
Forord

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gitt Statskonsult i oppdrag å legge frem en vurdering av tilknytningsformers egnethet. Spørsmålet om hvilke virkemidler staten kan bruke for å løse sine hovedoppgaver er et aktuelt tema i forbindelse med omstilling og fornyelse i staten. Organisering av statens virksomheter, som et av flere virkemidler, er tema i denne rapporten. De forvaltningspolitiske retningslinjene for organisering av statlige virksomheter ble utviklet tidlig på 90-tallet og er nedfelt i Veiledningsheftet om tilknytningsformer for statlige virksomheter. De bygger på stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk, og utredningen om en bedre organisert stat. I lys av at det har skjedd mange endringer det siste tiåret og at rammebetingelsene for staten har endret seg, er det behov for å revurdere gjeldende retningslinjer.

Statskonsult utarbeidet i 1997 et forprosjekt om tilknytningsformers egnethet som har vært et grunnlag for en rekke senere prosjekter. Statskonsult har behandlet ulike sider av dette temaet og gjennomført en rekke oppdrag for utvalg, departementer og enkelt virksomheter med vurdering av og forslag til endring av tilknytningsform. Dette arbeidet er bl.a. utnyttet av Mjøs-utvalget om organisering av universitetene og høyskolene, av Sørensen- utvalget om organiseringen av sykehus og av Grøholt- utvalget om organiseringen av Statens Pensjonskasse. Denne rapporten bygger på erfaringene fra dette arbeidet.

Rapporten er utarbeidet av Janne K Kjøllesdal (prosjektleder), Marit Rønning, Kjerstin Spångberg og Sidsel Søvik. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, desember 2001

Jon Blaalid

Innhold

1	BAKGRUNN, MÅL OG AVGRENSNINGER.....	1
2	DAGENS TILKNYTNINGSFORMER.....	5
2.1	HOVEDFORMEN FORVALTNINGSORGAN	5
2.1.1	<i>Ordinære eller bruttobudsjetterte forvaltningsorganer.....</i>	<i>5</i>
2.1.2	<i>Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer</i>	<i>7</i>
2.1.3	<i>Forvaltningsbedrifter.....</i>	<i>9</i>
2.2	HOVEDFORMEN STATSELSKAPER.....	11
2.2.1	<i>Statsforetak</i>	<i>11</i>
2.2.2	<i>Helseforetak.....</i>	<i>12</i>
2.2.3	<i>Statsaksjeselskaper</i>	<i>12</i>
2.2.4	<i>Særlovselskaper</i>	<i>14</i>
2.3	HOVEDFORMEN STIFTELSE	15
3	VURDERING AV TILKNYTNINGSFORMENE	17
3.1	INNLEDNING.....	17
3.2	INNENFOR STATEN: FORVALTNINGSORGANER.....	18
3.2.1	<i>Ordinære eller bruttobudsjetterte forvaltningsorganer.....</i>	<i>18</i>
3.2.2	<i>Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer</i>	<i>19</i>
3.2.3	<i>Forvaltningsbedrifter.....</i>	<i>21</i>
3.2.4	<i>Etablering av aksjeselskap under forvaltningsorganer</i>	<i>22</i>
3.3	UTENFOR STATEN: SELSKAPER OG STIFTELSER	24
3.3.1	<i>Statsforetak</i>	<i>24</i>
3.3.2	<i>Statsaksjeselskaper</i>	<i>26</i>
3.3.3	<i>Særlovselskap</i>	<i>27</i>
3.3.4	<i>Stiftelser</i>	<i>28</i>
4	OPPSUMMERING AV KONKLUSJONER	29
4.1	STATENS ORGANISASJONSSYSTEM	29
4.2	ORGANISERING INNENFOR STATEN.....	29
4.3	ORGANISERING UTENFOR STATEN	30

1 Bakgrunn, mål og avgrensninger

Tilknytningsformen definerer hvordan en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakten, det vil si til et departement eller til regjeringen. Valg av tilknytningsform er ett av flere virkemidler som staten rår over i styringen av enkeltsektorer og -virksomheter. Virkemidlene grupperes ofte i følgende kategorier:

- *Juridiske* virkemidler, som lover og forskrifter og andre rettslige reguleringer, konsesjoner og lisenser
- *Økonomiske* virkemidler, som tilskudd og kjøp av tjenester, gebyrer, avgifter og skatter
- *Pedagogiske* virkemidler, som informasjon og opplæring
- *Organisatoriske* virkemidler, som blant annet omfatter valg mellom organisering innenfor staten eller gjennom statlig eierskap, valg av tilknytningsform, fordeling av ansvar og oppgaver mellom statlige virksomheter og mellom virksomhet og regjering/departement, samt den interne organiseringen av statlige virksomheter

De ulike virkemidlene brukes ofte i kombinasjon. Virkemiddelblandingen må justeres når målene og rammevilkårene for den statlige virksomheten endrer seg. For eksempel krever statlig myndighetsutøvelse og statlig tjenesteyting i en monopolsituasjon andre virkemidler enn statlig tjenesteyting i en konkurranse-situasjon. Valg og utforming av tilknytningsform må derfor vurderes i et helhetlig perspektiv, der den øvrige virkemiddelbruken på sektoren også trekkes inn.

Dagens tilknytningsformer kan grupperes i de tre hovedformene forvaltningsorganer, selskaper og stiftelser. Følgende sentrale trekk skiller hovedtilknytningsformene fra hverandre:

- *Rettslig status*: Er virksomheten en del av staten som juridisk person eller er den et eget rettssubjekt? Det går et hovedskille mellom tilknytningsformer som plasserer en virksomhet innenfor staten som juridisk person, og de formene som gjør virksomhetene til egne rettssubjekter utenfor staten.
- *Plassering av ansvaret for organisering og strategisk styring*: Hos statlige myndigheter eller i virksomheten selv?
- *Plassering av ansvaret for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser*: Hos sentrale myndigheter eller hos virksomheten selv?
- *Løpende drift*: Har sentrale myndigheter adgang til å gripe inn i denne for å ivareta overordnede styringsbehov?
- *Personalets status*: Hvilke lover og avtaler gjelder? Er de ansatte stats-tjenestemenn eller ikke?

De tre hovedformene representerer ulike blandingsforhold mellom overordnet styring og handlefrihet for virksomhetene, selv om valget av tilknytningsform ikke fastlegger disse forholdene entydig og i detalj. Ved valg av tilknytningsform legges rammene for styrings-, ansvars- og kontrollrelasjonene mellom det

politisk ansvarlige nivået og det utførende nivået. Dermed legges også rammene for den enkelte virksomhets handlefrihet. Virksomhetenes ulike oppgaver og mål genererer ulike behov for fristilling og for kontroll. Valget av tilknytningsform må derfor baseres på en grundig analyse av hvilken tilknytningsform som i størst grad tilfredsstiller disse behovene.

Valg av tilknytningsform må også vurderes i lys av hvilke muligheter som finnes for utformingen av formelle rammevilkår *innenfor* den valgte formen, det vil si tildeling av enkeltfullmakter, regulering av styrings- og kontrollrelasjoner gjennom instruks, vedtekter osv., og tilpasninger til de formålene og oppgavene den aktuelle virksomheten har. *Praktiseringen* av styringsteknikker og kommunikasjonsformer mellom overordnet nivå og virksomhet innenfor de formelle rammene vil også være av betydning.

De siste 10–15 årene har staten opprettet en rekke nye virksomheter, og mange eksisterende virksomheter har endret sin tilknytningsform. Utviklingen har gått i retning av at tilknytningsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er blitt mer utbredt, mens etableringen av stiftelser har avtatt. De gamle forvaltningsbedriftene er i stor grad omdannet til statseide selskaper, og konkurranseutsatte virksomheter og forvaltningsoppgaver er i økende grad blitt organisatorisk atskilt.

De retningslinjene som i dag gjelder for organisering av statlige virksomheter og valg av tilknytningsform, er i stor grad basert på Hermansen-utvalgets arbeid.¹ Retningslinjene er nedfelt i St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk og i Administrasjonsdepartementets veiledningshefte om tilknytningsformer for statlige virksomheter fra 1994.

Statskonsult utarbeidet i 1997 et forprosjekt om tilknytningsformers egnethet som har vært grunnlaget for en rekke senere prosjekter. Følgende rapporter har behandlet ulike sider av dette temaet: Rapport 1998:18: ”Fakta, former og fristilling”, Rapport 1998:21 ”I godt selskap?”, Rapport 1999:16 ”Statlig eierskap og sektorstyring” og Rapport 1999:18 ”Staten sin bruk av stiftingar”. I tillegg er ulike tilknytningsformer konkret vurdert på oppdrag fra en rekke utvalg, departementer og enkeltvirksomheter, og Statskonsult har også kommet med forslag til endring av tilknytningsformer. Disse arbeidene er blant annet benyttet av Mjøs-utvalget² som utredet organiseringen av universitetene og høyskolene, Sørensen- utvalget³ som utredet organiseringen av sykehusene og Grøholt-utvalget⁴ som utredet organiseringen av Statens Pensjonskasse.

I denne rapporten bygges det videre på erfaringene fra de foregående prosjektene, og målet med denne rapporten er todelt:

¹ NOU 1989:5 En bedre organisert stat

² NOU 2000:14 Frihet med ansvar

³ NOU 1999:15 Hvor nært skal det være?

⁴ Organisering, styring og finansiering av Statens Pensjonskasse, 2000 og Statskonsultrapport 1999:17 Staten, pensjoner og konkurranse.

-
1. Å gi et grunnlag for å vurdere om de foreliggende retningslinjene for valg og utforming av tilknytningsform bør revideres. Det innebærer å komme fram til generelle retningslinjer for valget av én tilknytningsform framfor en annen.
 2. Å utarbeide et grunnlag for endringer og tilpasninger i enkelte av tilknytningsformene slik at det samlede statlige organisasjonssystemet blir mer formålsrettet og effektivt. I denne sammenhengen vil vi vurdere hvorvidt det samlede spekteret av tilknytningsformer er hensiktsmessig.

Det er de ulike tilknytningsformene, enkeltvis og som samlet organisasjonssystem, som er fokus i denne rapporten. For å belyse særtrekkene ved formene, er en del virksomheter beskrevet. Innenfor enkelte former har vi nevnt alle virksomhetene, mens vi innenfor andre former bare har nevnt et fåtall.

Tilknytningsformen legger visse føringer på virksomhetens *interne* organisering, styrings- og kommunikasjonsformer og ledelse, men en beskrivelse og vurdering av disse sammenhengene faller utenfor utredningens mandat.

Staten har aksjemajoritet i en rekke deleide selskaper. Disse selskapene vil ikke bli nærmere omtalt i denne rapporten.



2 Dagens tilknytningsformer

2.1 Hovedformen forvaltningsorgan

Forvaltningsorganene er en del av staten som juridisk person, og de styres dermed gjennom forvaltningsmessig instruksjon med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten. Statsråden/departementet har i prinsippet mulighet til å styre alle sider av virksomheten, med noen unntak og begrensninger.

I dag omfatter hovedtilknytningsformen forvaltningsorgan følgende tre underformer:

- ordinært forvaltningsorgan, også kalt bruttobudsjettert forvaltningsorgan
- forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, også kalt nettobudsjettert forvaltningsorgan
- forvaltningsbedrift

2.1.1 Ordinære eller bruttobudsjetterte forvaltningsorganer

I underkant av 200 statlige virksomheter er i dag organisert som ordinære forvaltningsorganer. Disse virksomhetene har et vidt spekter av oppgaver: Enkelte driver direkte statlig myndighetsutøvelse i form av regelverkshåndheving (for eksempel politi, tollvesen og ulike tilsyn), andre driver forvaltning av stønader (for eksempel Rikstrygdeverket) og tilskudd (for eksempel Statens landbruksforvaltning), mens atter andre hovedsakelig driver vare- eller tjenesteproduksjon (for eksempel de statlige høgskolene og Statens vegvesen). De fleste forvaltningsorganene ivaretar en kombinasjon av de ulike oppgavene. LOS-senteret har på oppdrag fra Statskonsult utarbeidet en oversikt over de ordinære forvaltningsorganenes organisering, formål og oppgaveportefølje.⁵

Utviklingen innenfor den ordinære forvaltningsorganmodellen har gått i retning av at virksomhetene har fått en friere stilling i forhold til regjering/departement og Storting gjennom generelle fullmaktsreformer. De reformene som har hatt størst betydning for virksomhetene, er blant annet adgangen til å overskride driftsutgifter mot merinntekter innenfor nærmere spesifiserte rammer,⁶ adgang til å overføre inntil fem prosent av driftsbevilgningen til neste års budsjett,⁷ opphevelse av skillet mellom lønns- og andre driftsutgifter (sammenslåing av 01 og 11-postene i statsbudsjettet),⁸ samt opphevelse av bevilgningsreglementets § 10 om at Stortinget oppretter og inndrar stillinger.⁹ I løpet av 1990-årene har personalpolitikken dessuten gått i retning av en fortsatt desentralise-

⁵ Rolland og Roness: "Inntekter og omstilling i statlige forvaltningsorganer ved tusenårsskiftet: Noen foreløpige observasjoner", LOS-rapport 2001.

⁶ St.prp. nr. 52 (1984–1985) og Inst. S. nr. 135 (1984–1985).

⁷ Ibid.

⁸ Innst. S. nr. 243 (1996–1997).

⁹ Statens lønnskomité, NOU 1990:32.

ring og differensiering, noe som blant annet har kommet til uttrykk gjennom det lokale lønns- og lederlønnssystemet.¹⁰

Samtidig er det innført et nytt økonomiregelverk som stiller større krav til resultatrapportering og dokumentasjon av oppnådde resultater.¹¹

I tillegg til endringene innenfor formen, har utviklingen gått i retning av at ordinære forvaltningsorganer som driver omfattende tjenesteproduksjon, enten har endret sin tilknytningsform eller at dette vurderes. Rikshospitalet og Radiumhospitalet ble først omdannet til nettobudsjetterte forvaltningsorganer og deretter til helseforetak, og universitetene er blitt nettobudsjetterte virksomheter.

I 1994 la Statens vegvesen om sitt styrings-, organiserings- og fullmaktssystem for å skape mer effektiv drift gjennom et klarere skille mellom myndighetsoppgaver på den ene siden og produksjonsoppgaver på den andre. I St.prp. nr. 1 (2000–2001), varslet Samferdselsdepartementet en gjennomgang av rammebetingelsene for produksjonsvirksomheten. Dagens organisering og alternative organisasjonsformer skulle vurderes. Den mest vidtgående muligheten er å skille ut produksjonen i et eget statlig selskap.¹² I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), foreslår departementet at Statens vegvesens produksjonsvirksomhet skilles ut som eget aksjeselskap.

Det legges også vekt på å skille mellom forvaltning og produksjon i Jernbaneverket. Fra januar 2000 er tilnærmet all produksjon delt inn i egne forretningsenheter eller divisjoner: BaneService, BaneEnergi, BanePartner og BaneProduksjon. Disse har egne interne styrer, regnskap og resultatkrav og forsøkes i størst mulig grad å styres etter forretningsmessige prinsipper. Oppgaver som er igjen er administrative tjenester, trafikkstyring, utbygging, plan og utredning, drift og vedlikehold.¹³ Den tidligere divisjonen BaneTele er etablert som eget aksjeselskap eid av Jernbaneverket.

Meteorologisk institutt er nok et eksempel på et ordinært forvaltningsorgan som driver omfattende kommersiell virksomhet ved salg av meteorologiske tjenester. I 1999 opprettet instituttet en intern markedsavdeling som følge av en stadig økende konkurranse fra private aktører i inn- og utland. Markedsavdelingen skal utvikle den kommersielle og konkurranseutsatte meteorologiske virksomheten videre. Det arbeides med å tilpasse regnskapsføringen, slik at det blir lettere å skille den kommersielle virksomheten fra den statsfinansierte kjernetjenesten, blant annet for å sikre at man tilfredsstiller internasjonale og nasjonale konkurranseregler. I St.prp. nr. 1 (2000–2001), varslet departementet en vurdering av ulike modeller for instituttets organisering. Nettobudsjettert forvaltningsorgan er ett av alternativene.¹⁴

¹⁰ Ibid.

¹¹ Økonomireglement for staten, R-0564 B.

¹² St.prp. nr. 1 (2000–2001) Samferdselsdepartementet.

¹³ Ibid.

¹⁴ Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet St.prp. nr. 1 (2000–2001).

En rekke ordinære forvaltningsorganer er i dag gitt ulik grad av uavhengighet ved at de i større eller mindre grad er unntatt fra den organisasjons- og instruksjonsmyndigheten som følger av det generelle forvaltningshierarkiet. Uavhengighet kan graderes på ulike måter, vanligvis gjennom avskjæring av instruksjonsmyndighet med hensyn til utøvelsen av hele (eller visse deler av) virksomheten gjennom lov eller i vedtektene. Det kan også etableres uavhengige klageorganer. Eierskapstilsynet i mediene er et eksempel på et slikt "uavhengig" tilsynsorgan med en egen klagenemnd.

2.1.2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer

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. I dag er følgende virksomheter nettobudsjettert i statsbudsjettet: Forsvarets forskningsinstitutt, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for skogforskning, Norsk utenrikspolitisk institutt, Planteforsk, Statens institutt for forbruksforskning, Veterinærinstituttet, Det norske fredskorps, Kompetansesenter for likestilling, Norges forskningsråd, og universitetene.

Alle de nettobudsjetterte forvaltningsorganene er gitt fullmakter og særordninger i tillegg til nettobudsjetteringsfullmakten. De vanligste fullmaktene og særordningene er følgende¹⁵:

- *Fullmakter som avskjærer eller begrenser overordnet organs instruksjonsmyndighet i faglige saker.*
Når et forvaltningsorgan i lov eller plenarvedtak er gitt uavhengig beslutningsmyndighet, begrenses statsrådets ansvar overfor Stortinget. Økonomisk og administrativt vil slike organer fremdeles være underlagt overordnet forvaltningsorgan. Av dagens forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har Kompetansesenter for likestilling og universitetene lovbestemt uavhengighet, mens andre har nedfelt uavhengigheten i vedtektene.

¹⁵ Knudsen, Gudmund: Organisering av statlig virksomhet. Vedlegg 5 til Mjøs-utvalgets innstilling NOU 2000:14.

-
- *Særordninger for tjenestemenn som unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven.*
Av de virksomhetene som er nevnt over, er det i dag bare de ansatte i Forskningsrådet som har unntak fra statstjenestemannsloven.
 - *Særordninger i forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven.*
Virksomheten kan være helt eller delvis unntatt lovene (for eksempel forvaltningslovens klageregler). Av de nettobudsjetterte forvaltningsorganene er det i dag bare Forskningsrådet som har unntak fra forvaltningsloven.
 - *Eget styre.*
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan være ledet av et kollegialt organ som et styre, sammensatt av personer med særlig innsikt i virksomhetens fagområde. Alle virksomhetene bortsett fra Forsvarets bygnings-tjeneste har eget styre utpekt av Kongen i statsråd eller av departementet.

På områder hvor det ikke er gitt særskilte fullmakter, gjelder de samme reglene som for ordinære forvaltningsorganer.

Det er viktig å understreke at mange av de ordinære forvaltningsorganene også kan ha én eller flere av de nevnte fullmaktene, men de regnes ikke til gruppen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter hvis de ikke nettobudsjetteres. Ett unntak er Senter mot etnisk diskriminering under Kommunal og regionaldepartementet, som får ordinær driftsbevilgning, men hvor det er sagt i budsjettproposisjonen at virksomheten likevel skal regnes til gruppen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Forskningsinstituttene utgjør hovedtyngden av virksomhetene innenfor denne tilknytningsformen. Dette var de første virksomhetene som ble omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Begrunnelsen for omdanningen var å demme opp for og skape et alternativ til stiftelsesformen. Instituttene fikk dermed en friere stilling i forhold til departementene, organisatorisk ble det dannet et klarere skille mellom forvaltning og forskning, og samtidig ble det dannet mer slagkraftige forskningsenheter. Både Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Norsk utenrikspolitisk institutt og Statens institutt for forbruksforskning har i sine vedtekter nedfelt bestemmelser om faglig uavhengighet. Alle forskningsinstituttene har i tillegg til bevilgningsfinansiering også finansiering fra andre offentlige kilder (ofte oppdragsfinansiering).

De siste årene har også mer verdiforankrede virksomheter med fagkompetanse blitt opprettet som, eller omgjort til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (Det norske fredskorps og Kompetansesenter for likestilling). Disse virksomhetene har basisbevilgning fra overordnet departement og ingen andre finansieringskilder.

Antallet fullmakter varierer mellom virksomhetene. Blant dagens forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er Norges forskningsråd den virksomheten som har fått flest fullmakter og særordninger. Forskningsrådet er statens

forskningsstrategiske organ som forvalter tildeling av forskningsmidler til forskningsinstituttene.

Som en oppfølging av Mjøs-utvalgets innstilling,¹⁶ foreslo Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i St.meld. nr. 27 (2000–2001) å omdanne universitetene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, noe Stortinget har sluttet seg til. Universitetenes fullmakter er utvidet både på det faglige, personalmessige og økonomiske området.

Innføring av særskilte fullmakter i form av nettobudsjettering for tjenesteproduerende virksomheter har medført at den enkelte virksomheten har fått større autonomi og bedre muligheter til å drive mer effektiv og fleksibel tjenesteproduksjon. Økonomifullmakter er ofte fulgt av større lokal handlefrihet innenfor personalområdet med adgang til å opprette og omgjøre lederstillinger i forbindelse med intern omorganisering.¹⁷

Forskningsrådet har som strategisk ansvarlig for landbruksforskningsinstituttene evaluert organisasjonsformen for Veterinærinstituttet, Planteforsk og Norsk institutt for skogforskning.¹⁸ Her foreslås Planteforsk omdannet til stiftelse eller aksjeselskap, og forutsetningene for å omdanne Norsk institutt for skogforskning til stiftelse eller aksjeselskap utredes. For Veterinærinstituttet foreslås ingen endringer i organisasjonsformen.

2.1.3 Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen er den tredje underformen av forvaltningsorganer. Forvaltningsbedriftene er en uensartet gruppe statsvirksomheter som driver forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting. Tradisjonelt benyttes denne formen når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. I dag er følgende virksomheter organisert som forvaltningsbedrifter: Luftfartsverket, Statsbygg, Garantiinstituttet for eksportkreditt, Forsvarsbygg, Statens kartverk, Statens Pensjonskasse¹⁹ og Kystverket.²⁰ I tillegg til disse er også Norges vassdrags- og energidirektorat Anlegg, ført opp under forretningsdriften i statsbudsjettet. Dette er en egen resultatenheter i Norges vassdrags- og energidirektorat som fra og med 2001 er behandlet som en forvaltningsbedrift i statsbudsjettet.

Bevilgningsreglementet § 6 gir særlige bestemmelser for forvaltningsbedriftene. I motsetning til de øvrige forvaltningsorganene skal forvaltningsbedriftene aktivere og avskrive investeringer, og renter av statens kapital skal beregnes og

¹⁶ NOU 2000:14 Frihet med ansvar.

¹⁷ NOU 1999:15 Hvor nært skal det være? s. 47.

¹⁸ Norges Forskningsråd: Evaluering av forskningsinstituttene NISK, NORSØK. Planteforsk, Senter for bygdeforskning og Veterinærinstituttet, 2000.

¹⁹ Statskonsultrapport 1999:17 Staten, pensjoner og konkurranse, Grøholtutvalget 2000 Organisering, styring og finansiering av Statens Pensjonskasse, St.prp. nr. 1, 2000–2001 Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

²⁰ NOU 1999:5 Det nye Kystverket, Dok 8:62 (1999–2000) og Innst. S. nr. 52 (2000–2001), St.meld. nr. 13 (2000–2001) Om organisering av Kystverket, jf Innst. S. nr. 127 (2000–2001).

tas med i budsjettet og regnskapet. Dessuten er forvaltningsbedriftenes driftsregnskap unntatt fra bruttoprinsippet,²¹ slik at det bare er netto driftsoverskudd (eventuelt underskudd) som skal føres opp på statsbudsjettets utgiftsside. Forvaltningsbedriftenes investeringsutgifter føres imidlertid etter bruttoprinsippet.

I tillegg til disse kjennetegnene er de fleste forvaltningsbedriftene gjennomgående gitt større fullmakter enn de øvrige forvaltningsorganene når det gjelder lønns- og personalforvaltning og bygg- og eiendomsforvaltning. Typen og omfang av disse fullmaktene varierer i praksis ganske mye med bedriftenes størrelse, kompetanse og særskilte behov. Prisene forvaltningsbedriftene kan ta for sine tjenester (og dermed indirekte inntektene) er ofte fastsatt av overordnede myndigheter i form av gebyr og avgifter. I de siste årene har den konkurranseutsatte delen i forvaltningsbedriftene økt i omfang og betydning.

Det er særlig tre utviklingstrekk som har preget forvaltningsbedriftene siden begynnelsen av 1990-tallet.

- For det første har det vært en stor utskiftning av virksomheter innenfor tilknytningsformen. Forvaltningsbedriftsformen har historisk vært tilknytningsformen for de store offentlige institusjonene som har stått for utbygging og drift av infrastruktur og forretningsmessig basert tjenesteproduksjon, som for eksempel NSB, Posten og Telenor. Disse virksomhetene ble på 1990-tallet omdannet til statseide selskaper. Luftfartsverket ble foreslått omdannet til statsaksjeselskap i 1999, men Stortinget avviste forslaget.²² Statens kornforretning har gjennomgått endringer i to trinn. Først ble den konkurranseutsatte delen skilt ut til Statkorn Holding AS i 1995,²³ mens den gjenværende delen forble forvaltningsbedrift inntil 1. juli 2000.
- For det andre har utviklingen innenfor forvaltningsbedriftene gått i retning av å rendyrke roller og oppgavetyper. Dette har medført en utskilling av forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse til nye forvaltningsorganer. Begrunnelsen er hensynet til tillit og troverdighet i forhold til myndighetsutøvelsen og like konkurransevilkår i den forretningsmessige delen av driften. Ett eksempel på dette er at Statens kornforretning, som i hovedsak ivaretok forvaltningen av ulike tilskuddsordninger etter utskillingen av Statkorn Holding AS, fra 1. juli 2000 er slått sammen med Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens Landbruksbank til det nye Statens Landbruksforvaltning. Denne virksomheten har status som ordinært forvaltningsorgan.²⁴ Et annet eksempel er Luftfartsverkets myndighets- og tilsynsoppgaver som fra 1. januar 2000 er skilt ut og lagt til Luftfartstilsynet.²⁵
- Et tredje endringstrekk er at forvaltningsbedriftene har skilt ut den forretningsmessige delen av virksomheten i datterselskaper eller til egne stats-

²¹ Bevilgningsreglementets § 4.

²² St.prp. nr. 66 (1998–1999) og Innst. S. nr. 226 (1998–1999) om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket.

²³ Statkorn Holding AS ble vedtatt delprivatisert i 1998, Innst. S. nr. 236 (1998–1999)

²⁴ St.prp. nr. 1 Tl.06 (1998–1999) Del I., jf. Innst. S. nr. 89 (1998–1999) om samordning og delvis utlokalisering av den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.

²⁵ St.prp. nr. 66 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 226 (1998–1999) om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket

aksjeselskaper underlagt departementet. To av forvaltningsbedriftene, Luftfartsverket og Garantiinstituttet for eksportkreditt²⁶ har skilt ut deler av den konkurranseutsatte virksomheten i datterselskaper. Statsbygg og Statens kartverk har skilt ut deler av den konkurranseutsatte delen i egne aksjeselskaper henholdsvis under eierdepartementet og et annet departement.²⁷

Samtidig foregår det en vurdering av organiseringen av hovedvirksomheten for flere av dagens forvaltningsbedrifter. Den viktigste begrunnelsen er problemene knyttet til den integrerte organisatoriske løsningen der statens virksomheter utøver forvaltningsoppgaver og samtidig deltar i konkurransen med andre aktører på det samme området. Hensyn til like konkurransevilkår og til at staten utøver sin virksomhet på en tillitvekkende måte, synes å ha erstattet hensynet til å holde kompetansemiljøene sammen ved samorganisering av forvaltnings- og forretningsoppgavene i én virksomhet. Det siste var i sin tid en viktig begrunnelse for omdanning fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift.

2.2 Hovedformen statsselskaper

Statsselskapene er egne rettssubjekter som er organisert i én av følgende former:

- Statsforetak organisert etter statsforetaksloven.²⁸
- Helseforetak organisert etter helseforetaksloven.²⁹
- Statsaksjeselskap, det vil si statlig heleide aksjeselskaper organisert etter aksjeloven³⁰ med de særbestemmelsene som loven setter for slike selskaper.
- Særlovselskaper organisert etter egne lover.

2.2.1 Statsforetak

Følgende fem virksomheter er pr. 1. januar 2001 organisert som statsforetak: Statnett SF, Statkraft SF, Statskog SF, Selskapet for industrivekst (SIVA) SF og Medinnova SF. I tillegg skal det nye statsforetaket ENOVA SF være i drift fra 1. januar 2002.

Begrunnelsene for å velge statsforetak som tilknytningsform har dels vært at en har sett selskapene som viktige sektorpolitiske virkemidler (Selskapet for industrivekst), dels at selskapene ivaretar viktige samfunnsoppgaver og derfor ikke bør kunne gå konkurs (Statnett, Statskog og Medinnova), og dels at virksomheten har hatt ansvar for spesielle oppgaver (Statkraft).³¹

²⁶ St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Nærings- og handelsdepartementet. Begrunnelsen for en tilpassing til EUs retningslinjer for kortsiktig eksportforsikring.

²⁷ St.prp. nr. 84 (1998–1999) om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg, jf Innst. S. nr. 81 (1999–2000) og St.prp. nr. 67 og Innst. S. nr. 236 (1998–1999) Omprioriteringer og tilleggsbevilgning på statsbudsjettet 1999 om blant annet etablering av Electronic Chart Centre AS under Nærings- og handelsdepartementet.

²⁸ Lov om statsforetak av 30. august 1991 nr. 71.

²⁹ Lov om helseforetak av 15. juni 2001 nr. 93.

³⁰ Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997.

³¹ Jf. Statskonsultrapport 1998:21.

Et viktig trekk ved statsforetakene er at staten hefter fullt ut for foretakenes økonomiske forpliktelser. Dette innebærer at et statsforetak ikke kan gå konkurs. Statsforetaksloven inneholder også bestemmelser som begrenser foretakets muligheter til å ta opp lån. Videre begrenser loven statsforetakenes adgang til å eie andre foretak. Samtidig knytter bestemmelsene i loven ledelsen i et statsforetak og eierdepartementet tettere sammen enn tilfellet er i for eksempel et selskaper organisert etter aksjeloven.

Statsforetakene representerer en lite homogen gruppe både når det gjelder størrelse og oppgavetyper. Foretakene opererer også under ulike markeds- og konkurranseforhold. Særlig Statkraft er i dag i stor grad konkurranseeksponert.

Statsforetaksformen har eksistert siden 1992. Av dagens fem statsforetak var to tidligere organisert etter lov om visse statsbedrifter av 1965. De øvrige statsforetakene har tidligere vært organisert som forvaltningsbedrifter. Dagens statsforetak er alle etablert i 1992 eller 1993. Bortsett fra ENOVA, som skal være i drift fra 1. januar 2002, er det etter 1993 etablert ett nytt statsforetak, Statens kantiner SF, som høsten 2000 ble vedtatt omdannet til aksjeselskap. Begrunnelsen var økende konkurranse i de markedene virksomheten opererer i.

2.2.2 Helseforetak

En ny gruppe av statsselskaper er helseforetakene som er regulert i lov av 15. juni 2001 nr. 93. Spesialisthelsetjenesten skal ifølge denne loven organiseres i regionale helseforetak og helseforetak. De regionale helseforetakene skal planlegge og organisere spesialisthelsetjenesten og legge til rette for forskning og undervisning. De regionale helseforetakene skal organisere den utøvende virksomheten innenfor sin region (det vil si sykehus og andre helseinstitusjoner) som helseforetak. Helseforetaksloven er utarbeidet med utgangspunkt i statsforetaksloven, men siden statsforetakenes datterselskaper bare kan organiseres som aksjeselskaper, ble det ansett nødvendig å regulere helseforetakene i en egen lov som åpner for etablering av helseforetak på to nivåer.

Helseforetakene er en helt ny foretaksform for en nærmere avgrenset gruppe av virksomheter. Vi vil ikke gå inn på noen vurdering av denne formen.

2.2.3 Statsaksjeselskaper

De fleste statlig eide selskaper er organisert som statsaksjeselskaper, det vil si aksjeselskaper hvor staten ved et departement eier alle aksjene.

Statsaksjeselskapene representerer et mangfold av virksomheter med store innbyrdes forskjeller både med hensyn til mål, oppgaver og rammebetingelser. Størrelsen på selskapene varierer fra små selskaper med få eller ingen ansatte, til store konsern med flere tusen ansatte. Tilsvarende store variasjonen finnes også med hensyn til omsetning, selskapskapital, utbytte m.v.

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

De fleste av dagens statsaksjeselskaper er etablert på 1990-tallet. Felles for mange av selskapene er at de tidligere har vært organisert innenfor staten, og at omdanningen til aksjeselskap har skjedd som følge av tilpasning til økt konkurranse og en sterkere forretningsmessig fokusering.

Når det gjelder oppgavetyper og rammebetingelser, går det et viktig skille mellom selskaper som opererer i konkurranse med private og selskaper som har tilnærmet monopol. Et eksempel på sistnevnte type virksomhet er Norsk Eiendomsinformasjon AS, som ble stiftet i 1992. Selskapets formål er å sørge for utvikling, drift og distribusjon av informasjon fra Grunnboken og Statens kartverks register over grunneiendommer, adresser og bygninger.

Flere av dagens statsaksjeselskaper drives helt eller delvis finansiert ved bevilgninger og/eller politisk fastsatte priser, avgifter eller gebyrer. Et eksempel på dette er UNINETT AS som ble stiftet i 1993. Selskapets formål er å utvikle et landsdekkende elektronisk tjenestenett, primært rettet mot universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner. Selskapet blir delvis finansiert ved tilskudd over eierdepartementets (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementets) budsjett. Et annet eksempel er Tusenårsskiftet-Norge 2000 AS, som ble stiftet i 1998, med formål å forberede og gjennomføre markeringen av et nytt årtusen og hundreårsjubileum for Norge som selvstendig nasjon. Selskapets driftsinntekter består i vesentlig grad av statlige tilskudd.³²

Utviklingen synes generelt å gå i retning av økt bruk av aksjeselskapsformen for organisering av statlige virksomheter. Flere statlige virksomheter som tidligere har vært organisert på annen måte (enten innenfor staten eller som eget rettssubjekt), er i løpet av de siste ti årene omdannet til aksjeselskap. Eksempler på virksomheter som er omdannet til statsaksjeselskaper i løpet av 1990-tallet er blant annet Telenor, som ble omdannet fra forvaltningsbedrift i 1994, og NRK, som ble omdannet fra stiftelse samme år. Andre eksempler er Norsk Medisinaldepot, som ble omdannet til statsaksjeselskap i 1993, Arcus, som ble skilt ut fra AS Vinmonopolet og etablert som statsaksjeselskap i 1996, og Postbanken BA, som ble omdannet fra særlovselskap til aksjeselskap i 1999.

Et annet sentralt utviklingstrekk er en økende delprivatisering av tidligere heleide statlige virksomheter som driver i konkurranse med private. Norsk Medisinaldepot, Postbanken, Statkorn, Telenor og Statoil er eksempler på slike virksomheter.

³² Regnskap for 1999.

2.2.4 Særlovselskaper

Særlovselskapene er ikke organisert etter noen felles organisasjonsform, men har det fellestrekket at de er stiftet ved en særskilt lov som er utformet for den enkelte virksomheten.

Følgende selskaper er i dag organisert ved særlov: AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, NSB BA, Posten Norge BA og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS opererer på områder som er sterkt regulert. AS-betegnelsen i navnene er historisk betinget, og betyr ikke at selskapene er organisert etter aksjeloven. Lovene for Norsk Tipping og Vinmonopolet har tvert imot flere bestemmelser som gjør at de avviker sterkt fra både aksjeloven og statsforetaksloven. For henholdsvis Posten og NSB, ligger imidlertid organisering og ansvarsforhold tett opp til det som gjelder for statsaksjeselskapene. Tilsvarende er SND organisert etter en lov som er basert på statsforetaksmodellen.

SND har som formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig og framstår som et viktig nærings- og distriktpolitisk virkemiddel. Virksomheten finansieres dels ved bevilgninger over statsbudsjettet.

Posten og NSB er pålagt å utføre særskilte samfunnstjenester. Begge virksomheter mottar økonomisk kompensasjon for dette gjennom statlig kjøp av tjenester. Posten er ved konsesjon gitt enerett til formidling av visse typer brevpostsendinger, men opererer ut over dette i et marked som er preget av stor, og stadig økende, konkurranse. NSB er stort sett enerådende når det gjelder jernbanetransport i Norge, men er som transportbedrift utsatt for konkurranse fra andre transportmidler. NSBs virksomhet er i stor grad politisk styrt, blant annet gjennom begrensninger i ledelsens fullmakter til å treffe vedtak om rutetilbud og priser.

AS Vinmonopolet er det eldste av dagens særlovselskaper. Selskapet ble i 1931 overført fra privat til statlig eie, og regulert ved lov av 19. juni 1931 om Aktieselskapet Vinmonopolet. De øvrige selskapene er alle etablert som heleide statlige selskaper på 1990-tallet. SND ble etablert som særlovselskap i 1992, mens Norsk Tipping har vært et heleid statlig selskap siden 1993. Posten Norge og NSB ble omdannet fra forvaltningsbedrifter og etablert som særlovselskaper i 1996.

Også Postbanken var tidligere organisert som særlovselskap, men ble omdannet til aksjeselskap i 1999. Postbanken er senere fusjonert med DnB.

2.3 Hovedformen stiftelse

Den tredje hovedtilknytningsformen som blir nyttet for statlige virksomheter, er stiftelser, i betydningen stiftelser etablert etter lov av 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser.

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

De fleste stiftelsene finnes i dag innenfor utdannings-, forsknings- og kultursektoren. Mange av disse er etablert som samarbeidsstiftelser, der flere samarbeidsparter går sammen om avsetning av grunnkapital og/eller tilskudd. Stiftelsesformen er brukt til å kanalisere et statlig engasjement – særlig som en virksomhetsform for å organisere samarbeid med andre offentlige instanser og med private aktører. Her er departementene relativt ofte deltakere.³³

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

I 2001 ble det vedtatt en ny lov om stiftelser. Lovens selvstendighetskrav er videreført og det er lagt avgjørende vekt på stiftelsens selvstendighet i forhold til eierpretter eller andre eierpretendenter.

Viktige endringer i den nye loven er blant annet at skillet mellom offentlige og private stiftelser oppheves.³⁴ I den nye loven skilles det bare mellom det som kalles alminnelige og næringsdrivende stiftelser. Flere nye regler tar sikte på å verne om stiftelsens selvstendighet, det vil si at stiftelsene forvaltes som frittstående rettssubjekter, uten påvirkning fra dem som gjør krav på "eierskap" eller fra andre utenforstående, og stiftende organ fratras omdanningsmyndighet. I tillegg er det gitt begrensninger i forhold til at den som har avgitt formuesverdien som inngår som grunnkapital, eller dennes nærstående, ikke hver for seg eller sammen kan være styrets eneste medlemmer. Det er innført et høyere beløpskrav for avsatt grunnkapital for næringsdrivende stiftelser og en strammere regulering av bruken av den, og det legges opp til et mer strukturert regelsett for og gjennomføring av offentlig tilsyn og kontroll med stiftelsene gjennom opprettelse av et stiftelsestilsyn.

³³ Statskonsult 1998:18 Fakta, former og fristilling.

³⁴ Skillet mellom private og offentlige stiftelser er knyttet til hvorvidt stiftelsen har fått en stadfestelse hos fylkesmannen (offentlige stiftelser) eller ikke (private stiftelser). Ifølge den nye stiftelsesloven skal alle stiftelser registreres hos stiftelsestilsynet.



3 Vurdering av tilknytningsformene

3.1 Innledning

I St.meld. nr. 35 (1991–1992), pekes det på tre sentrale hensyn som statens samlede organisasjons- og styringssystem skal ivareta:

- Politisk styrbarhet
- Effektiv oppgaveløsning
- Forankring i rettsstatsprinsippet

Det er åpenbart at disse hensynene kan trekke i forskjellige retninger når det gjelder valg av tilknytningsform. Vektleggingen av hensynene blir derfor avgjørende. I lys av den utviklingen som har skjedd siden stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk ble lagt fram, vil Statskonsult anbefale at disse hensynene gjennomgås, og at innholdet i dem klargjøres. Vi mener at det er særlig viktig å vurdere i hvilken grad systemet ivaretar hensynet til *samlet og overordnet* politisk styring, i tillegg til styring av den enkelte virksomheten. Økt bruk av selskapsorganisering innenfor offentlig virksomhet kan føre til fragmentering og svekkede muligheter for samfunnsstyring på et overordnet politisk nivå. Det bør også vurderes hvorvidt *andre hensyn*, som for eksempel hensynet til brukerne, kan framheves tydeligere.

En optimal forvaltningsstruktur er kjennetegnet ved at virksomhetene gis en mest mulig ”riktig” tilknytningsform gitt myndighetenes behov for kontroll og styring, og den enkelte virksomhets behov for handlefrihet. De retningslinjene som er utarbeidet for valg av tilknytningsform, skal bidra til sammenheng og konsistens i valget av form fra virksomhet til virksomhet. Dagens retningslinjer har i stor grad vært fulgt i omdanninger det siste tiåret, men det har også vært unntak. Én årsak til dette kan være at retningslinjene er forholdsvis generelle, og at det derfor ikke er gitt tilstrekkelig presise anvisninger for valg i enkelte tilfeller.

Begrunnelsen for valget av tilknytningsform kan være knyttet til bestemte forhold internt i virksomheten eller i omgivelsene. Slike forhold kan endre seg, og i slike situasjoner er det viktig at valget av tilknytningsform tas opp til fornyet vurdering.

Statskonsult har i rapporten ”I godt selskap?”³⁵ redegjort for de formelle rammebetingelsene for ulike typer selskaper, og for eierstyring i praksis for et utvalg selskaper. I rapporten konkluderes det blant annet med at selskapsformen har *mindre* betydning for eiers mulighet for styring og at utøvelsen av styring *i liten grad* varierer med selskapsform. En gjennomgang av de eksisterende tilknytningsformene og en klargjøring av retningslinjene for valg av tilknytningsform, vil kunne bidra til å bevisstgjøre sentrale myndigheter i forhold til disse problemstillingene, og på sikt gjøre det statlige organisasjonssystemet mer enhetlig og konsistent.

³⁵ Statskonsultrapport 1998:21.

3.2 Innenfor staten: Forvaltningsorganer

I St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, heter det at staten i hovedsak bør organisere virksomheten som forvaltningsorgan. Virksomheter som driver med tradisjonelle statsoppgaver bør organiseres som forvaltningsorganer, der staten har både det økonomiske ansvaret og ansvaret for at oppgavene løses i samsvar med politiske mål og prioriteringer.

Dagens forvaltningspolitiske retningslinjer framholder altså forvaltningsorganformen som grunnformen i det statlige organisasjonssystemet. Dette innebærer at en selskapsorganisering utenfor staten i utgangspunktet trenger en mer omfattende begrunnelse enn organisering som forvaltningsorgan.

Som vi har vært inne på tidligere, har forvaltningsorganformen de siste ti årene endret seg gjennom innføring av allmenne fullmakter på økonomi-, budsjett- og personalområdet. Også i tiden framover vil det være viktig å legge forholdene til rette slik at forvaltningsorganenes rammevilkår er tilpasset dagens situasjon og setter virksomhetene i stand til å løse sine oppgaver effektivt. En problemstilling som har vært reist ved flere anledninger, er spørsmålet om forvaltningsorganer skal aktivere og avskrive sine investeringer.³⁶ Dette spørsmålet er ett av flere problemstillinger i forhold til statsbudsjettet som vil bli vurdert av et offentlig utvalg som ble nedsatt ved kongelig resolusjon 14. september 2001, og som skal avgi innstilling innen utgangen av 2002.

3.2.1 Ordinære eller bruttobudsjetterte forvaltningsorganer

Organisering som ordinært forvaltningsorgan fremmer forutsigbarhet i oppgaveløsningen, og er først og fremst egnet for sentraladministrative forvaltningsorganer med stort innslag av myndighetsutøvelse. Tilknytningsformen kjennetegnes ved at behovet for politisk kontroll og rettssikkerhet er dominerende, og at langsiktighet og stabilitet tillegges større vekt enn ønsket om rask omstilling og forandring. Eksempler på typiske oppgaver innenfor denne tilknytningsformen er politi- og tolltjenester, skatte- og avgiftsinnkreving.

³⁶ I dag føres forvaltningsorganenes regnskaper etter kontantprinsippet i tråd med Stortingets bevilgningsreglement. Det har ved flere anledninger vært fremmet forslag om å utprøve en overgang til prinsipper som ligger nærmere opp til regnskapsprinsippet som gjelder for regnskapsføring i private virksomheter. Ulempen ved dagens bruk av kontantprinsippet er at alle investeringer avskrives i investeringsåret og at virksomhetens driftsbudsjett dermed ikke belastes med renter og avskrivninger på kapitalen. For forvaltningsorganer som er relativt kapitalintensive er dette uheldig, fordi driftsbudsjettene ikke gir noe dekkende bilde av virksomhetens faktiske ressursbruk idet bruken av investert kapital ikke kommer til uttrykk som en kostnad. Hensynet til bruken av statsbudsjettet i konjunkturstyringen tilsier at kontantprinsippet bør beholdes fordi et utgiftsbasert statsregnskap gir den beste oversikten over statens samlede etterspørsel etter varer og tjenester. Kontantprinsippet er dessuten et enkelt prinsipp for statens mange regnskapsførere. En overgang til regnskapsprinsippet vil innebære at budsjett og regnskap i større grad baseres på skjønsmessige vurderinger, og det blir dermed også større rom for strategiske tilpasninger for den enkelte virksomhet.

Prinsipielt mener Statskonsult at den ordinære forvaltningsorganformen ikke egner seg for virksomheter som driver forretningsmessig i et marked. Slike virksomheter bør gjennomgå med tanke på omdanning. På den andre siden bør offentlig myndighetsutøvelse legges til ordinære forvaltningsorganer. Dette innebærer at virksomheter som både driver forretningsmessig virksomhet og har ansvar for myndighetsoppgaver, bør skille disse virksomhetene organisatorisk.

3.2.2 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer

Hermansen-utvalget skiller i sin innstilling mellom ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Utvalget ser ønsket om å markere forvaltningsorganets uavhengighet fra politisk styring som en hovedbegrunnelse bak etableringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. I stortingsmeldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk³⁷ heter det at forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter som hovedregel bør velges som tilknytningsform for virksomheter som staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavens karakter tilsier at den løpende virksomheten må eller bør styres mer uavhengig eller selvstendig i forhold til politiske myndigheter. Formålet med tilknytningsformen er å forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver med virksomhetenes behov for faglig integritet. Det ble også påpekt at behovet for å etablere stiftelser ville bli redusert ved økt bruk av denne tilknytningsformen.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er ikke nevnt som egen form i Administrasjonsdepartementets veiledningshefte om tilknytningsformer for statlige virksomheter.

I Hermansen-utvalgets innstilling er det lagt til grunn at formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter skal reserveres for virksomheter som mottar sin bevilgning over en 50-post i statsbudsjettet. Etter dagens inndeling er nettobudsjetterte virksomheter derfor skilt ut som en egen form. En fordel med denne inndelingen er at 50-postbevilgningen gjør nettobudsjetterte virksomheter relativt ”synlige” og lette å kjenne igjen i budsjettet. På den andre siden benyttes 50-poster også ved overføringer til en rekke andre formål enn nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Virksomheter som går over fra brutto- til nettobudsjettering er gjennomgående virksomheter som har en forholdsvis stor andel av sine inntekter fra andre – gjerne flere – kilder enn budsjettbevilgningen, og der disse inntektene ikke alltid er like enkle å forutsi størrelsen av på forhånd i budsjettprosessen.

Nettobudsjettering av tjenesteproduserende virksomheter har de siste årene ofte vært innført i kombinasjon med at det også er gitt fullmakter som gir større faglig autonomi (særlig for forskningsvirksomhet), eller bare for å tilrettelegge for mer effektiv og fleksibel drift av tjenesteproduksjonen. For begge formålene vil nettobudsjettering medføre en omlegging av økonomistyringen både i forhold

³⁷ St.meld. nr. 35 (1991–1992).

til statsbudsjettet og internt i virksomheten, og innebære omlegging av styringen internt og regnskapsføringen i virksomheten. I lys av fristilling av statlige virksomheter er det avgjørende å ha organisasjonsformer som kan gi mulighet for større økonomisk handlefrihet innenfor staten. Å skille forvaltningsorganene i to underformer basert på brutto- og nettobudsjettering, bidrar til å imøtekomme et slikt behov.

Bruk av brutto- og nettobudsjettering som et hovedkriterium for inndeling kan imidlertid føre til en sterk fokusering på de budsjettmessige fullmaktene. I dag har de fleste nettobudsjetterte forvaltningsorganene betydelige inntekter i tillegg til overføringen fra staten, men dette gjelder ikke alle. Ikke for noen av de nettobudsjetterte forvaltningsorganene er nettobudsjettering eneste fullmakt. Videre har de fleste virksomhetene som i dag kommer inn under gruppen av ordinære eller bruttobudsjetterte forvaltningsorganer, én eller annen form for fullmakt. Eksempler er faglige og administrative fullmakter og fullmakter som avskjærer departementets hierarkiske instruksjonsmyndighet.

Dagens retningslinjer gir liten veiledning med hensyn til bruken av fullmakter som ikke er knyttet til budsjett, og det er vanskelig å få en samlet oversikt over utbredelsen av de ulike fullmaktene i dagens organisasjonssystem.

For å gjøre det enklere å definere hvilke fullmakter et forvaltningsorgan bør ha, enten ved opprettelse eller ved omdanning av allerede eksisterende organer, anbefaler Statskonsult at det utarbeides en oversikt over hvilke fullmakter som er gitt, og begrunnelsene for disse. En slik oversikt vil gi et inntrykk av variasjonsbredden innenfor forvaltningsorganformen, og kan danne utgangspunkt for utarbeiding av retningslinjer for bruk av de ulike fullmaktene. Slike retningslinjer vil gjøre det enklere å definere de nødvendige fullmaktene, samtidig som det ikke gis flere fullmakter enn nødvendig. Arbeidet med en slik oversikt kan ta utgangspunkt i LOS-senterets rapport om inntekter og omstilling i statlige forvaltningsorganer, og bygge ut den oversikten over forvaltningsorganene som ligger til grunn for rapporten.³⁸

Retningslinjer for bruk av nettobudsjetteringsfullmakten

Bruttobudsjettering er et hovedprinsipp nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement § 4, annet ledd, hvor det heter at statsbudsjettets inntekter og utgifter skal "føres opp med brutto beløp."

I St.prp. nr. 65 (1990–1991) og i Innst. S. nr. 176 (1990–1991) om endringer i statens budsjettssystem, er bruk av nettobudsjettering spesielt omtalt. Her heter det at forslag om å nettobudsjettere en virksomhet må komme som en logisk konklusjon på en utredning om en friere stilling for vedkommende virksomhet, hvor det er virksomhetens *spesielle situasjon* som står i fokus.

Utvalget som vurderte reformer av Stortingets budsjettbehandling³⁹ henviste til ovennevnte uttalelse og mente at det bør vurderes om det kan være hensikts-

³⁸ Rolland, V., Paul G. Roness og Kristin Rubecksen: Inntekter og omstillinger i statlige forvaltningsorganer ved tusenårsskiftet: Noen foreløpige observasjoner. LOS-rapport nr. 109, 2001.

³⁹ Vedlegg til Innst. S. nr. 243 (1996–1997) om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

messig at noen flere virksomheter gis anledning til å fravike bruttoprinsippet. Utvalget presiserer imidlertid at *hovedregelen* i bevilgningsreglementets § 4 ikke foreslås endret.

Etter Statskonsults vurdering bør disse konklusjonene innarbeides i retningslinjene for valg av tilknytningsform.

3.2.3 Forvaltningsbedrifter

I dagens retningslinjer for valg av tilknytningsformer, heter det at forvaltningsbedriftsformen bør benyttes for de av de kjøperfinansierte, forretningsmessige tjenesteytende virksomhetene som har oppgaver av en slik art at det er behov for politiske styringsmuligheter i forhold til den løpende driften og innholdet av virksomheten. Videre heter det at forvaltningsbedriftsformen vil være naturlig å velge der det er et betydelig behov for politisk styring og der markedssituasjonen ikke nødvendigvis gjør enda større forretningsmessig handlefrihet.

Dagens forvaltningsbedrifter er langt mer uensartede både i omfang og virksomhetsområde enn hva som særpreget de store infrastrukturbedriftene som er blitt omdannet til statselskaper, og som retningslinjene fra tidlig på 1990-tallet omhandler. Forvaltningsbedriftsformen har dermed fått nytt innhold når det gjelder hvilke typer virksomheter som inngår, men den er i hovedsak uendret når det gjelder organisasjons- og styringsformer. Dagens forvaltningsbedrifter er innbyrdes svært forskjellige, og de fleste har innslag av både myndighetsutøvelse og monopolbasert og/eller konkurranseutsatt tjenesteproduksjon i samme virksomhet. Både effektivitetshensynet, fordelingsmessige hensyn og samordningshensynet er framtrepende.

Ved siden av at det har skjedd en endring i typer av virksomheter innenfor formen, har den enkelte bedriften også gjennomgått endringer. Formen kan sies å ha fungert som en mellomform for virksomheter som i dag er organisert som selskaper.

I løpet av 1990-tallet har forvaltningsbedriftene økt sitt forretningsmessige fokus. Denne dreiningen har gitt konflikter mellom forvaltnings- og forretningsdelen, som igjen har ført til organisatorisk oppsplitting eller omdanning. Dette er tydeligst når det gjelder kombinasjon av oppgavetyper myndighetsutøvelse og konkurranseutsatt tjenesteproduksjon, men gjelder også for kombinasjonen av myndighetsutøvelse og monopolbasert tjenesteproduksjon. Forvaltningsbedriftsmodellen har vært og er et virkemiddel for å omfordele inntektene mellom overskudds- og underskuddsaktivitet i bedriften. Imidlertid er konkurransevridende kryssubsidiering i dag ikke et legitimt virkemiddel for statlig virksomhet som konkurrerer med andre aktører.⁴⁰ Andre styringsteknikker eller virkemidler er kommet til, som for eksempel prisregulering, konsesjonsordninger og kjøp av tjenester.⁴¹

⁴⁰ Statskonsultbok: Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer, utgitt 2001.

⁴¹ Statskonsultrapport 1999:16 Statlig eierskap og sektorstyring.

Statskonsult mener prinsipielt at formål og oppgaver blir best ivaretatt ved en deling av forvaltningsoppgaver og forretningsoppgaver – både monopolbaserte og konkurranseutsatte.

Vi mener at det bør vurderes om dagens forvaltningsbedrifter kan deles i ett forvaltningsorgan og ett eller flere selskaper. Sektorpolitiske mål knyttet til statlig tjenesteyting bør søkes ivaretatt gjennom andre virkemidler enn organisering innenfor staten. Fullmaktene som i dag kun gjelder for forvaltningsbedrifter, som aktivering av investeringer og adgang til å etablere datterselskaper, vil ved en deling bli ivaretatt i selskapsformene. Et skille mellom myndighetsutøvelse og statlig tjenesteyting vil gi en tydeligere inndeling av statens ulike funksjoner, noe som vil skape større rolleklarhet både for politisk ledelse, virksomhetene og deres brukere. Hvilke underformer innenfor de to hovedformene forvaltningsorganer og selskaper som er mest aktuelle, vil avhenge av vurderingene i hver enkelt virksomhet.

3.2.4 Etablering av aksjeselskap under forvaltningsorganer

De siste årene har vi sett en viss utvikling i retning av at statlig tjenesteproduksjon i regi av forvaltningsorganene foregår i konkurranse med private aktører. I tillegg har staten innført markedslignende mekanismer, som for eksempel prising av tjenester med internfakturerings, som et virkemiddel for mer effektiv drift av statens virksomheter. Flere sektorer og virksomheter er inne i omstillingsprosesser der slike spørsmål er aktualisert, for eksempel Arbeidsmarkedsetaten, Statens vegvesens produksjonsvirksomhet og Jernbaneverket.⁴² Denne utviklingen aktualiserer problemstillingen knyttet til hvorvidt forvaltningsorganer skal kunne etablere underliggende selskaper.

Det er ingen formelle hindringer i norsk lovgivning når det gjelder å etablere selskaper direkte under et forvaltningsorgan. Enkelte av forvaltningsbedriftene har i dag slike underliggende selskaper. Det er heller ikke noe til hinder for at forvaltningen av eierskapet kan delegeres fra et departement til et underliggende organ.⁴³ Siden aksjelovene krever minimum 100 000 kroner i aksjekapital, og Stortinget er den bevilgende myndigheten, må forslag til opprettelse av aksjeselskaper forelegges Stortinget i egen proposisjon eller i budsjettproposisjonen.⁴⁴ Ett unntak er at Stortinget har gitt et generelt forhåndssamtykke i universitetsloven, der det er åpnet for opprettelse og deltakelse i aksjeselskaper. For 2002 er det foreslått bevilget i overkant av 200 000 kroner på en 90-post til dette formålet.⁴⁵

⁴² Ot.prp. nr. 70 og Innst. O. nr. 34 (1999–2000) om lov om endringer i lov av 4. februar 1997 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljøet med mer, i lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn med mer og i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting og St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Samferdselsdepartementet.

⁴³ Eivind Smith: NOU 1999:18 Organisering av oppdragsvirksomhet, vedlegg 2.

⁴⁴ Stortinget har selv, ved behandling av Dok. nr. 7 (1972–1973) lagt til grunn at Stortinget har den reelle avgjørelsen når det gjelder beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement i selskaper hvor staten er eneaksjonær. (Ref. eierrolleutvalget s. 28.)

⁴⁵ St.prp. nr. 1 (2001–2002) kapittel 281 post 90.

Selv om det ikke er formelle hindringer i veien for å etablere selskaper under forvaltningsorganer, er det andre hensyn som må ivaretas. Dette gjelder særlig hensyn av styringsmessig karakter og forholdet til statsrådets ansvar overfor Stortinget.

Statens økonomiske ansvar vil i følge aksjelovene være begrenset til aksjekapitalen. Ansvarsforholdet må likevel vurderes opp mot kommunikasjon og styring i praksis, men disse problemstillingene er ikke rettslig prøvd. Ett spørsmål er om forvaltningsorganets (eierens) styringspraksis kan utvide statens økonomiske ansvar for den underliggende virksomheten. I tilfeller der forvaltningsorganet har detaljstyrt og gått utover reglene for hvordan eierstyringen skal skje, kan dette bli konsekvensen. Statsråden vil ha begrenset kontroll- og styringsmuligheter overfor forvaltningen av eierskapet. Den samme problemstillingen vil gjelde i tilfeller hvor det underliggende selskapet har en ekspansiv strategi der selskapets omfang utvides til nye virksomhetsområder. Grensene mellom hva som anses å være en del av staten som juridisk person og hva som defineres utenfor staten, kan framstå som uklare. Først i en eventuell krisesituasjon vil spørsmålet om staten har økonomiske forpliktelser utover innskutt kapital i datterselskapet, kunne avklares.

Selskapsetablering under forvaltningsorganer bidrar til en mer fragmentert stat og potensielle styringsproblemer. Statsrådets ansvar vil gjelde fullt ut selv om forvaltningen av eierskapet er delegert til et underliggende forvaltningsorgan. Statsråden har begrensede muligheter til å kontrollere og styre forholdet mellom forvaltningsorganet og selskapet. Styringskjeden blir forlenget, og virksomheten fjernes fra statens kjerne. Statsrådenes styringsmulighet synes å være innskrenket, og står derfor i et misforhold til vedkommendes ansvar. Selv om dette vil være mer kritisk på områder av stor politisk viktighet enn på områder med lite politisk styringsbehov, er vår oppfatning at dette er et uheldig prinsipp for organisering av statlig virksomhet.

Dessuten vil det kunne oppstå målkonflikter mellom den mer forretningsmessige delen av virksomheten som er organisert i det underliggende selskapet og ansvaret for ivaretagelsen av forvaltningsoppgaver som ligger hos forvaltningsorganet. Denne uheldige sammenblandingen har vi vært inne på i drøftingen av forvaltningsbedriftsmodellen. Her anbefalte vi en generell oppsplitting av myndighetsutøvelse og produksjonsvirksomhet. Å åpne for etablering av selskaper under forvaltningsorganer blir å gå den motsatte veien ved å knytte disse funksjonene tettere sammen.

På bakgrunn av dette, mener Statskonsult at det ikke bør etableres selskaper under forvaltningsorganene. Vi ser likevel at det helt unntaksvis kan være behov for slike etableringer når virksomheter er i omstilling, siden det gir virksomheten anledning til å bygge opp kompetanse før selskapet kan operere under like vilkår i et marked. En slik løsning bør i så fall være av tidsbegrenset varighet.

3.3 Utenfor staten: Selskaper og stiftelser

3.3.1 Statsforetak

I følge St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, bør statsforetaksformen benyttes dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål.

Ved omtale av statsforetaksformen er det i meldingen lagt vekt på at

”...formen skal gi den enkelte virksomhet frihet til å ivareta forretningsmessige hensyn i en konkurransesituasjon. Ved at det i loven, og eventuelt i foretakets vedtekter, angis kriterier for ulike spørsmål som skal legges frem for foretaksmøtet/ departementet, kan tilknytningsformen gi grunnlag for sektorpolitisk styring. Statsforetaksformen representerer således et grunnlag for overordnet, eierbasert styring av de strategiske sidene av virksomheten. Det sikrer også at hensynet til de rent forretningsmessige forhold kan avbalanseres mot de sektorpolitiske. Innenfor de rammene som fastsettes kan den forretningsmessige virksomheten drives i en organisasjon som er tilpasset markedets spilleregler og krav til effektivitet, lønnsomhet og fornyelse. Et aktivt og ansvarlig styre spiller en stor rolle ved en slik organisasjonsform.”⁴⁶

Den viktigste forskjellen mellom statsaksjeselskapene og statsforetakene er at staten har ansvar for statsforetakenes samlede økonomiske forpliktelser. Dette innebærer at statsforetaket ikke kan gå konkurs, jf. statsforetakslovens § 4. Krav fra eier om å ivareta hensyn som ikke er forretningsmessig begrunnet, vil dermed ikke innebære noen form for risiko for kreditorene.

Statsforetaksloven inneholder også bestemmelser som begrenser statsforetakets muligheter til låneopptak (jf. § 5), og til å inngå avtale om deltakelse i et selskap eller annet samarbeidsforhold hvor foretaket har et ubegrenset ansvar for den felles virksomhetens samlede forpliktelse (jf. § 23). Loven inneholder også enkelte bestemmelser som knytter ledelsen i statsforetaket noe nærmere opp til eierdepartementet enn det som er tilfellet for selskaper som er organisert etter aksjeloven. I følge loven er blant annet styret i statsforetak pålagt å legge fram visse typer saker i skriftlig form for eierdepartementet før vedtak treffes. Dette gjelder saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter (jf. § 23).

Målet om å drive forretningsmessig kan lett komme i konflikt med målet om å ivareta ulike sektorpolitiske oppgaver gjennom eierstyringen. Utviklingen de senere årene har, blant annet på grunn av nye reguleringsregimer og økt konkurranseeksponering, gått i retning av at sektorpolitiske hensyn i stadig større grad ivaretas gjennom andre typer virkemidler (for eksempel konsesjoner og andre reguleringer, samt statlig kjøp av tjenester), og at eierstyringen konsentreres om de bedriftsøkonomiske målene.

⁴⁶ Side 34.

Det er et overordnet politisk mål at konkurranseutsatte statlige virksomheter bør ha mest mulige like vilkår som sine private konkurrenter.⁴⁷ Bestemmelsene i statsforetaksloven om at staten skal skyte inn nødvendige midler for å dekke alle fordringshavere ved en eventuell avvikling, samsvarer ikke med dette målet. Bestemmelsene kan dessuten komme i konflikt med reglene om forbud om statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61, jf. EF-traktatens artikkel 87. Reglene innebærer et generelt forbud også mot overføringer av finansielle lettelser til statseide selskaper når dette er betingelser som ikke kunne vært oppnådd i markedet. Hvorvidt statsforetaksformen er egnet for organisering av konkurranseutsatte statlige virksomheter, vil måtte vurderes nærmere i det enkelte tilfellet med utgangspunkt i hvilke unntak som er akseptert i forhold til konkurransereglene for virksomheter som er pålagt særskilte samfunnsoppgaver.⁴⁸ ESA vurderer for tiden spørsmålet om statsforetakslovens økonomiske garantiansvar er i samsvar med EØS-avtalen.

Statskonsult mener at statsforetaksloven hittil har hatt begrenset betydning ut fra antall virksomheter som er organisert etter denne modellen. Statskonsult vil anbefale at det gjennomføres en mer omfattende gjennomgang og vurdering av statsforetakslovens intensjon og innhold i lys av de erfaringene som er høstet med hensyn til eierstyring i praksis og utviklingen i den statlige virkemiddelbruken i løpet av 1990-tallet. En slik gjennomgang bør ende opp i en vurdering av hvorvidt statsforetak bør opprettholdes som egen tilknytningsform eller ikke.

Bortsett fra det økonomiske garantiansvaret kan flere av de forholdene som for statsforetakene er regulert i lovs form, alternativt innarbeides som bestemmelser i vedtektene ved valg av en annen selskapsform. Både statsaksjeselskaper og særlovselskaper har således bestemmelser i vedtektene (“§ 10”) om at ”saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning”, skal forelegges generalforsamlingen. Vedtektene for nevnte selskaper inneholder også bestemmelser om framlegging av såkalte § 10-meldinger for Stortinget. Tilknytningsformen er derfor ikke avgjørende for å ivareta denne typen hensyn, og statsforetaksformen bør bare anvendes i tilfeller hvor det kan gis en særlig begrunnelse for at staten skal gi en lovfestet garanti for at virksomheten ikke skal kunne gå konkurs.

Ved en gjennomgang av statsforetaksloven bør en også vurdere behovet for en klarere presisering av eierdepartementets rolle og ansvar i forhold til ledelsen i et statsforetak. Garantien mot å gå konkurs medfører at staten påtar seg et større økonomisk ansvar ved opprettelse av et statsforetak enn ved opprettelse av et aksjeselskap. Konsekvensen av dette er at styrets ansvar og disposisjoner begrenses med hjemmel i statsforetaksloven, og det bør vurderes hvorvidt dette er tilstrekkelig fulgt opp i praksis. Statskonsult vil blant annet foreslå en vurdering av om statsforetaksloven bør inneholde mer konkrete bestemmelser om hvilke typer saker som bør forelegges eierdepartementet før foretakets ledelse kan fatte bindende vedtak på vegne av selskapet. Statsforetakenes praksis i forhold til etablering av datterselskaper bør også vurderes nærmere, særlig tatt i betraktning av at enkelte statsforetak er engasjert i svært mange datterselskaper. I avsnitt 3.2.4, diskuterte vi opprettelsen av aksjeselskaper under forvaltnings-

⁴⁷ Jf. blant annet St.meld. nr. 40 (1997–1998) om eierskap i næringslivet.

⁴⁸ Jf. Inger Johanne Sand: Notat av 13.12.00.

organer. Mange av de samme argumentene knyttet til styring og ansvar kan sies å gjelde for statsforetakene.

Vår vurdering er at statsforetaksformen som hovedregel ikke er egnet for organisering av konkurranseutsatt virksomhet. Dersom statsforetaksformen opprettholdes, mener vi derfor at det er behov for å endre de forvaltningspolitiske retningslinjene. Som en følge av statens utvidede økonomiske ansvar i forhold til statsforetakene, bør retningslinjene legge sterkere vekt på avveiningen mellom styrets/ledelsens fullmakter og ansvar og behovet for styring og kontroll fra eierens side.

Statsforetaksformen vil, dersom den opprettholdes, etter Statskonsults mening først og fremst være et alternativ for virksomheter som hovedsakelig finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet, eller hvor inntektene bestemmes ved politisk fastsatte priser, avgifter eller gebyrer. Dette vil i mange tilfeller dreie seg om monopolvirksomheter, men kan også gjelde virksomheter som opererer i et konkurransemarked, men som er pålagt å ivareta visse ikke-kommersielle hensyn. Vi vil imidlertid understreke at aksjeselskapsformen også for disse selskapene, i de fleste tilfellene vil være den best egnede tilknytningsformen.

3.3.2 Statsaksjeselskaper

I følge St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk bør statlig engasjement i næringsvirksomhet uten at det foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn, organiseres som aksjeselskap.⁴⁹

Retningslinjene slår videre fast at det er et hensiktsmessighetsspørsmål hvorvidt man skal velge heleid eller deleid aksjeselskap når staten engasjerer seg i næringsvirksomhet på forretningsmessig grunnlag.

Et viktig utgangspunkt for styring av statlige selskaper er at styringen skal skje etter forretningsmessige prinsipper. Et viktig prinsipp, som er nedfelt i en rekke stortingsdokumenter de senere årene,⁵⁰ er at statlige selskaper, så langt det er mulig, skal drive sin virksomhet etter de samme retningslinjene som de private selskapene de konkurrerer med. Avkastnings- og utbyttepolitikken har i tråd med dette, blitt stadig viktigere instrumenter i forbindelse med styring av statlig næringsvirksomhet. Utbyttet for det enkelte året, fastsettes av generalforsamlingen på bakgrunn av regnskapet for foregående år.

For staten er det viktig å organisere og utøve oppgavene som eier, myndighet og kunde på en måte som skaper tillit til at statlig eide selskaper ikke gis spesielle vilkår eller fordeler i konkurranse med andre nasjonale og internasjonale virksomheter. Aksjeselskapsformen er etter Statskonsults vurdering den selskapsformen som klart skiller mellom eier- og driftsansvar, og vil ut fra dette være den best egnede organisasjonsformen for konkurranseutsatt statlig forretningsvirksomhet.

⁴⁹ St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, side 34.

⁵⁰ Jf. blant annet St.meld. nr. 40 (1997–1998) Om eierskap i næringslivet.

Mange av de bestemmelsene som er inntatt i statsforetaksloven om begrensninger i styrets ansvar og disposisjoner, kan alternativt tas inn i vedtektene for et aksjeselskap, jf. forrige avsnitt. Etter Statskonsults mening bør aksjeselskapsformen være hovedformen for organisering av statsselskaper. Statsforetaksformen bør, dersom den videreføres, bare unntaksvis benyttes.

Spørsmål knyttet til å organisere ikke-kommersiell virksomhet som aksjeselskap, har vært lite fokusert. Også for slike virksomheter vil organisering som aksjeselskap kunne være aktuelt. Valget av organisasjonsform vil i slike tilfeller måtte baseres på en avveining mellom ledelsens fullmakter og ansvar og behovet for styring og kontroll fra eiers side utover det som er naturlig for et aksjeselskap.

Det er imidlertid ingen formelle hindringer for bruk av aksjeselskapsformen ved organisering av denne typen virksomheter. Selskapsorganisering av denne typen virksomheter vil være et spørsmål om hensiktsmessighet, hvor blant annet hensynet til faglig autonomi og en effektiv økonomiforvaltning vil måtte veies opp mot behovet for politisk styring og kontroll.

3.3.3 Særlovselskap

Særlovselskapene er ikke organisert etter noen felles organisasjonsform, men danner en uensartet gruppe ved at de er etablert ved særskilt lov utformet for den enkelte virksomheten.

Etter dagens retningslinjer bør antallet underformer innenfor selskapsformen begrenses.⁵¹ Det bør normalt ikke være behov for å organisere selskaper som skal drive forretningsmessig tjenesteyting og næringsvirksomhet etter særlover.⁵²

Aksjeselskap og statsforetak er standardiserte organisasjonsformer, mens særlovselskapene ikke er organisert etter noen felles organisasjonsform. Særlovene er vanligvis utformet med utgangspunkt i aksjeloven eller statsforetaksloven. Etter Statskonsults vurdering bør man ut fra dette unngå å framstille særlovselskaper som en egen form på linje med statsaksjeselskaper og statsforetak, slik det ofte gjøres. Statskonsult er for øvrig enig i den vurderingen som ligger til grunn for de forvaltningspolitiske retningslinjene om at det som hovedregel ikke vil være behov for å organisere selskaper som skal drive forretningsmessig tjenesteyting og næringsvirksomhet etter særlover. Med dette som utgangspunkt vil vi anbefale en gjennomgang og vurdering av dagens særlovselskaper med sikte på endring i tilknytningsform.

⁵¹ St.meld. nr. 35 (1991–1992) s. 34–35.

⁵² St.meld. nr. 35 (1991–1992) s. 35.

3.3.4 Stiftelser

I henhold til dagens retningslinjer bør

”..stiftelsesformen ikke [bør] nyttes når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter i virksomheten eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Dette innebærer at stiftelsesformen ikke bør velges når oppgavene har karakter av myndighetsutøvelse, virkemiddel-disponering eller tjenesteyting der staten har ansvaret for tjenesteytingens omfang og kvalitet.”⁵³

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.⁵⁴ Fokuset i undersøkelsen er om den statlige styringen av stiftelser er så omfattende at den kan sies å være i strid med stiftelsesloven, eventuelt at det kan stilles spørsmål om stiftelsene er reelle, samt om stiftelsesformen er hensiktsmessig sett i lys av statlig styringsbehov og mål på området. Konklusjonen var at Riksrevisjonen stilte seg kritisk til statens bruk av stiftelser, og Stortinget har sluttet seg til denne kritikken.⁵⁵ Arbeids- og administrasjonsdepartementet har fulgt opp Stortingets vedtak, og i underkant av 200 stiftelser er under vurdering i de ulike departementene.⁵⁶ Som støtte i dette arbeidet har Statskonsult utarbeidet en veiledning.⁵⁷

I den nye stiftelsesloven er stiftelsens autonome karakter blitt innskjerpet, jf. avsnitt 2.3. Disse endringene innebærer etter Statskonsults mening at dagens retningslinjer bør videreføres, og at stiftelsesformen som hovedregel ikke bør anvendes ved organisering av oppgaver som staten tar ansvaret for.

⁵³ St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.

⁵⁴ Dok. nr.3:6 (1998–1999) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

⁵⁵ Innst. S. nr. 177 (1998–1999) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomitéen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning.

⁵⁶ St.prp. nr. 1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

⁵⁷ Statskonsultrapport 1999:18 Staten sin bruk av stiftingar.

4 Oppsummering av konklusjoner

I kapittel 2 og 3 har vi redegjort for dagens organisasjonssystem og utviklings-trekk innenfor systemet, og vi har foreslått endringer i utforming og bruk av enkelte av tilknytningsformene. I dette kapitlet gis en samlet oppsummering av de forslagene som framkommer på bakgrunn av vurderinger og anbefalinger i kapitlene foran.

4.1 Statens organisasjonssystem

Vi har i denne rapporten ikke gått nærmere inn på hva som er et optimalt antall tilknytningsformer innenfor og utenfor staten. Vårt utgangspunkt er at en bør tilstrebe et best mulig samsvar mellom en virksomhets mål og oppgaver og virksomhetens tilknytningsform. Målet for det statlige organisasjonssystemet som helhet må være å definere et *tilstrekkelig* antall former som dekker behovene for ulike kombinasjoner av fristilling og overordnet styring i virksomhetene. For få former kan gjøre det vanskelig å skille virksomhetenes særtrekk fra hverandre med den konsekvensen at tilknytningsformen i praksis sier lite om hvordan virksomheten faktisk er organisert og styrt. På den andre siden blir systemet fort uoversiktlig når det eksisterer mange tilknytningsformer. Mange former kan gjøre det vanskeligere å se de mest grunnleggende forskjellene mellom formene og hvilke føringer den enkelte tilknytningsformen legger på organisering og styring.

Konklusjonene i denne rapporten innebærer en reduksjon av antall tilknytningsformer. Vi foreslår at forvaltningsbedriftsformen ikke lenger benyttes, og at statsforetaksloven gjennomgås og vurderes i forhold til behovet for å opprettholde statsforetak som egen tilknytningsform. Videre foreslår vi en gjennomgang av forvaltningsorganene, og i denne forbindelse vil det også være naturlig å se på inndelingen av tilknytningsformene innenfor gruppen av forvaltningsorganer.

4.2 Organisering innenfor staten

Organisering som forvaltningsorgan er grunnformen for statlig organisering. Annen organisering krever i utgangspunktet en mer omfattende begrunnelse enn organisering som forvaltningsorgan.

Organisering som ordinært eller bruttobudsjettert forvaltningsorgan fremmer forutsigbarhet, langsiktighet og stabilitet i oppgaveløsningen. Formen bør benyttes for virksomheter med store krav til politisk og konstitusjonell kontroll.

Hovedregelen er at forvaltningsorganer skal bruttobudsjetteres i statsbudsjettet. Et forslag om å nettobudsjettere en virksomhet bør følge som en konklusjon på en utredning om en friere stilling for vedkommende virksomhet, hvor det er virksomhetens spesielle situasjon som står i fokus.

Forvaltningsorganene har i dag et vidt spekter av fullmakter knyttet til økonomi, budsjett og administrasjon. Hvilke fullmakter den enkelte virksomheten skal få, må vurderes ut fra politiske mål og styringsbehov i hvert enkelt tilfelle. Etter Statskonsults oppfatning er det et behov for å utarbeide en oversikt over hvilke fullmakter forvaltningsorganene er gitt i dag, og hva som er begrunnelsene for disse. En slik oversikt vil gi et inntrykk av variasjonsbredden innenfor forvaltningsorganformen, og kan danne utgangspunkt for utarbeiding av retningslinjer for bruk av de ulike fullmaktene.

Statskonsult anbefaler at forvaltningsbedriftsformen ikke lenger benyttes, men at den vare- og tjenesteproduserende delen av virksomhetene skilles ut i statselskaper, mens myndighetsoppgavene legges til forvaltningsorganer, med eller uten særskilte fullmakter.

Statskonsult anbefaler at det ikke etableres aksjeselskaper under forvaltningsorganer.

4.3 Organisering utenfor staten

De mest vanlige begrunnelsene for statlig eierskap er knyttet til overordnede samfunnpolitiske hensyn, sektorpolitiske hensyn, strategiske hensyn og finansielle hensyn. Ofte vil det være et mål å ivareta en kombinasjon av ulike typer hensyn. Felles for alle de statlig eide selskapene er imidlertid at de etter dagens retningslinjer er forutsatt styrt etter forretningsmessige prinsipper.

Det er i en rekke politiske dokumenter, herunder i St.meld. nr. 40 (1997–1998) om eierskap i næringslivet, lagt stor vekt på at statlig eierskap i næringslivet skal utøves profesjonelt og baseres på forretningsmessige prinsipper. Målet om å drive forretningsmessig vil imidlertid lett kunne komme i konflikt med målet om å ivareta sektorpolitiske oppgaver gjennom eierstyring. Behovet for statlig eierskap av hensyn til sektorpolitiske interesser har samtidig endret seg over tid, og statens ansvar for å ivareta viktige sektorpolitiske oppgaver løses i dag i større grad enn tidlig på 1990-tallet gjennom lovreguleringer, konsesjoner og statlig kjøp av tjenester. Endringer i ytre rammebetingelser og i det statlige virkemiddelapparatet tilsier at det vil være et kontinuerlig behov for å vurdere organiseringen av det statlige eierskapet.

Etter Statskonsults vurdering vil statsaksjeselskapsformen i de fleste tilfeller være godt egnet til å organisere statlig heleide virksomheter som det ut fra konkurransesituasjon og/eller ønske om faglig autonomi og styringsbehov er ønskelig å organisere som selskap.

Statskonsult anbefaler at statsforetakslovens intensjon og innhold gjennomgås og vurderes i lys av erfaringene med statlig eierstyring og utviklingen i den statlige virkemiddelbruken i løpet av 1990-tallet.

Det viktigste skillet mellom statsforetakene og statsaksjeselskapene er knyttet til statsforetakslovens bestemmelser om at staten har et ubegrenset ansvar overfor statsforetakenes kreditorer. Bortsett fra dette økonomiske garantiansvaret,

kan en ved opprettelse av et statsaksjeselskap i vedtektene ta hensyn til de fleste forholdene som er regulert i statsforetaksloven. Etter vår oppfatning vil aksjeselskapsformen derfor i de aller fleste tilfeller være den best egnede formen for organisering av statlige selskaper. Statsforetaksformen bør bare anvendes i de tilfellene der det kan gis en særlig begrunnelse for at staten skal gi en lovfestet garanti for at virksomheten ikke skal kunne gå konkurs.

Dagens retningslinjer framhever friheten til å ivareta forretningsmessige hensyn i en konkurransesituasjon som et hovedkriterium for å velge statsforetaksmodellen. Etter Statskonsults vurdering egner statsforetaksformen seg som hovedregel ikke for organisering av konkurranseutsatt virksomhet. Gjeldende retningslinjer bør derfor endres.

I de eksisterende forvaltningspolitiske retningslinjene heter det at organisering etter særlov i de fleste tilfeller bør kunne unngås med de mulighetene aksjeselskapsformen gir i forhold til å tilpasse vedtektene. Statskonsult anbefaler ingen endringer i disse retningslinjene, og vil anbefale en gjennomgang og vurdering av dagens særlovselskaper med sikte på endring i tilknytningsform.

I henhold til dagens retningslinjer bør stiftelsesformen ikke benyttes for organisering av oppgaver med karakter av myndighetsutøvelse, virkemiddel-disponering eller tjenesteyting der staten har ansvar for tjenestenes omfang eller kvalitet. Den nye stiftelsesloven understreker i enda sterkere grad enn tidligere stiftelsen selvstendige karakter. Vi anbefaler at retningslinjene videreføres slik at stiftelsesformen som hovedregel ikke anvendes ved organisering av oppgaver som staten tar ansvaret for.

REFERANSER

Tittel:	I god form. Tilknytningsformer i staten
Forfatter(e):	Janne K. Kjøllesdal, Marit Rønning, Kjerstin Spångberg, Sidsel Søvik.
Statskonsults rapportnummer:	2001: 24
Prosjektnummer:	32 269
Prosjektnavn:	Tilknytningsformers egnethet
Prosjektleder:	Janne K. Kjøllesdal
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Rapporten gir en vurdering og endringsforslag av de enkelte tilknytningsformene og av det samlede statlige organisasjons-systemet. Rapporten gir også et grunnlag for revidering av retningslinjene for valg av én tilknytningsform framfor en annen.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling
Emneord:	Tilknytningsformer, fristilling, deregulering, autonomi, særskilte fullmakter, forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift, statsselskap, statsforetak, særlovselskap, stiftelser.
Dato:	07.12.01
Sider:	31
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO