dette per i dag.

Internasjonalt er det særlig to forhold som er av betydning for organiseringen av de nasjonale meteorologiske tjenestene. For det første relasjonene mellom de meteorologiske instituttene, særlig i Europa, og internasjonale avtaler som regulerer disse³⁷. For det andre den teknologiske og markedsmessige utviklingen innenfor en samfunnskritisk tjenesteproduksjon som i sin natur er internasjonal.

Markedet domineres av nasjonale værtjenester som er gitt særskilte ikke-konkurranseutsatte oppgaver. I overskuelig fremtid vil det være de nasjonale meteorologiske instituttene som både vil være ansvarlig for infrastrukturen og for den generelle værvarslingstjenesten til allmennheten. Disse instituttene vil ha hovedansvaret for drift og utvikling av infrastrukturen og for å levere grunn-data til private leverandører mest mulig konkurransenøytralt. Det forventes at

³⁷ To avtaler er særlig viktige: WMO, som er FNs organisasjon for meteorologiske institutter, og ECOMET-avtalen, som regulerer forholdet mellom de europeiske instituttene og private tjenesteleverandører.

de nasjonale instituttene fortsatt vil dominere markedet også for andre meteorologiske tjenester, men at det etter hvert vil bli økt konkurranse om ulike typer spesialtjenester og oppdrag, mellom de nasjonale instituttene og private aktører, men først og fremst mellom de nasjonale meteorologiske instituttene.

Det er ikke noe internasjonalt regelverk som hindrer de nasjonale instituttene fra å drive kommersiell virksomhet innenfor samme organisasjon. Derimot skal det være mulig via regnskapsføringen å etterspore kostnader som er forbundet med tjenester som selges i et konkurranseutsatt marked for å kunne dokumentere at det ikke foregår kryssubsidiering av kommersielle tjenester med statlige midler som er forutsatt å finansiere kjernevirksomheten.

Legitimitet i forhold til private aktører er en problemstilling som de fleste meteorologiske instituttene i Europa er opptatt av. Så langt har det imidlertid, med et par unntak, ikke ført til at den kommersielle delen er blitt skilt ut som egne selskaper. I stedet har en de siste årene lagt ned mye ressurser i å etablere så tydelige skiller som mulig mellom forvaltningsoppgavene og den kommersielle virksomheten, både regnskapsmessig og administrativt.

Statskonsult vil med utgangspunkt i dagens markeds- og konkurranseforhold ikke tilrå en deling av instituttet ved at den kommersielle virksomheten etableres som et eget selskap. De utfordringene som er påpekt med hensyn til rolleblanding, konkurransenøytralitet og legitimitet bør, slik vi vurderer det, møtes ved å tydeliggjøre markedsavdelingen som en egen resultatenheter, ved en mer transparent regnskapsførsel, med et klarere skille mellom kjernetjenester og kommersielle tjenester og ved å vektlegge og synliggjøre likebehandling av egen markedsavdeling og private aktører i det nasjonale markedet.

På litt sikt kan det være hensiktsmessig, både av effektivitetshensyn, rolleklarhet og utviklingen av verdiøkende tjenester å skille ut de kommersielle aktivitetene fra de nasjonale instituttene. Både ledelsen, styret og eier bør derfor ha et våkent øye med den kommersielle og regulatoriske utviklingen på det europeiske meteorologimarkedet.

En omdanning av instituttet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter vil etter Statskonsult vurdering gi den mest hensiktsmessig organisasjonsformen gitt dagens oppgaveportefølje og finansiering fra ulike eksterne kilder. Instituttets faglige uavhengighet bør klargjøres og konkretiseres i et fullmakts-system.

Overfor virksomheter som ikke skal styres tett faglig, vil det i styringssammenheng være et særskilt behov for å fokusere på kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen. Dette vil for eksempel kunne følges opp gjennom evalueringer og sammenliknende undersøkelser over tid i forhold til meteorologiske institutter i et utvalg europeiske land.

6 **Anbefalinger**

Statskonsults anbefalinger:

- Kjernevirksomheten og den kommersielle virksomheten organiseres i én virksomhet.
- Den samlede virksomheten organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.
- Det utvikles et gjennomiktig, detaljert og kontrollerbart regnskapssystem som kan dokumentere hvilke kostnader som kan henføres som ledd i å unngå kryssubsidiering av egen konkurranseutsatt virksomhet.
- Arbeidet med å dokumentere likebehandling av egen markedsavdeling og private aktører intensiveres.
- Det foretas en gjennomgang av instituttets oppdragsvirksomhet med sikte på å avklare hva som regnes som kjernevirksomhet til enhver tid.
- Det legges økt vekt på utforming og oppfølging av avtaler. Det er viktig at den rettslige reguleringen og prinsipper for prisfastsetting tydeliggjøres i forbindelse med ulike brukere og ulike typer tjenesteleveranser.

Litteratur- og referanseliste

Eksterne og interne styringsdokumenter

- Vedtekter for Meteorologisk institutt
- Instruks for styret for Meteorologisk institutt
- Stillings- og resultatkrav for direktør
- Tildelingsbrev (1999–2002)
- Regnskap 2002
- St.prp. nr. 1 (1997–1998), (1998–1999), (1999–2000), (2000–2001), (2001–2002), (2002–2003) UFD
- Interne årsberetninger for 2000 og 2001
- Eksterne årsrapporter for 2000 og 2001
- Meteorologisk institutts forslag til statsbudsjett 2002–2003
- Virksomhetsplan for Meteorologisk institutt (2002, 2003)
- Markedsavdelingens markedsplan (2002, 2003)
- Referater fra etatsstyringsmøter mellom UFD og Meteorologisk institutt (1999–2002)
- Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer for bruk av styrer i forvaltningsorganer utgitt i 1993

Nasjonale avtaler

- Avtalen mellom met.no kjernetjeneste og met.no marked om tilgang til data for kommersielle formål 2002
- Lisensavtale mellom Meteorologisk institutt og Storm Weather Centre 2000
- Samarbeidsavtale mellom Meteorologisk institutt og NVE om flomvarsling av 30.06.97
- Avtale mellom Meteorologisk institutt og Forsvaret om samarbeidsorganisasjon av 18.03.03
- Avtale mellom Meteorologisk institutt og Forsvaret om den offentlige meteorologiske tjenesten for militære formål i fredstid av 28.02.94
- Avtale mellom Meteorologisk institutt og Luftfartsverket om flyvær-tjenesten av 06.09.95
- Avtale mellom Meteorologisk institutt og Oljedirektoratet om samarbeid i tilsynet etter lov om petroleumsvirksomhet av 15.03.00
- Rammeavtale mellom Meteorologisk institutt og NRK med vedlegg av 08.01.01

Internasjonale avtaler og direktiver

- ECOMET-avtalen
- WMO-avtalen
- EU-direktiver på konkurranseområdet
- Brev fra EU-kommisjonen til ECOMET av 20.10.99
- EU kommisjonen 1999: Grønnbok om offentlig produsert informasjon (“Public Sector information in the Information Society”)

Utredninger/rapporter/med videre

- Advokat Siri Teigum: Utkast til notat av 09.05.00: Nødvendige og mulige tiltak med sikte på å unngå ulovlig kryss-subsidiering
- Statskontoret 2002:3: Prognos for SMHI- myndighet, bolag eller både och?
- SOU 1995:99: SMHIs verksamhetsform
- SMHI 2001: Samhallsøkonomisk lønsamt och foretagsøkonomisk sunt
- Statskonsultrapport 2001:24: I god form? Tilknytningsformer i staten
- Statskonsultrapport 2001:14: Organisering av Statens kartverk og samhandling med offentlige aktører
- Statskonsultrapport 2002:17: Nettobudsjetterte forvaltningsorganer
- Statskonsultnotat 2001:3 Effektivitet i statlig ressursbruk
- SNF rapport 11/99: Offentlig sektor som tilbyder eller produsent?
- Statskonsult 2003: Utkast til rapport : Styring av virksomheter med styrer
- Regjeringens moderniseringsprogram/redegjørelse for Stortinget 24.01.02
- Brev av 19.02.01 fra Meteorologisk institutt til Konkurransetilsynet
- Brev av 07.06.02 fra Konkurransetilsynet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Brev av 07.08.02 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Utdannings- og forskningsdepartementet

Dokumenter fra andre land

- Årsrapporter fra tilsvarende institutter i alle omtalte land
- Diverse relevante dokumenter fra Finland, Sverige og Storbritannia
- Meteorological Office – Quinquennial Review 2002

REFERANSER

Tittel:	Organiseringen av Meteorologisk institutt
Forfatter(e):	Sidsel Søvik, Haagen Sund, Marianne Iselin Kvalvåg
Statskonsults rapportnummer:	2003:16
Prosjektnummer:	859
Prosjektnavn:	Organisering av Meteorologisk institutt
Prosjektleder:	Sidsel Søvik
Oppdragsgiver(e):	Utdannings- og forskningsdepartementet
Resymé:	<p>Statskonsult foreslår at instituttets samlede virksomhet organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det legges til grunn at det på sikt trolig vil være hensiktsmessig både av effektivitetshensyn, rolleklarhet og utvikling av verdiøkende tjenester, å skille ut de kommersielle aktivitetene i et eget selskap. Statskonsult vil imidlertid ikke, med utgangspunkt i dagens markeds- og konkurranseforhold, tilrå en deling av instituttet på nåværende tidspunkt, men foreslår et klarere skille mellom kommersielle aktiviteter og den øvrige virksomheten.</p>
Arbeidsområde:	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering<input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer<input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi<input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling<input type="checkbox"/> Internasjonalisering<input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Tilknytningsform, meteorologi, værmarked, organisering.
Dato:	20.08.03
Sider:	48
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO