
Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Fiskeridepartementet gjennomført en evaluering av Eksportutvalgets tilknytningsform. Et viktig siktemål med evalueringen har vært å foreta en gjennomgang av utvalgets virkemåte etter loven og praksis i styringsforholdet mellom departementet og utvalget. Evalueringens hovedproblemstilling har vært å vurdere hensiktsmessigheten av Eksportutvalgets tilknytningsform til Fiskeridepartementet, med særlig vekt på fiskeriministerens konstitusjonelle ansvar.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er skrevet av Sidsel Søvik (prosjektleder) og Ragnhild Castberg Greni – med bidrag fra Janne K. Kjøllesdal, Haagen Sund og Marit Rønning. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mars 2002

Jon Blaalid
Direktør

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mandat	1
1.3	Statskonsults tilnærming	2
1.3.1	Sentrale definisjoner og avgrensninger	2
1.3.2	Metode	3
1.3.3	Rapportens oppbygging	4
2	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	5
3	EKSSPORTUTVALGETS OPPGAVER, FINANSIERING OG ORGANISERING	9
3.1	Bakgrunn for opprettelsen av Eksportutvalget	9
3.2	Eksportutvalgets oppgaver	9
3.2.1	Rammebetingelser i forbindelse med opprettelsen	9
3.2.2	Utvalgets markedsarbeid	10
3.2.3	Oppgaver etter lakseavtalen	12
3.3	Finansiering	12
3.4	Organisering	13
3.4.1	Organisatoriske rammebetingelser	13
3.4.2	Utvalgets sekretariat	13
3.4.3	Organisering av markedsarbeidet	13
3.5	Sentrale utviklingstrekk	14
3.5.1	Endringer i aktivitetsnivå	14
3.5.2	Endringer i bemanning	15
4	TILKNYTNINGSFORM OG STYRINGSPRAKSIS	16
4.1	Eksportutvalgets tilknytning til Fiskeridepartementet	16
4.1.1	Rettslig status	16
4.1.2	Finansiering og økonomi	17
4.1.3	De ansattes status	17
4.1.4	Offentlighetslov og forvaltningslov	17
4.1.5	Statskonsults vurdering	18
4.2	Styringspraksis	18
4.2.1	Økonomiske forhold	18
4.2.2	Tilsettingsforhold	19
4.2.3	Kommunikasjonsformer og møter	19
4.2.4	Erfaringer	20
4.2.5	Statskonsults vurderinger	20
4.3	Roller og legitimitet	21
4.3.1	Statskonsults vurderinger	22

5	ALTERNATIVE TILKNYTNINGSFORMER.....	23
5.1	Variasjoner innen ulike tilknytningsformer	23
5.1.1	Forvaltningsorganer.....	23
5.1.2	Selskaper.....	24
5.1.3	Stiftelse	25
5.2	Aktuelle tilknytningsformer for Eksportutvalget.....	26
5.2.1	Alternativ 1: Forvaltningsorgan	26
5.2.2	Alternativ 2: Selskapsorganisering.....	28
5.3	Sammenligninger med andre virksomheter	29
	LITTERATUR	31
	VEDLEGG	REGULATORISKE RAMMEBETINGELSER ETTER FISKEEKSPORTLOVEN

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Eksportutvalget for fisk ble etablert 1. juli 1991 med hjemmel i lov av 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportloven). Utvalgets sammensetning og virkemåte er regulert i fiskeeksportloven og i forskrifter med hjemmel i loven.

Fiskeeksportloven fastlegger at Eksportutvalget skal bestå av representanter fra fiskerinæringen, og at utvalget skal være underordnet Fiskeridepartementet. Det fremgår av loven at utvalget skal være *et rådgivende organ for departementet i spørsmål som angår eksport eller omsetning og produksjon i sammenheng med eksport*. Øvrige oppgaver er fastsatt i forskrifter med hjemmel i loven.

Eksportutvalgets virksomhet finansieres av avgifter innkrevd fra fiskerinæringen med hjemmel i lov og forskrift. Siden opprettelsen i 1991, har virksomheten vokst betydelig, både i forhold til omfanget av oppgaver og finansielt.

1.2 Mandat

Fiskeridepartementet har bedt Statskonsult om å evaluere Eksportutvalgets tilknytningsform. Departementet har i brev av 19. juni 2001 formulert følgende mandat for arbeidet:

*” Fiskeridepartementet ønsker en ekstern evaluering av EFF. Evalueringens hovedproblemstilling vil være å **vurdere hensiktsmessigheten av EFFs tilknytningsform til FID, med særlig vekt på fiskeriministerens konstitusjonelle ansvar.***

Et viktig siktemål med evalueringen vil være å foreta en gjennomgang av EFFs virkemåte etter loven og praksis i styringsforholdet mellom FID og EFF.

Evaluators bes spesielt om å vurdere styrker og svakheter ved tilknytningsformen. Et kjernespørsmål gjelder statsrådets konstitusjonelle ansvar, blant annet hvilke implikasjoner det har for fiskeriministeren at departementet har en observatør i Utvalgsmøtene.

Departementet anser tilknytningsformen mellom EFF og FID som formålstjenlig, men som en del av evalueringen vil det kunne være aktuelt å sammenligne EFFs tilknytningsform med ordninger i andre statlige styrer.

Forholdet mellom de forvaltningsoppgaver EFF er pålagt å utføre og EFFs virksomhet som rådgivende organ for fiskerinæringen i markedsrelaterte saker bes også belyst.

Innretningen av og kvaliteten på EFFs rene markedsarbeid faller utenfor mandatet til denne evalueringen.

Problemstillingene ovenfor er å betrakte som en bestilling til evaluator. Det er ønskelig at evaluator legger vekt på å vurdere mulige årsaksforhold, effekter og konsekvenser.”

1.3 Statskonsults tilnærming

1.3.1 Sentrale definisjoner og avgrensninger

Statlige tilknytningsformer

Evalueringens hovedproblemstilling vil, som understreket i mandatet, være å vurdere hensiktsmessigheten av Eksportutvalgets tilknytningsform, med særlig vekt på fiskeriministerens konstitusjonelle ansvar.

Begrepet tilknytningsform er definert som den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakten på, det vil si til departement eller Kongen (regjeringen). En viktig prinsipiell forskjell mellom alternative tilknytningsformer går mellom hovedformene forvaltningsorgan, som er organisert som en del av staten, og selskaper og stiftelser, som er organisert som selvstendige rettssubjekter.

Gjennom valg av tilknytningsform fastsettes *rammer* for de sentrale statlige organenes ansvars- og styrings*muligheter* – og motsvarende for den enkelte virksomhetens handlefrihet. Organisering av en virksomhet vil, *innenfor de rammene som følger av den valgte tilknytningsformen*, i større eller mindre grad, kunne tilpasses den enkelte virksomhetens egenart og situasjon gjennom nærmere utforming av fullmakter og styrings- og kontrollsystemer. Dette innebærer at det vil kunne være store variasjoner innen én og samme tilknytningsform når det gjelder ulike virksomheters autonomi, og med hensyn til de formelle styringsrelasjonene mellom overordnet myndighet og den enkelte virksomheten. Innenfor én og samme tilknytningsform og de samme styrings-systemene, vil det dessuten kunne etableres ulik praksis med hensyn til kommunikasjonsformer og styringsmessig oppfølging.

Statsrådens ansvar

Statsrådsansvaret er utledet av regjeringens ansvar som øverste leder av statsforvaltningen. Enhver fagstatsråd er ansvarlig for sitt departements forvaltningsområde, med mindre myndigheten og dermed også ansvaret eksplisitt er begrenset.

Statsrådsansvaret kan deles inn i to hovedkategorier, det konstitusjonelle og det parlamentariske ansvaret. Det konstitusjonelle ansvaret omfatter riksrettsansvaret, slik dette kommer til uttrykk i grunnloven § 5 og § 30. Dette ansvaret er definert i vår konstitusjon og kan gjøres gjeldende hvis beslutninger som treffes innenfor vedkommende statsråds ansvarsområde er i strid med konstitu-

sjonen eller loven. Det parlamentariske ansvaret er det ansvaret statsråden har direkte ovenfor Stortinget og som følger av parlamentarismen slik den fungerer i vårt system. Slik vi oppfatter mandatet, er imidlertid ikke skillet mellom disse to ansvarsformene vesentlige for vår videre analyse.

Avgrensninger

Det er viktig å understreke at Statskonsults evaluering ikke gjelder Eksportutvalgets virksomhet som sådan, men *organisatoriske forhold* knyttet til dagens tilknytningsform og styringspraksis. Evalueringen er basert på de rammebetingelsene som er fastlagt i fiskeeksportloven og avledet regelverk. Innretningen av og kvaliteten på arbeidet *innenfor* de rammene som er definert ved lov og forskrift, er ikke vurdert.

Statskonsult har i sin drøfting av alternative tilknytningsformer lagt til grunn at Eksportutvalget fortsatt skal være underordnet Fiskeridepartementet, slik det fremgår av fiskeeksportloven. Basert på denne forutsetningen, har vi sett nærmere på alternative organisatoriske løsninger. En vurdering av å organisere Eksportutvalget som en ikke-statlig virksomhet, inngår ikke i mandatet.

En vurdering av hensiktsmessigheten av en bestemt tilknytningsform vil måtte omfatte en rekke elementer, herunder:

- ?? vurdering av ulike tilknytningsformers egnethet (hovedform) ut fra formålet med virksomheten og de oppgavetyperne som skal ivaretas
- ?? utforming av formelle rammevilkår *innenfor* den valgte tilknytningsformen
- ?? mulige styrings- og rapporteringssystemer i praksis

Rapportens fokus er særlig rettet mot de to førstnevnte punktene.

Samtidig med opprettelsen av Eksportutvalget, ble det etablert et utvalgssekretariat med hovedkontor i Tromsø. Det er senere etablert utekontorer i flere land. Den interne organiseringen i sekretariatet, herunder arbeidsdelingen mellom utvalget og sekretariatet, vil kun bli berørt i den grad det har relevans for vurderingen av tilknytningsform.

1.3.2 Metode

Nødvendig kartlegging/informasjonsinnhenting i forbindelse med oppdraget er basert på dokumentstudier og intervjuer med nøkkelpersoner som har, eller har hatt, sentrale stillinger i forhold til utvalget. Det er gjennomført intervjuer med medlemmer i utvalget (nåværende og tidligere), sentrale personer i administrasjonen (nåværende og tidligere), og med Fiskeridepartementet. Innholdet i rapporten er basert på Statskonsults oppsummeringer og vurderinger på bakgrunn av den informasjonen som er innhentet.

1.3.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 inneholder et sammendrag av hovedpunktene i rapporten og av Statskonsult anbefalinger

I kapittel 3 er det gitt en beskrivelse av utvalgets oppgaver, finansiering og organisering. Beskrivelsen er basert på en nærmere gjennomgang av fiskeeksportloven og avledede forskrifter, og på skriftlig dokumentasjon om utvalgets virksomhet, herunder årsmeldinger, styrepapirer og omtaler av utvalgets arbeid i meldinger til Stortinget. En mer detaljert gjennomgang av utvalgets rammebetingelser etter fiskeeksportloven er tatt inn som vedlegg i rapporten.

Kapittel 4 inneholder en drøfting og evaluering av dagens tilknytningsform og styringspraksis. Kapitlet drøfter også mulige rollekonflikter som følge av utvalgets sammensetning og kombinasjonen av oppgaver

Kapittel 5 inneholder en gjennomgang og drøfting av alternative organisatoriske løsninger. Det er i denne sammenhengen lagt stor vekt på å belyse hvordan *rammene for departementets ansvar og styringsmuligheter* påvirkes av valget av tilknytningsform, og i hvilken grad tilknytningsformen vil kunne tilpasses Eksportutvalgets spesielle situasjon gjennom utforming av fullmakter med videre.

2 Sammendrag og anbefalinger

Oppgaver

Eksportutvalgets virksomhet er hjemlet i lov om regulering av fisk og fiskevarer (fiskeeksportloven). Loven angir eksplisitt at Eksportutvalget er underordnet departementet, og at utvalget skal utføre de oppgavene som loven pålegger det, eller som fremgår i forskrifter hjemlet i loven.

Kun én av Eksportutvalgets oppgaver er regulert direkte i fiskeeksportloven. Dette gjelder oppgaven som rådgivende organ for departementet i spørsmål som angår eksport eller omsetning og produksjon i sammenheng med eksport. I flere av lovens bestemmelser kommer det imidlertid til uttrykk at departementet kan benytte Eksportutvalget til å utføre andre oppgaver som er hjemlet i loven. Dette kan oppfattes både som en forutsetning om at utvalget skal gis de nevnte oppgavene, og det kan oppfattes som skranker for departementets øvrige delegasjonsadgang, det vil si at utover de eksplisitt nevnte oppgavene, bør departementet ikke delegere ytterligere oppgaver til utvalget.

I tillegg til oppgaven som rådgiver for departementet, er utvalget pålagt følgende oppgaver:

- ?? oppgaver i forbindelse med godkjenning av eksportører og kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til dette
- ?? markedsinformasjon og rådgivning overfor næringsaktører, organisasjoner og myndigheter
- ?? administrasjon og gjennomføring av markedstiltak
- ?? administrasjon og regnskapsføring i forbindelse med innkreving av avgift til forskning og utvikling

I 1997 inngikk Norge en fem-årig avtale med EU om restriksjoner vedrørende eksport av lakseprodukter til EU (lakseavtalen). Eksportutvalget har fått en rekke nye oppgaver som følge av lakseavtalen, og fremstår som et viktig instrument for Fiskeridepartementet med hensyn til oppfølging av avtalen.

Finansiering og ressursbruk

Fiskeeksportloven inneholder bestemmelser om at Fiskeridepartementet kan pålegge fiskerinæringen avgifter for finansiering av Eksportutvalgets administrasjonskostnader og gjennomføring av oppgaver etter loven. Gjeldende avgiftssystem består av en fast årsavgift og en eksportavgift, beregnet som prosent av verdien av den varen som eksporteres. Avgiftssatsene, som fastsettes av Fiskeridepartementet, varierer mellom ulike arter, produktkategorier og markeder. Som en del av lakseavtalen med EU, ble det i 1997 innført en ekstra eksportavgift på laks og lakseprodukter til EU.

Både lakseavgiften og de øvrige avgiftene går utenom statsbudsjettet. Eksportutvalgets driftsinntekter var i 2000 på om lag 360 millioner kroner, hvorav det alt vesentligste var avgiftsinntekter. Inntektene har økt kraftig siden etableringen av utvalget i 1991. Utvalget har siden 1997 hatt et ekstraordinært høyt

aktivitetsnivå på grunn av økte inntekter knyttet til lakseavtalen med EU. Avtalen utløper i løpet av 2002, og det er foreløpig uvisst om det vil komme en ny avtale.

Utvalgets sekretariat hadde pr. 31. desember 2001 en bemanning på 61 personer, hvorav 45 var sysselsatt ved hovedkontoret i Tromsø.

Av Eksportutvalgets samlede budsjett for 2001, gikk nærmere 90 prosent til markedsarbeid, mens ca. 11 prosent gikk til administrasjon og drift av sekretariatet. Markedsarbeidet er basert på utstrakt samarbeid og kontakt med næringsaktørene.

Eksportutvalgets tilknytning til Fiskeridepartementet

Eksportutvalget er ikke etablert som eget rettssubjekt, og fremstår derved pr. definisjon som et forvaltningsorgan. Dette innebærer at Fiskeridepartementet har full organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor utvalget.

Det er mulig for Stortinget ved lov eller plenarvedtak å begrense instruksjonsmyndigheten. Fiskeeksportlovens regler begrenser ikke ansvaret for statsråden i Fiskeridepartementet, verken for lovområdet som sådan eller for Eksportutvalgets virksomhet. Loven uttaler eksplisitt at utvalget er underordnet departementet, og departementet er gitt myndighet så vel til å styre og organisere utvalgets arbeid, som til å regulere innholdet i utvalgets arbeid innenfor lovens bestemmelser.

Statsrådets ansvar

Motstykket til at overordnet forvaltningsorgan har full organisasjons- og instruksjonsmyndighet, er at det overordnede organet har ansvar for det underordnede organets virksomhet. For fiskeriministeren innebærer dette et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget. Så lenge Eksportutvalget er organisert som et forvaltningsorgan, og fiskeriministeren har fullt ansvar for virksomheten, har departementets observatørrolle i utvalget ingen betydning for statsrådsansvaret.

Rammebetingelser og styringspraksis

Selv om Eksportutvalget formelt sett er et forvaltningsorgan, har utvalget rammebetingelser som gjør at det på helt sentrale områder ikke faller inn under det regelverket som normalt gjelder for virksomheter som er organisert som en del av staten. Dette gjelder blant annet på økonomiområdet. Siden Eksportutvalget ikke er organisert som eget rettssubjekt, gjelder det at utvalget ikke på egne vegne kan inngå avtaler eller påta seg forpliktelser, og at det er staten ved Fiskeridepartementet som er økonomisk ansvarlig for forpliktelser som eventuelt ikke kan dekkes av utvalgets egne inntekter. Etter Statskonsults vurdering er dagens rammebetingelser og styringspraksis ikke tilfredsstillende i forhold til statsrådets ansvar.

Roller og legitimitet

Eksportutvalgets oppgaver, finansiering og organisering bærer preg av at utvalget har to roller:

- ?? rollen som del av det statlige virkemiddelapparatet for å nå overordnede mål knyttet til eksport av fisk og fiskevarer
- ?? rollen som felles organisasjon for fiskeri- og havbruksnæringen for å ivareta felles interesser knyttet til utviklingsoppgaver og markedsføring

Utvalgets dobbeltrolle, og kombinasjonen av oppgavetyper, gir grunn til å spørre om ulike oppgaver vil kunne komme i konflikt med hverandre, eller skape en form for legitimitetsproblemer. Statskonsult anser denne problemstillingen som særlig relevant i forhold til at utvalget både er tillagt myndighetsoppgaver knyttet til godkjenning, kontroll og tilsyn av eksportører, samtidig som det fremstår som en fellesorganisasjon for næringen. Etter Statskonsults vurdering vil det være behov for en nærmere gjennomgang av ansvars- og arbeidsdelingen på dette området, med sikte på en overføring av ansvar og oppgaver fra Eksportutvalget til Fiskeridirektoratet.

Alternative tilknytningsformer

I vurderingen av fremtidig tilknytningsform for Eksportutvalget, har Statskonsult tatt utgangspunkt i statens styringsbehov i forhold til:

- (1) de oppgaver utvalget er satt til å ivareta
- (2) dagens finansiering basert på innkreving av avgifter med hjemmel i fiskeeksportloven

En viktig prinsipiell forskjell mellom alternative tilknytningsformer går mellom hovedformene forvaltningsorgan, som er organisert som en del av staten, og selskaper og stiftelser, som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Etter Statskonsults vurdering står valget om fremtidig tilknytningsform for Eksportutvalget mellom en tilpasning av rammebetingelser og styringssystem *innenfor* dagens tilknytningsform, eller etablering av Eksportutvalgets virksomhet som et statlig selskap. På bakgrunn av de svært begrensede styringsmulighetene stiftelsesformen gir, anses denne formen som lite aktuell.

Formalisering av Eksportutvalgets organisering som et forvaltningsorgan, vil etter Statskonsults vurdering, bidra til å rette opp svakhetene ved dagens organisering. En konsekvens av å formalisere Eksportutvalgets tilknytningsform som forvaltningsorgan, er at utvalget blir underlagt Stortingets bevilningsreglement, økonomiregelverket i staten og Riksrevisjonens kontroll. Med utgangspunkt i dagens finansieringsmodell, der det er lagt til grunn at utgiftene skal balanseres mot inntektene, vil utgifter og inntekter måtte føres opp med like store beløp i budsjettet. Ved nettobudsjettering vil differansen mellom utgifter og inntekter bli 0, og således ikke medføre noen bevilgning i statsbudsjettsammenheng. Budsjettering basert på nettoprinsippet, antas å kunne ivareta de nødvendige styrings- og kontrollbehovene fra Fiskeridepartementets side. Fiskeridepartementet vil for øvrig kunne styre omfanget av virksomheten gjennom fastsetting av avgifter.

Siden Eksportutvalget ikke kan påvirke sine inntekter direkte, antar Statskonsult at nettobudsjetteringsfullmakten vil ha liten betydning for dimensjoneringen og innretningen av utvalgets virksomhet.

Alternativet til organisering som forvaltningsorgan, vil være en selskapsorganisering. Som alternativ til å kanalisere midlene utenom statsbudsjettet, vil en løsning basert på enten brutto- eller nettobevilgning over statsbudsjettet, fremstå som en mulighet. Dersom man velger å selskapsorganisere Eksportutvalget, vil organisering som statsforetak fremstå som den mest aktuelle modellen.

Ved en selskapsorganisering, vil man for øvrig måtte vurdere dagens prosedyre med hensyn til sammensetning og oppnevning av styre. Statskonsult mener at det vil være nødvendig å vurdere en endring i fiskeeksportlovens bestemmelser på dette punktet.

Behov for endringer i Eksportutvalgets organisatoriske rammebetingelser

Etter Statskonsults vurdering vil det være behov for å endre de organisatoriske rammebetingelsene for Eksportutvalget uansett om man velger å organisere utvalget innenfor staten eller ikke. Utgangspunktet for en endring vil være å klargjøre ansvars- og styringsforholdet mellom Fiskeridepartementet og utvalget, og å sørge for at Fiskeridepartementet har de nødvendige styringsvirkemidlene i forhold til det ansvaret fiskeriministeren vil sitte med innenfor ulike organisatoriske løsninger.

Overføring av myndighetsoppgaver til Fiskeridirektoratet

Statskonsult oppfatter det prinsipielt uheldig at Eksportutvalget er tillagt myndighetsoppgaver knyttet til godkjenning, tilsyn og kontroll. Dette gjelder selv om godkjenningsordningen, slik den praktiseres i dag, er basert på andre godkjenningsordninger, og således må oppfattes å gi lite rom for skjønn fra Eksportutvalgets side. Statskonsult foreslår at Eksportutvalgets oppgaver knyttet til godkjenning, kontroll og tilsyn, overføres til Fiskeridirektoratet. Forslaget innebærer blant annet at man åpner for en større grad av delegering av oppgaver hjemlet i fiskeeksportloven til andre enn Eksportutvalget.

Organisering som forvaltningsorgan eller selskap

Statskonsult mener at det er viktig at utvalgets rammebetingelser snart endres, slik at det blir samsvar mellom utvalgets formelle tilknytningsform og rammebetingelser. Statskonsult mener at den enkleste måten å gjøre dette på, er å formalisere dagens tilknytningsform som nettobudsjettert forvaltningsorgan. Øvrige fullmakter, for eksempel på personalområdet, som utvalget allerede har, vil eventuelt kunne videreføres. Statskonsults anbefaling på kort sikt er derfor at utvalget bør organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Statskonsult viser til den brede gjennomgangen som er igangsatt i regi av Nærings- og handelsdepartementet når det gjelder det statlige næringsrettede virkemiddelapparatet, og som omfatter en rekke virksomheter, herunder Eksportrådet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Forskningsrådet. Statskonsult anbefaler at utvalgets tilknytningsform vurderes på nytt når resultatet av dette arbeidet foreligger.

3 Eksportutvalgets oppgaver, finansiering og organisering

3.1 Bakgrunn for opprettelsen av Eksportutvalget

Eksportutvalget for fisk ble opprettet i forbindelse med at fiskeeksportloven trådte i kraft 1. juli 1991¹. Nevnte lov kom som et resultat av en omfattende gjennomgang av det tidligere reguleringsregimet, og innebar vesentlige endringer i forhold til dette, herunder en liberalisering av næringsaktørens vilkår for tilgang til eksportmarkedene. En sentral endring i forhold til tidligere, var at adgangen til eksport ble gjort gjeldende for fisk og fiskevarer generelt i motsetning til tidligere, hvor adgangen var knyttet til bestemte produkter.

I forarbeidene til fiskeeksportloven² fremgår det at målet med de organisatoriske endringene var å samle ulike deler av næringen gjennom en integrering av organer og utøvelse av myndighet. Etter den tidligere loven var både organer og myndighet spredt mellom en rekke aktører knyttet til ulike produkttypene og produksjonsleddene innenfor eksportnæringen.

Etableringen av Eksportutvalget for fisk inngikk som et element i strategien om å oppnå en større grad av vertikal og horisontal integrasjon innenfor fiskefor- edling og eksport. Utvalget ble etablert som erstatning for elleve tidligere bransjevise eksportutvalg, men med dels nye og andre oppgaver sammenlignet med disse. Det er i forbindelse med opprettelsen av utvalget ikke formulert klare mål for utvalgets arbeid. Målene vil derfor måtte utledes gjennom fiskeeksportloven og forskriftene, og gjennom Fiskeridepartementets styring av virksomheten.

Fiskeeksportloven fremstår som innholdsmessig knapp. Loven har ingen selvstendig bestemmelse om hvilke formål som søkes oppnådd. Den gir imidlertid vide fullmakter til Fiskeridepartementet i form av omfattende myndighet og virkemidler. For en nærmere gjennomgang av lovens bestemmelser, vises det til vedlegg 1.

3.2 Eksportutvalgets oppgaver

3.2.1 Rammebetingelser i forbindelse med opprettelsen

Kun én av utvalgets oppgaver er regulert direkte i fiskeeksportloven. Dette gjelder oppgaven som rådgivende organ for departementet i spørsmål som angår eksport eller omsetning og produksjon i sammenheng med eksport. I flere av lovens bestemmelser kommer det imidlertid til uttrykk at departementet kan benytte Eksportutvalget til å utføre andre oppgaver som er hjemlet i loven. Det sistnevnte forholdet følger normalt av at utvalget er underordnet departementet.

¹ Jf. kongelig resolusjon av 22. mars 1991

² Jf. Ot. prp. nr. 90 (1988–1989) og Ot. prp. nr. 27 (1989–1990)

Ut fra lovens formulering kan det spørres om lovgiver har hatt en egen intensjon med at visse oppgaver er definert som mulige utvalgsoppgaver. Dette kan oppfattes både som en forutsetning om at utvalget skal gis de nevnte oppgavene, og det kan oppfattes som skranker for departementets øvrige delegasjonsadgang, det vil sa at utover de eksplisitt nevnte oppgavene, bør departementet ikke delegere ytterligere oppgaver til utvalget.

I tillegg til oppgaven som rådgiver for departementet, er utvalget med hjemmel i fiskeeksportforskriften pålagt følgende oppgaver:

- ?? oppgaver i forbindelse med godkjenning av eksportører og kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til dette
- ?? markedsinformasjon og rådgivning overfor næringsaktører, organisasjoner og myndigheter
- ?? administrasjon og gjennomføring av markedstiltak
- ?? administrasjon og regnskapsføring i forbindelse med innkreving av avgift til forskning og utvikling

I kongelig resolusjon ved opprettelsen av utvalget³, ble det lagt til grunn at utvalgets hovedoppgaver skulle være:

- ?? å administrere eksportørgodkjenningen og føre kontroll med at regler og vilkår for eksporten blir fulgt
- ?? å innhente og formidle informasjon, under dette også statistikk, til næringens utøvere, deres organisasjoner og myndighetene
- ?? å tjene som rådgiver for fiskerimyndighetene og næringen i eksportspørsmål

Det ble for øvrig lagt til grunn at Eksportutvalget skulle ha en utstrakt selvstendighet til selv å definere sine arbeidsoppgaver.

3.2.2 Utvalgets markedsarbeid

Iverksetting og administrasjon av markedstiltak, herunder felles markedsføring, har siden starten vært en viktig oppgave. Eksportutvalget har med dette som utgangspunkt formulert følgende visjon og mål for virksomheten i sin overordnede strategi⁴:

Visjon:

Eksportutvalget for fisk skal være norsk fiskeri- og havbruksnærings felles organisasjon for utvikling av nye og etablerte markeder og skal bidra til at Norge blir den foretrukne leverandøren av sjømat internasjonalt.

³ Jf. kongelig resolusjon av 22. mars 1991

⁴ Overordnet strategi for Eksportutvalget for fisk, 14. juni 2001

Mål:

Eksportutvalget for fisks investeringer i felles markedsføring og arbeid med markedsinformasjon, markedsadgang og PR/informasjon skal gi merverdi for norsk fiskeri- og havbruksnæring.

Av Eksportutvalgets samlede budsjett for 2001 gikk nærmere 90 prosent til markedsarbeid, mens ca. 11 prosent gikk til administrasjon og drift av sekretariatet. Markedsarbeidet er basert på utstrakt samarbeid og kontakt med næringsaktørene, blant annet gjennom etablering av rådgivende markedsgrupper, jf. kapittel 3.4.3. Arbeidet er konsentrert om følgende fire områder:

Felles markedsføring

Utvalgets investerte i 2000 til sammen vel 340 millioner kroner, tilsvarende rundt 80 prosent av samlet budsjett, i ulike markedsføringstiltak. Totalt ble det gjennomført mer enn 600 markedsføringsprosjekter i 26 markeder.⁵ Frem til 1994 var Eksportutvalgets markedsføringsoppgaver konsentrert om markedsføring av norsk sjømat i utlandet. Fra 1994 ble utvalgets oppgaver utvidet til også å omfatte markedsføringen innenlands.

I forlengelsen av lakseavtalen med EU⁶ er det inngått en avtale mellom skotsk, irsk og norsk laksenæring om felles markedsføring av atlantisk laks i EU. Dette arbeidet finansieres fra den økte eksportavgiften for laks til EU. Arbeidet ledes av Generic Marketing Committee som er sammensatt av representanter for de tre landenes industrier. Sekretariatsfunksjonen er lagt til Eksportutvalget.

Markedsinformasjon

Virkningsområdet omfatter blant annet innhenting, bearbeiding og distribusjon av statistikk og annen markedsinformasjon og videreutvikling av statistikk- og analysemodeller. Målet er å fremskaffe relevant og pålitelig markedsinformasjon for å sikre næringen, myndighetene og Eksportutvalgets øvrige virksomhetsområder et best mulig beslutningsgrunnlag i markedsfaglige spørsmål. Arbeidet skjer i stor grad gjennom et samarbeid med andre aktører, herunder sentrale FOU-miljøer i Norge og utlandet.

Markedsadgang

Innenfor feltet markedsadgang arbeider Eksportutvalget som rådgiver og informasjonsleverandør både overfor myndighetene, næringsorganisasjonene og næringsaktørene. Eksportutvalget hadde en kort periode (1997–2000) en egen styringsgruppe for markedsadgang, der næringsorganisasjonene og utvalget drøftet strategier og aktiviteter som grunnlag for utvalgets engasjement innenfor dette feltet. Gruppen ble nedlagt i 2000 i forbindelse med at det ble etablert et eget forum for markedsadgang under Fiskeridepartementet.

⁵ Jf. årsmelding 2000

⁶ Jf. kapittel 3.2.3

Informasjon og PR

Viktige arbeidsoppgaver for Eksportutvalget innenfor dette området er å bidra til næringens og produktenes omdømme gjennom målrettede PR-tiltak og håndtering av kommunikasjon rundt temaer som er knyttet til næringen. Et viktig siktemål er å synliggjøre og skape forståelse for verdien av EFFs investeringer i opinionen og i egen næring.

3.2.3 Oppgaver etter lakseavtalen

I 1997 inngikk Norge en avtale med EU om restriksjoner vedrørende eksport av lakseprodukter til EU. Som et resultat av forhandlingene med EU, ble det sommeren 1997 blant annet innført en økt eksportavgift for å oppfylle vilkårene i avtalen samt en egen forskrift om forhøyet eksportavgift – 6 prosent ved overskridelse av lakseavtalens indikative tak⁷. Oppgaver i forbindelse med forvaltningen av midlene i henhold til nærmere retningslinjer, ble lagt til Eksportutvalget. Dette har medført at utvalget har hatt et ekstraordinært høyt aktivitetsnivå siden 1997. Avtalen, som ble inngått for en femårsperiode, utløper i løpet av inneværende år.

I 1998 benyttet departementet sin forskriftsadgang for å skjerpe vilkårene knyttet til lakseavtalen i form av å presisere avtalens innhold og å pålegge en rekke krav til dokumentasjon i form av utvidet opplysningsplikt og meldeplikt til Eksportutvalget⁸. Det fremgår av forskriften at så vel Eksportutvalget som Fiskeridirektoratet kan være kontrollmyndighet i henhold til denne. Dette er i praksis løst ved at kontrolloppgavene utføres av Fiskeridirektoratet, men finansieres over Eksportutvalgets budsjett.

3.3 Finansiering

Fiskeeksportloven inneholder bestemmelser om at Fiskeridepartementet ved forskrift kan pålegge fiskerinæringen avgifter for finansiering av Eksportutvalgets administrasjonskostnader og gjennomføring av oppgaver etter loven. I forarbeidene til loven, forutsettes det at departementet skal påse at avgiftsnivået til enhver tid skal være tilpasset de økonomiske behovene for å gjennomføre nevnte oppgaver.

Avgiftssystemet består av en fast årsavgift og en eksportavgift, beregnet som prosent av verdien av den varen som eksporteres. Avgiftssatsene som fastsettes av Fiskeridepartementet, varierer mellom ulike arter, produktkategorier og markeder. Bruken av avgiftene er øremerket og går utenom statsbudsjettet.

Utvalgets inntekter fra de lovpålagte avgiftene var i 2000 på omlag 360 millioner kroner. Avgiftsinntektene har steget kraftig siden utvalget ble etablert. I kapittel 3.5. er det redegjort nærmere for utviklingen.

⁷ Midlertidig forskrift om økt eksportavgift ved overskridelse av indikative tak ved eksport av lakseprodukter

⁸ Midlertidig forskrift om særlige vilkår knyttet til eksport av lakseprodukter

3.4 Organisering

3.4.1 Organisatoriske rammebetingelser

Loven angir eksplisitt at Eksportutvalget er underordnet departementet, og at utvalget skal utføre de oppgavene som loven pålegger det, eller som fremgår i forskrifter hjemlet i loven. Loven inneholder også bestemmelser om at utvalget skal bestå av representanter fra fiskerinæringen, og at Fiskeridepartementet skal fastsette instruks for utvalget.

I henhold til bestemmelser i fiskeeksportforskriften, er utvalget sammensatt av sju representanter fra fiskerinæringen oppnevnt av Fiskeridepartementet. Fem av representantene oppnevnes etter innstilling fra Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening, én fra Norges Fiskarlag og én fra Landsorganisasjonen. Medlemmene oppnevnes for to år av gangen. Fiskeridepartementet deltar som observatør i utvalgets møter.

Det følger av fiskeeksportforskriften at utvalget kan delegere oppgaver til et eget sekretariat.

3.4.2 Utvalgets sekretariat

Utvalgets sekretariat er, i samsvar med bestemmelsene om dette i fiskeeksportforskriften, lagt til Tromsø. Utvalget har i tillegg opprettet utekontorer i en del sentrale markeder.

Virksomheten til utekontorene er samordnet med virksomheten til utenriks-tjenesten, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd og Norges Turistråd, og er regulert gjennom en egen samarbeidsavtale. Målet med samordningen er å oppnå best mulig utnyttelse av offentlige midler og en mest mulig effektiv og målrettet innsats for internasjonalisering av norsk næringsliv.

Utvalgets sekretariat hadde pr. 31. desember 2001 en bemanning på 61 personer, hvorav 45 var sysselsatt ved hovedkontoret i Tromsø. I alt 16 personer var knyttet til utekontorene. Sekretariatets leder har tittel administrerende direktør.

3.4.3 Organisering av markedsarbeidet

For å ivareta kontakten med næringen har Eksportutvalget opprettet rådgivende markedsgrupper for ulike produktkategorier. Disse produktkategoriene er laks og ørret, hvitfiskprodukter (ferske og frosne produkter av torsk, sei, hyse med mer), reker, konvensjonelle produkter (saltfisk, klippfisk, tørrfisk) og pelagiske produkter (sild og makrell). Det er i tillegg etablert en egen markedsgruppe for Norge. Markedsgruppene har bred representasjon fra næringen. Gruppene skal

bidra til god kommunikasjon mellom næringen og Eksportutvalget i forhold som gjelder strategier, aktivitetsområder og prioriteringer innen markedsføring. Ved utgangen av 2000 var rundt 80 personer fra ulike deler av næringen direkte engasjert i arbeidet i de ulike markedsgruppene.

Hver markedsgruppe ledes i utgangspunktet av en representant fra Utvalget. Fiskeridepartementet deltar som observatør i gruppene.

3.5 Sentrale utviklingstrekk

Siden opprettelsen i 1991, har Eksportutvalgets aktivitet økt betydelig, både i forhold til omfanget av oppgaver og finansielt. Utviklingen er i første rekke et resultat av:

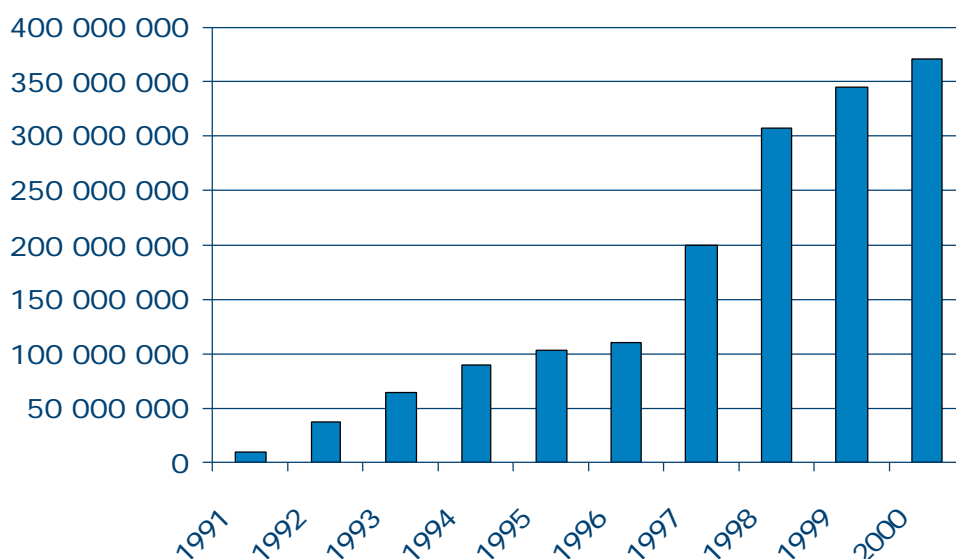
- ?? økning i eksportverdien av fisk- og fiskevarer
- ?? økning i eksportavgiften for konvensjonelle produkter
- ?? endringer i inntekter og oppgaver som følge av lakseavtalen mellom Norge og EU

3.5.1 Endringer i aktivitetsnivå

Eksportutvalgets samlede driftsinntekter i 1992, som var utvalgets første hele driftsår, var på ca. 25 millioner kroner. I 2000 var driftsinntektene steget til om lag 360 millioner kroner.

Figur 3.5.1 Utviklingen i driftsinntekter i perioden 1991–2000

Inntekter per år (1991-2000)



Inntektsøkningen fra 1996 til 1997 forklares med at det i 1997 – etter næringens eget ønske – ble besluttet å øke eksportavgiften for konvensjonelle produkter fra 0,3 til 0,75 prosent. Sommeren 1997 trådte dessuten EU-avtalen for laks i kraft, noe som innebar en økning av eksportavgiften for fersk og frossen laks og laksefilét til EU med 2,25 prosent, fra 0,75 prosent til 3,0 prosent.

Eksportutvalget har hatt et ekstraordinært høyt aktivitetsnivå siden 1997 på grunn av økte inntekter knyttet til lakseavtalen med EU. Inngåelse av lakseavtalen med EU fremstår som en viktig milepæl i Eksportutvalgets historie. Dette skyldes både det økte aktivitetsnivået, og at forpliktelsene som følge av avtalen har medført nye krav til styring og kontroll fra Fiskeridepartementets side.

Lakseavtalen utløper 1. juli 2002. Opphør av avtalen antas å få stor betydning for Eksportutvalgets fremtidige aktivitetsnivå. Utvalgets budsjett for 2002 er således redusert fra 440 millioner kroner i 2001 til 230 millioner kroner i 2002.

3.5.2 Endringer i bemanning

Antall ansatte i Eksportutvalgets sekretariat har økt i takt med utviklingen av inntektene og økte aktiviteter som følge av dette. I 1994 var det sju fast ansatte ved utvalgets hovedkontor i Tromsø. I 1996 var tallet mer enn fordoblet.

Utvalget har siden 1997 økt bemanningen betydelig, blant annet som en følge av lakseavtalen med EU. Åtte–ni personer er i dag sysselsatt med oppgaver i tilknytning til økte oppgaver på grunn av lakseavtalen.

Hovedkontoret i Tromsø hadde ved utgangen av 2001 i alt 45 ansatte. Totalt antall ansatte, inklusive ansatte ved utekontorene, var 61. Åtte personer var i tillegg knyttet til hovedkontoret gjennom en trainee-ordning.

Utvalget har i sitt budsjett for 2002 lagt opp til en reduksjon i bemanningen ved hovedkontoret med åtte–ni personer. Utekontorene er samtidig forutsatt videreført i sin nåværende struktur.

4 Tilknytningsform og styringspraksis

4.1 Eksportutvalgets tilknytning til Fiskeridepartementet

Dagens tilknytningsformer kan inndeles i to hovedgrupper:

- ?? forvaltningsorganer, som er organisert som en del av statsforvaltningen
- ?? statlig eide selskaper og stiftelser, som er organisert som egne rettssubjekter

Viktige forskjeller mellom de ulike formene er:

- ?? Rettslig status
- ?? Ansvar for finansiering og økonomi
- ?? De ansattes status og rettigheter
- ?? Forholdet til offentlighetslov og forvaltningslov

4.1.1 Rettslig status

Et viktig skille går mellom tilknytningsformer som organiserer en virksomhet som en del av staten (forvaltningsorganer), og tilknytningsformer som organiserer en virksomhet som et selvstendig rettssubjekt (selskaper og stiftelser). Eksportutvalget er ikke etablert som eget rettssubjekt, og fremstår derved pr. definisjon som et forvaltningsorgan.

Et karakteristisk trekk ved statsforvaltningen er at den er hierarkisk oppbygd. Departementene er underlagt Kongen (regjeringen), mens departementene er overordnet underliggende forvaltningsorganer. Dette betyr at departementene, innenfor rammer fastsatt av storting og regjering, kan organisere underliggende forvaltningsorganer, og herunder gi instruksjoner om deres virksomhet. Instruksjonsretten innebærer i utgangspunktet at overordnet forvaltningsorgan har full instruksjonsrett overfor underordnet forvaltningsorgan. Dette gjelder både generelle retningslinjer og instruksjoner i enkelttilfeller. Motstykket til at overordnet forvaltningsorgan har full organisasjons- og instruksjonsmyndighet, er at det overordnede organet har ansvaret for det underordnede organets virksomhet. For fiskeriministeren innebærer dette et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget.

Det er mulig for Stortinget ved lov eller plenarvedtak å begrense instruksjonsmyndigheten. Fiskeeksportlovens regler begrenser ikke ansvaret for statsråden i Fiskeridepartementet, verken for lovområdet som sådan eller for Eksportutvalgets virksomhet. Loven uttaler eksplisitt at utvalget er underordnet departementet, og departementet er gitt myndighet så vel til å styre og organisere utvalgets arbeid, som til å regulere innholdet i utvalgets arbeid innenfor lovens bestemmelser.

4.1.2 Finansiering og økonomi

Siden forvaltningsorganer ikke er organisert som egne rettssubjekter, gjelder det at de ikke på egne vegne kan inngå avtaler eller påta seg forpliktelser. Inngåtte avtaler binder staten direkte, og det er staten som har det fulle og hele ansvaret for alle forpliktelser som er pådratt av virksomheten.

En konsekvens av å være en del av staten, er at Stortingets bevilgningsreglement og økonomiregelverket i staten gjelder. Hovedregelen i bevilgningsreglementet er at alle inntekter og utgifter skal føres brutto i statsbudsjettet. I hvor stor grad budsjettene blir spesifisert, kan imidlertid variere.

Som redegjort for i kapittel 3, finansieres Eksportutvalgets virksomhet i all hovedsak av avgifter innkrevd fra næringen med i hjemmel i lov. Avgiftene fastsettes av Fiskeridepartementet. Avgiftsinntektene er holdt utenom statsbudsjettet, og følger ikke de vanlige reglene og prosedyrene for finansiering av virksomheter som er organisert som en del av staten. Utvalget er således ikke underlagt Stortingets bevilgningsreglement, statens økonomireglement og Riksrevisjonens kontroll.

4.1.3 De ansattes status

De ansatte i forvaltningsorganer er i utgangspunktet statstjenestemenn. Arbeidsforholdet er normalt regulert gjennom tjenestemannslov og tjenestetvistlov. Unntak fra dette kan gis ved særskilte fullmakter. I disse tilfellene vil tilsetningsforholdene være regulert ved arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Sistnevnte regulering er gjort gjeldende for Eksportutvalget, jf. også omtale i kapittel 4.2.2. Utvalget er ikke medlem av noen arbeidsgiverforening.

4.1.4 Offentlighetsloven og forvaltningsloven

Forvaltningsorganer er underlagt offentlighetsloven og forvaltningsloven. Nevnte lover gjelder også for Eksportutvalget. I følge Fiskeridepartementets instruks til utvalget, gjelder forvaltningsloven når Eksportutvalget utøver forvaltningsmyndighet. Hvilke deler av virksomheten som skal regnes som slik forvaltningsmyndighet, er ikke nærmere presisert eller avgrenset. Spørsmålet om forvaltningslovens anvendelse er for øvrig ikke berørt i fiskeeksportloven eller i fiskeeksportforskriften.

4.1.5 Statskonsults vurdering

Statskonsult mener at det må kunne fastslås at Eksportutvalget formelt sett er et forvaltningsorgan underlagt Fiskeridepartementet. Utvalget har samtidig rammebetingelser som gjør at det på helt sentrale områder ikke faller inn under de rammene som normalt gjelder for virksomheter som er organisert som en del av staten. Dette bidrar til å utydeliggjøre ansvars- og styringsrelasjonene mellom Fiskeridepartementet og utvalget, samtidig som det fratrar staten viktige styringsvirkemidler.

4.2 Styringspraksis

Fiskeridepartementets styring av Eksportutvalget er forankret i fiskeeksportloven og fiskeeksportforskriften, og i departementets instruks til utvalget. Fiskeeksportforskriften, som ble fastsatt i forbindelse med oppretting av utvalget, regulerer også forhold som kunne vært utformet i instruks. Utover dette, har det ikke vært utformet noen helhetlig skriftlig instruks før i 2001. Nevnte instruks inneholder blant annet bestemmelser om ansvar og myndighet, herunder bestemmelser knyttet til ansvars- og styringsforholdet mellom utvalget og Fiskeridepartementet. Instruksen inneholder for øvrig blant annet bestemmelser om prosedyrer for utvalgets saksbehandling og beslutninger, og om offentlighet og innsyn. Instruksen regulerer også forholdet mellom utvalget og sekretariatet.

I instruksen understrekes det at utvalget ikke er et eget rettssubjekt, og at staten ved Fiskeridepartementet er økonomisk ansvarlig for forpliktelser som eventuelt ikke kan dekkes av utvalgets egne inntekter. Instruksen inneholder for øvrig en henvisning til instruks i særskilt brev fra departementet⁹ vedrørende utvalgets forpliktelser etter lakseavtalen med EU.

4.2.1 Økonomiske forhold

Eksportutvalget har i henhold til Fiskeridepartementets instruks for utvalget ansvar for at oppkreving og anvendelse av innkomne avgiftsmidler skjer i henhold til departementets bestemmelser. Utvalget plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Instruksens § 8 inneholder for øvrig følgende bestemmelser når det gjelder økonomiske forhold:

(1) Fiskeridepartementet godkjenner revisor for EFF etter forslag fra Utvalget.

(2) Budsjett for kommende år skal godkjennes av Fiskeridepartementet. Dette skal normalt sendes departementet på høstparten året før, i egen ekspedisjon. Utvalgets vedtak om budsjettendringer i løpet av året skal også sendes departementet for godkjenning.

⁹ Jf. Fiskeridepartementets brev av 5. mars 1999

(3) Revisorbekreftet regnskap for foregående år sendes departementet, i egen ekspedisjon, for godkjenning.

(4) Budsjettet sendes umiddelbart etter at det er vedtatt i Utvalget, og regnskapet sendes etter at det er godkjent av revisor.

(5) Utvalget skal som hovedregel ikke påta seg økonomiske forpliktelser utover det som kan dekkes av innkomne inntekter. Utvalget skal på forhånd innhente godkjenning fra departementet, gjennom fastsatt økonomiinstruks eller i enkelttilfeller, for å ta opp lån eller inngå i virksomhet som kan medføre forpliktelser utover den kapital som settes inn ved oppstart, eller i andre lignende tilfeller som kan innebære eksponering for framtidig økonomisk risiko.

(6) Utvalget skal utarbeide en egen økonomiinstruks i forlengelsen av denne instruksen. Økonomiinstruksen skal godkjennes av departementet.

Ved en eventuell nedleggelse av utvalget, skal utvalgets midler – etter at utvalgets forpliktelser er dekket – benyttes til formål nevnt i fiskeforskriften¹⁰ om Eksportutvalgets oppgaver, eller tilgrensende fellesformål for fiskeeksporten.

4.2.2 Tilsettingsforhold

Utvalget har fullmakt til å opprette de stillingene og tilsette det personalet som anses nødvendig. Tilsetting av sekretariatets leder skal godkjennes av Fiskeridepartementet. Utvalget inngår arbeidsavtale med, og fastsetter lønn til sekretariatets leder.

I henhold til Fiskeridepartementets instruks til utvalget, er tilsettingsforholdene for de ansatte i Eksportutvalgets sekretariat regulert i arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Det er uklart om dette også gjelder for alle grupper tilsatte ved utekontorene. Spørsmålet om dette er under utredning, og omfattes ikke av Statskonsults mandat.

4.2.3 Kommunikasjonsformer og møter

Instruksens slår fast at det skal avholdes kontaktmøter vår og høst mellom Fiskeridepartementet og Eksportutvalget, og at Fiskeridirektoratet skal kalles inn til ett av møtene. I tillegg skal det holdes et møte mellom Fiskeriministeren og Eksportutvalgets leder minst én gang i året. De rammene som her er lagt for formelle møter mellom utvalget og departementet, oppfattes å innebære en ny praksis når det gjelder departementets styringsdialog med utvalget. Det er gjennom intervjuene skapt inntrykk av at kontaktene mellom departementet og utvalget tidligere har vært preget av mer sporadisk møtevirksomhet og kontakt.

¹⁰ Jf. Fiskeforskriften § 6

Fiskeridepartementet deltar som observatør både i utvalgets møter og i markedsgruppene, jf. kapittel 3. Det er i instruksen ikke fastsatt nærmere retningslinjer for observatørens rolle.

Fiskeridepartementet rapporterer om gjennomføringen av fiskeeksportloven, herunder Eksportutvalgets virksomhet, til Stortinget hvert annet år i egen melding.

4.2.4 Erfaringer

Det er gjennom intervjuer skapt inntrykk av at Eksportutvalget har fungert godt i forhold til formålet med virksomheten. For øvrig har Statskonsult gjennom intervjuene blant annet fått formidlet følgende erfaringer:

I de første årene, da virksomheten var under etablering, skjedde styringsdialogen mellom departementet og Eksportutvalget hovedsakelig muntlig og etter behov. Selv om departementet la opp til at utvalget skulle være et selvstendig og uavhengig organ og med stor frihet til å utvikle sine oppgaver og drift selv, bidro departementet til å redusere utvalgets selvstendighet ved å være representert med en observatør i utvalgsmøtene.

Ovennevnte praksis fungerte godt de første årene. Denne perioden var preget av at virksomheten var under etablering og at utviklingen av markedsføringsaktivitetene ble opplevd som positive i Eksportutvalget og i departementet. Observatørrollen bidro til at utvalgsmøtene ble en nyttig arena for utveksling av informasjon mellom utvalget og departementet i mangel av formelle styringsmøter.

Styringspraksisen endret seg i 1997 i forbindelse med inngåelsen av lakseavtalen med EU. Eksportutvalget er tillagt en sentral rolle i oppfølgingen av avtalen og fremstår i denne sammenhengen som et viktig instrument for Fiskeridepartementet. Både innholdet og vilkårene knyttet til lakseavtalen er politisk initiert og bestemt, og oppfattes å ha gitt departementet et klarere styringsmandat og -ansvar i forhold til Eksportutvalget.

4.2.5 Statskonsults vurderinger

Fiskeridepartementets styringspraksis viser en klar svakhet ved at den verken følger det formelle regelverket som gjelder forvaltningsorganer, eller det regelverket som organiserer virksomheter som er egne rettssubjekter, jf. også omtale i kapittel 5. Som også understreket i instruksen, står staten ved Fiskeridepartementet økonomisk ansvarlig for forpliktelser som eventuelt ikke kan dekkes av utvalgets egne inntekter. Dagens styringspraksis oppfattes ikke å være tilfredstillende i forhold til statsrådets ansvar.

Statskonsult er spesielt bedt om å vurdere hvilke implikasjoner det har for fiskeriministeren at departementet har en observatør i utvalgsmøtene. Så lenge

Eksportutvalget er organisert som et forvaltningsorgan, og fiskeriministeren har fullt ansvar for virksomheten, har departementets observatørrolle i utvalget ingen betydning for statsrådsansvaret. Departementets deltakelse som observatør i utvalgsmøtene kan derimot bidra til en god dialog og medvirke til at utvalget ikke går utover de rammene som er lagt til grunn for virksomheten. På den andre siden, vil departementets observatørstatus kunne bidra til å utydeliggjøre ansvars- og styringsforholdene, jf. behandlingen av dette i kapittel 5.

4.3 Roller og legitimitet

Eksportutvalgets oppgaver, finansiering og organisering bærer preg av at utvalget har to roller:

- ?? Rollen som del av det statlige virkemiddelapparatet for å nå overordnede mål knyttet til eksport av fisk og fiskevarer
- ?? Rollen som felles organisasjon for fiskeri- og havbruksnæringen for å ivareta felles interesser knyttet til utviklingsoppgaver og markedsføring

Departementet har delegert omfattende oppgaver til utvalget. Utvalgets dobbeltrolle, og kombinasjonen av oppgavetyper, gir grunn til å spørre om ulike oppgaver vil kunne komme i konflikt med hverandre, eller skape en form for legitimitetsproblemer. Statskonsult er i henhold til mandatet spesielt bedt om å belyse forholdet mellom de forvaltningsoppgavene som Eksportutvalget er pålagt å utføre, og utvalgets virksomhet som rådgivende organ for fiskerier næringen i markedsrelaterte saker. Statskonsult anser denne problemstillingen som særlig relevant i forhold til at utvalget både er tillagt myndighetsoppgaver knyttet til godkjenning, kontroll og tilsyn av eksportører, samtidig som det fremstår som en fellesorganisasjon for næringen.

Som redegjort for i kapittel 3, ble det ved opprettelsen av utvalget, lagt til grunn at én av hovedoppgavene skulle være å administrere en eksportørgodkjenning, og å føre kontroll med at regler og vilkår for eksporten blir fulgt. Vilkårene for godkjenning er fastsatt i fiskeeksportforskriften. Det fremgår av denne at vilkårene for godkjenning i stor grad vil være basert på at vilkårene for andre godkjenningsordninger som er underlagt Fiskeridirektoratet, er oppfylt. Eksportutvalget for fisk kan i særlige tilfeller dispensere fra kravet om godkjenning og fra godkjenningvilkårene. Mangelfull etterlevelse av forskriften kan sanksjoneres både i form av straff og/eller tilbaketrekking av eksportørgodkjennelse.

I 1998 benyttet departementet sin forskriftsadgang for å skjerpe vilkårene knyttet til lakseavtalen i form av å presisere avtalens innhold og å pålegge en rekke krav til dokumentasjon i form av utvidet opplysningsplikt, journalføring av enhver omsetning i laksenæringen og meldeplikt til Eksportutvalget. De nevnte vilkårene synes å ha til hensikt å bedre kontrollen med at lakseavtalen overholdes. Det fremgår av forskriften at så vel Eksportutvalget som Fiskeridirektoratet kan være kontrollmyndighet. Statskonsult er gjennom intervjuene orientert om at kontrolloppgavene etter nevnte forskrift formelt er lagt til Eksportutvalget, men at kontrollen utføres av Fiskeridirektoratet.

4.3.1 Statskonsults vurderinger

Statskonsult oppfatter det prinsipielt uheldig at Eksportutvalget er tillagt myndighetsoppgaver knyttet til godkjenning, tilsyn og kontroll. Dette gjelder selv om godkjenningsordningen, slik den praktiseres i dag, er basert på andre godkjenningsordninger, og således må oppfattes å gi lite rom for skjønn fra Eksportutvalgets side. Etter Statskonsults vurdering vil det være behov for en nærmere gjennomgang av ansvars- og arbeidsdelingen på dette området, med sikte på en overføring av ansvar og oppgaver fra Eksportutvalget til Fiskeridirektoratet. Ved en eventuell overføring av oppgaver, vil det også være behov for å vurdere hvordan oppgavene skal finansieres, for eksempel om Fiskeridirektoratet bør tilføres en forholdsmessig andel av avgiftsinntektene tilsvarende det beløpet som trengs for å utføre de nevnte oppgavene.

Etter Statskonsults vurdering er det i utgangspunktet ikke konfliktfylt at utvalget både er rådgiver for departementet og for næringen. Det vises i denne sammenhengen til at utvalgets rolle som rådgivende organ for departementet er basert på en plikt for utvalget å bistå med råd på forespørsel fra departementet, og altså ikke en plikt for departementet til å høre utvalget, jf. omtalen av dette i vedlegg 1.

Utvalget oppfattes ikke å ha noen rolle i utformingen av næringspolitikken, utover det som måtte følge av rollen som rådgivende organ for departementet. Statskonsult har gjennom intervjuer oppfattet dette som et noe uklart punkt i forhold til de aktivitetene som utvalget har valgt å engasjere seg i. Statskonsults vurdering er at spørsmål av denne typen vil måtte søkes avklart i utvalgets målstruktur og i styringsdialogen mellom departementet og utvalget. Vi anser for øvrig at dette er ivare tatt i den nye instruksen, der det er tatt inn en bestemmelse om at Fiskeridepartementet skal *rådspørres før utvalget behandler saker som ligger i grenseland for hva EFF kan gjøre, og hva eksportavgiften kan brukes til, og der det er uklarhet vedrørende utvalgets kompetanse.*

5 Alternative tilknytningsformer

Valget av tilknytningsform fastsetter *rammer* for de sentrale statlige organenes ansvars- og styringsmuligheter. Innenfor de rammene som følger av en valgt tilknytningsform, vil de organisatoriske rammebetingelsene, i en viss grad, kunne tilpasses den enkelte virksomhetens egenart. Dette vil for eksempel kunne skje gjennom særskilte fullmakter, for forvaltningsorganer, og gjennom utforming av vedtekter for statlige selskaper og stiftelser. Statskonsult har med dette som utgangspunkt, blant annet drøftet mulige tilpasninger for Eksportutvalget *innenfor* dagens tilknytningsform. Vi har i tillegg drøftet mulige løsninger basert på at utvalget skilles ut fra statsforvaltningen og etableres som et eget rettssubjekt.

Som utgangspunkt for drøftingen har vi først sett nærmere på ulike løsningsalternativer innenfor rammen av de enkelte tilknytningsformene.

5.1 Variasjoner innen ulike tilknytningsformer

5.1.1 Forvaltningsorganer

Som det fremgår av kapittel 4, vil forvaltningsorganer i utgangspunktet være 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 underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven.

De enkelte virksomhetene kan gis unntak fra lover, forskrifter og andre regler gjennom særskilte fullmakter. Forvaltningsorganene kan, med utgangspunkt i hvilke fullmakter og særordninger som er etablert, deles i følgende tre hovedgrupper:

- ?? ordinære forvaltningsorganer
- ?? forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- ?? forvaltningsbedrifter

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. Aktuelle fullmakter er blant annet:

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

-
- ?? Budsjetfullmakter. En viktig gruppe forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er de som har særlige budsjetfullmakter ved at virksomheten er nettobudsjettert. Nettobudsjettering innebærer at virksomheten blir tildelt en netto utgiftsbevilgning tilsvarende differansen mellom brutto utgifter og inntekter, det vil si at Stortinget kun fatter ett budsjetvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes.
 - ?? 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.

5.1.2 Selskaper

Statlige selskaper kan inndeles i følgende tre hovedgrupper:

- ?? statsaksjeselskap
- ?? statsforetak
- ?? særlovselskap organisert etter egen lov

Den rettslige reguleringen av egne rettssubjekter vil avhenge av den nærmere organisasjonsformen som er valgt. Aksjeselskaper reguleres av aksjeloven av 1997, statsforetak av statsforetaksloven av 1991 og særlovselskaper reguleres av vedkommende selskaps spesiallov.

Aksjeselskaper og statsforetak er standardiserte selskapsformer. Særlovselskaper er ikke organisert etter noen felles organisasjonsform, men danner en uensartet gruppe ved at de er stiftet ved særskilt lov som er spesialutformet for den enkelte virksomheten. De fleste særlover er imidlertid utformet etter mønster av aksjeloven eller statsforetaksloven, og inneholder i stor grad de samme bestemmelsene som gjelder for aksjeselskaper, eventuelt statsforetak med hensyn til organisering og styring.

Statlige selskaper er, i motsetning til forvaltningsorganer, organisert som egne rettssubjekter utenfor statsforvaltningen. Dette innebærer at selskapene har sin egen formue og egne inntekter, og selv svarer 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 Stortinget¹¹. Et statlig selskap vil også, innenfor den lovgivningen som organiserer vedkommende virksomhet, ha adgang til å ta opp lån for å finansiere virksomheten. De ansatte er i utgangspunktet ikke omfattet av tjenestemannsloven eller tjenestetvistloven, men av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet ikke.

¹¹ Deler av et eventuelt overskudd vil imidlertid kunne besluttes utbetalt som utbytte og inntektsføres i statsbudsjettet

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.

Statens ansvar for institusjonens forpliktelser vil variere alt etter hva slags organisasjonsform som er valgt. For aksjeselskaper har staten et begrenset ansvar, mens staten har et lovfestet garantiansvar for statsforetakenes forpliktelser. For særlovselskapene vil ansvarsformen avhenge av hva som er bestemt i den enkelte loven.

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 ansvar for styrets forvaltning av virksomheten og den daglige ledelsen av selskapet. Riksrevisjonen fører konstitusjonell kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser.

5.1.3 Stiftelse

Til forskjell fra selskaper er stiftelsen som organisasjonsform en selveiende enhet. Statens styringsmuligheter overfor stiftelser vil således være begrenset til styring gjennom særskilt lov, bestemmelser i vedtektene i forbindelse med etablering, oppnevning av representanter i styret og gjennom finansiering i form av tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til særskilte tjenester. Organisering som stiftelse er regulert i lov av 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven). Nevnte lov understreker i enda sterkere grad enn tidligere stiftelsenes selvstendige karakter.

I henhold til gjeldende forvaltningspolitiske retningslinjer¹², bør stiftelsesformen ikke benyttes for organisering av oppgaver med karakter av myndighetsutøvelse, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting der staten har ansvar for tjenestenes omfang eller kvalitet.

Etter Statskonsults vurdering, gir Eksportutvalgets finansiering gjennom lovpålagte avgifter, et styringsbehov som ikke kan ivaretas ved etablering av en stiftelse. På bakgrunn av de svært begrensede styringsmulighetene stiftelsesformen gir, anser vi derfor denne formen som lite aktuell for Eksportutvalget.

¹² Jf. St. meld. nr. 35 (1991–1992)

5.2 Aktuelle tilknytningsformer for Eksportutvalget

I vurderingen av fremtidig tilknytningsform for Eksportutvalget, har Statskonsult tatt utgangspunkt i statens styringsbehov i forhold til:

- (1) de oppgavene Eksportutvalget er satt til å ivareta
- (2) dagens finansiering basert på innkreving av avgifter med hjemmel i fiskeeksportloven

5.2.1 Alternativ 1: Forvaltningsorgan

Styringsbehov i forhold til oppgaver

Departementets styringspraksis overfor Eksportutvalget, jf. kapittel 4, tilsier at styringsbehovet knyttet til den løpende driften ikke er særlig stort. En gjennomgang av utvalgets oppgaver peker i samme retning. Utvalgets oppgave som rådgivende organ for departementet i eksportspørsmål, vil tvert i mot kunne være et argument for at utvalget *ikke* bør styres for tett av departementet i faglige saker.

Dersom oppgaver knyttet til godkjenning, kontroll og tilsyn overføres til Fiskeridirektoratet, jf. kapittel 4.3, vil styringsbehovet knyttet til utførelsen av konkrete oppgaver i første rekke gjelde utvalgets oppgaver i forbindelse med lakseavtalen.

Hensynet om stor grad av handlefrihet i faglige saker, vil måtte balanseres i forhold til hensynet om politisk styrbarhet. Dette vil for eksempel kunne gjøres gjennom utforming av et fullmaktsystem som støtter opp under de oppgavene som utvalget er satt til å gjøre, samtidig som behovet for politisk styring og kontroll ivaretas. Fullmaktsystemet vil derfor stå sentralt ved vurdering av tilknytningsform.

Ved en formalisering av Eksportutvalgets tilknytningsform som forvaltningsorgan, vil utvalget få status som styre for forvaltningsorganet. Forutsetningen om at utvalget skal ha stor faglig selvstendighet¹³, vil være et argument for at departementet ikke bør delta som observatør i utvalgets møter.

Finansieringsmodell og økonomistyring

Fiskeridepartementet kan med hjemmel i fiskeeksportloven fastsette avgifter for finansiering av Eksportutvalgets virksomhet. Dagen finansieringsmodell innebærer at Fiskeridepartementet har et styrings- og kontrollbehov knyttet til bruken av avgiftene, jf. gjennomgangen av dette i kapittel 4.

Når det gjelder *avgiftsinntektene*, er det lagt til grunn at Fiskeridepartementet skal påse at *avgiftsnivået* til enhver tid skal være tilpasset de økonomiske

¹³ Jf. kongelig resolusjon ved etablering av utvalget

behovene som følger av loven.¹⁴ I budsjettsammenheng, innebærer dette en forutsetning om at Eksportutvalgets budsjetterte utgifter skal balanseres mot budsjetterte inntekter, samtidig som omfanget av virksomheten skal tilpasses de oppgavene som er pålagt etter loven.

Av instruksen fremgår det at utvalget som hovedregel ikke skal påta seg økonomiske forpliktelser utover det som kan dekkes av innkomne inntekter. Som redegjort for i forbindelse med gjennomgangen i kapittel 4, vil utvalget som forvaltningsorgan, ikke ha anledning til å oppta lån.

Eksportutvalget vil som forvaltningsorgan, være underlagt Stortingets bevilgningsreglement. *Bruttoprinsippet* er ett av hovedprinsippene i bevilgningsreglementet, og innebærer at *budsjettet skal inneholde samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt*.¹⁵ Bruttoprinsippet har som konsekvens at dersom inntektene blir større enn budsjettert, gir dette som hovedregel ikke adgang til å overskride utgiftsbevilgningene tilsvarende. Det gis imidlertid adgang til å disponere merinntekter på visse vilkår.

Forvaltningsorganer vil kunne gis unntak fra bruttoprinsippet, jf. omtalen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter i kapittel 5.1.1. En viktig gruppe forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, er de som har særlige budsjettfullmakter ved at virksomheten er nettobudsjettert, det vil si at virksomheten blir tildelt en netto utgiftsbevilgning tilsvarende differansen mellom brutto utgifter og inntekter. Med utgangspunkt i dagens finansieringsmodell for Eksportutvalget, der det er lagt til grunn at utgiftene skal balanseres mot inntektene, vil utgifter og inntekter måtte føres opp med like store beløp i budsjettet. Ved nettobudsjettering vil differansen mellom utgifter og inntekter bli 0, og således ikke medføre noen bevilgning i statsbudsjettsammenheng. Virksomheten vil imidlertid komme inn under gjeldende bevilgnings- og økonomireglement for forvaltningsorganer. Det vil i denne sammenhengen blant annet kunne legges føringer med hensyn til rapportering og omtale i statsbudsjettet.

Vurderinger

Formalisering av Eksportutvalgets organisering som et forvaltningsorgan, vil etter Statskonsults vurdering, bidra til å rette opp svakhetene ved dagens organisering. En konsekvens av å formalisere Eksportutvalgets tilknytningsform som forvaltningsorgan, er at utvalget blir underlagt Stortingets bevilgningsreglement, økonomireglementet i staten og Riksrevisjonens kontroll.

Dersom man velger å organisere Eksportutvalget som forvaltningsorgan, fremstår organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som den mest aktuelle løsningen ut fra virksomhetens art. I gjeldende forvaltningspolitiske retningslinjer¹⁶, legges det til grunn at forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter som hovedregel, bør velges som tilknytningsform for virksomheter

¹⁴ Jf. Fiskeeksportloven og forarbeidene til loven

¹⁵ Jf. bevilgningsreglementets § 4

¹⁶ St. meld. nr. 35 (1991–1992)

som staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavenes karakter tilsier at den løpende virksomheten bør styres mer uavhengig eller selvstendig i forhold til de politiske myndighetene.

Budsjettering basert på nettoprinsippet, antas å kunne ivareta de nødvendige styrings- og kontrollbehovene fra Fiskeridepartementets side, blant annet gjennom rapportering i budsjettsammenheng og i etatsstyringsmøter. Fiskeridepartementet vil for øvrig kunne styre omfanget av virksomheten gjennom fastsetting av avgifter. Fullmakter, for eksempel på personalområdet, som utvalget allerede har, vil eventuelt kunne opprettholdes.

Siden Eksportutvalget er 100 prosent finansiert gjennom politisk fastsatte avgifter, vil utvalget ikke kunne påvirke sine inntekter direkte. Nettobudsjetteringsfullmakten antas derfor å ville ha liten betydning for dimensjoneringen og innretningen av utvalgets virksomhet.

5.2.2 Alternativ 2: Selskapsorganisering

Styringsbehov i forhold til oppgavetyper

Utvalgets roller som henholdsvis en del av det statlige virkemiddelapparatet og som felles organisasjon for næringen, gir grunn til å spørre om enkelte av de oppgavene som er tillagt utvalget, heller burde vært tillagt næringen selv. Vurderingen av dette ligger imidlertid utenfor Statskonsults mandat.

Som også understreket i kapittel 5.2.1, oppfattes departementets styringsbehov i forhold til de oppgavene som utvalget er pålagt å utføre, ikke å være særlig stort. Dersom oppgaver knyttet til godkjenning, kontroll og tilsyn overføres til Fiskeridirektoratet, vil styringsbehovet knyttet til utførelsen av konkrete oppgaver i første rekke gjelde utvalgets oppgaver i forbindelse med lakseavtalen.

Ved en selskapsorganisering, vil ansvaret for forvaltningen av selskapet og den daglige driften ligge hos styret og daglig leder, mens staten som eier, vil 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. Den formelle eierstyringen vil skje gjennom fastsetting av vedtekter for selskapet, valg av styre, og i generalforsamling/foretaksmøte.

Finansieringsmodell og økonomistyring

Statlige selskaper er ofte holdt utenfor statsbudsjettet¹⁷, men vil også, helt eller delvis, kunne finansieres med bevilgninger over statsbudsjettet. Et statlig selskap vil også, innenfor den lovgivningen som organiserer vedkommende virksomhet, ha adgang til å ta opp lån for å finansiere virksomheten. Generelt gjelder det at selskapenes egne organer vil ha stor frihet til å disponere selskapets midler innenfor de rammene som er lagt for virksomheten. Hvorvidt en selskapsorganisering av Eksportutvalget vil være hensiktsmessig eller ikke, vil blant annet avhenge av om en slik organisering vil gi en god nok politiske

¹⁷ Gjelder ikke utbytte fra kommersielle selskaper som føres som en inntekt i statsbudsjettet

styring av omfanget av virksomheten og av disponeringen av avgiftsmidlene til ulike formål.

Vurderinger

I vurderingen av om Eksportutvalget bør organiseres som en del av staten eller ikke, har Statskonsult lagt avgjørende vekt på departementets styringsbehov i forhold til dagens finansieringsmodell. Dersom en velger å organisere Eksportutvalget som et selskap, vil det derfor være viktig å finne frem til en ordning for forvaltningen av avgiftsinntektene som sikrer Fiskeridepartementet nødvendig styring av bruken av disse midlene. Som alternativ til å kanalisere midlene utenom statsbudsjettet, vil det etter Statskonsults vurdering, være aktuelt å vurdere ulike løsninger basert på enten brutto- eller nettobevilling over statsbudsjettet.

Blant de aktuelle selskapsformene, fremstår statsforetaksmodellen som den mest aktuelle. Organisering etter statsforetaksloven legger opp til en noe sterkere styring av økonomien i selskapet, enn organisering etter aksjeloven. En viktig forskjell mellom statsaksjeselskapene og statsforetakene er at staten har ansvar for statsforetakenes økonomiske forpliktelser, og at statsforetak derved ikke kan gå konkurs. Som en følge av dette, kan ikke statsforetak ta opp egne lån uten etter godkjenning av eier (departementet). Eierdepartementet kan videre innarbeide bestemmelser i vedtektene om at visse typer saker skal forelegges departementet før avgjørelse. Det siste gjelder for øvrig også for statsaksjeselskaper.

Valg av styre inngår generelt som et sentralt styringsinstrument i styringen av statlige selskaper. Ved en eventuell selskapsorganisering av Eksportutvalget, vil det være behov for å vurdere mulige endringer i fiskeeksportloven med sikte på å gi Fiskeridepartementet et noe friere mandat med hensyn til valg av styre.

5.3 Sammenligninger med andre virksomheter

Fiskeridepartementet har i mandatet lagt til grunn at det i forbindelse med Statskonsults evaluering av Eksportutvalget, vil kunne være aktuelt å sammenligne utvalgets tilknytningsform med *ordninger i andre statlige styrer*.

Som gjennomgangen i kapittel 4 viser, står Eksportutvalget i en særstilling ved at det på den ene siden er et forvaltningsorgan, mens det samtidig, på helt sentrale områder, er underlagt andre rammebetingelser enn det som normalt følger for virksomheter som er organisert som en del av staten. Det er ut fra dette ikke så lett å finne andre virksomheter som det er naturlig å trekke sammenligninger med.

Det som kan være interessant i denne sammenhengen, er å se nærmere på hvordan andre virksomheter som inngår som en del av det statlige virkemiddelapparatet er organisert. Statskonsult har som eksempler i denne sammenhengen sett på hvilken tilknytningsform som er valgt for henholdsvis Norges Eksportråd, Statens nærings- og distrikstutviklingsfond (SND), og Norges forskningsråd. Eksportutvalget har et samarbeid med alle disse, og har også

betydelige kontaktflater med Eksportrådet og Statens nærings- og distriktutviklingsfond i forbindelse med organiseringen av arbeidet ved utekontorene, jf. kapittel 3. De tre virksomhetene er også valgt ut fordi de er organisert etter ulike modeller.

Eksportrådet er organisert som en stiftelse og er dermed et selveiende, selvstendig rettssubjekt, med eget styre og vedtekter. Virksomheten ble etablert i 1996 med stiftelseskapital fra henholdsvis Nærings- og handelsdepartementet og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). Hovedkontoret ligger i Oslo. Virksomheten har i tillegg utekontorer i en rekke land. Eksportrådet har blant annet en egen samarbeidsavtale med Statens nærings- og distriktutviklingsfond, som innebærer at alle SND-kontorene fungerer som kanaler også for Eksportrådet. Virksomheten har om lag 300 medarbeidere, hvorav 200 ved utekontorene.

Statens nærings- og distriktutviklingsfond ble opprettet ved lov i 1993¹⁸ i forbindelse med en sammenslåing av tre tidligere institusjoner. Virksomheten er organisert etter mønster av statsforetaksmodellen. De har hovedkontor i Oslo og lokalkontorer i alle fylker, og er i tillegg også representert med kontorer i utlandet. I denne forbindelsen har de tilsvarende samarbeidsavtaler med Utenriks-tjenesten som det Eksportrådet og Eksportutvalget har. Statens nærings- og distriktutviklingsfond er medlem i arbeidsgiverforeningen NAVO, og har omlag 500 ansatte. De ansatte er ikke statstjenestemenn.

Norges Forskningsråd ble opprettet i 1993 i forbindelse med en sammenslåing av de tidligere forskningsrådene. Forskningsrådet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Forskningsrådet har ved fullmakt blant annet fått en særordning for de ansatte, ved at tilsettingsforholdene er regulert etter arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Forskningsrådet er for øvrig 100 prosent finansiert over statsbudsjettet.

Nærings- og handelsdepartementet har igangsatt en gjennomgang av de offentlige finansierte virkemidlene rettet mot næringslivet. Gjennomgangen inkluderer offentlige virkemidler som tilskudd, lån, garantier, egenkapital, informasjon, rådgivning, infrastruktur og nettverk, samt tilskudd til markedsføring og profilering nasjonalt og internasjonalt under blant annet Norges Eksportråd, Norges Turistråd, Norsk Designråd, Norsk Romsenter, Selskapet for industrivekst (SIVA), Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND), SND Invest AS, Statens Investeringselskap AS, Statens veiledningskontor for oppfinnere, såkornkapitalordningen og programmer i Norges forskningsråd. Viktige mål for arbeidet er blant annet å vurdere hvilke virkemidler som er samfunnsøkonomisk effektive innenfor ulike politikkområder, og å vurdere arbeidsdeling og samspill mellom virkemidler og institusjoner. Eventuelle endringer i organiseringen av det øvrige virkemiddelapparatet vil kunne gi føringer for Eksportutvalgets fremtidige virksomhet og organisering. Statskonsult ser det derfor som naturlig at Eksportutvalgets fremtidige tilknytningsform vurderes på nytt når resultatet av nevnte gjennomgang foreligger.

¹⁸ ”Lov om Statens nærings- og distriktutviklingsfond”, 3. juli 1993, nr. 97

Litteratur

Lover og forskrifter

Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer
av 27. april 1990 nr. 9

Lov om registrering som kjøper i første hånd av råfisk mv.
av 24. juni 1994 nr. 34

Lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen
av 7. juli 2000 nr. 68

Forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer
av 22. mars 1991 nr. 157

Forskrift om samordnet innkreving av avgifter på fiskeeksport til
Eksportutvalget for fisk og til forskning og utvikling
av 13. desember 2000 nr. 1253

Midlertidig forskrift om økt eksportavgift ved overskridelse av indikative tak
ved eksport av lakseprodukter
av 27. juni 1997 nr. 655

Midlertidig forskrift om særlige vilkår knyttet til eksport av lakseprodukter
av 12. januar 1998 nr. 1104

Stortingsmeldinger, Odelstingsproposisjoner og Innstillinger

St. meld. nr. 35 (1991–1992) om statens forvaltnings- og personalpolitikk
St. meld. nr. 23/Innst. S nr. 112 (1999–2000) om gjennomføring av råfiskloven
og fiskeeksportloven i 1997 og 1998
St. meld. nr. 8/Innst. S nr. 89 (2001–2002) om gjennomføring av råfiskloven
og fiskeeksportloven i 1999 og 2000

Ot. prp. nr. 90 (1988–1989) om lov om regulering av eksporten av fisk og
fiskevarer

Ot. prp. nr. 27 (1989–1990), jf. Ot. prp. nr. 3 (1989–1990) om lov om
regulering av eksporten av fisk og fiskevarer

Innst. O. nr. 28 (1989–1990) innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om lov
om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer

Annet

Notat om forskrift om eksporten av fisk og fiskevarer, som oppfølging av vedtak
om lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer
av 25. april 1990

Foredrag til kongelig resolusjon
av 22. mars 1991

Avtale mellom Den norske regjering og Europakommisjonen angående eksport
av norsk laks til Det europeiske fellesskap
av 2. juni 1997

Brev fra Fiskeridepartementet om Lakseavtalen mellom EU og Norge – bruk av den økte eksportavgiften
av 5. mars 1999

Instruks til utvalget i Eksportutvalget for fisk
av 14. mars 2001

Årsmeldinger for Eksportutvalget for fisk
1994–2000

Overordnet strategi for Eksportutvalget for fisk,
av 14. juni 2001

Retningslinjer for samordning av virksomheten til Utenrikstjenesten og Norges Eksportråd, Norges Turistråd, Eksportutvalget for fisk og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Carelius & Co: Profilundersøkelse for Eksportutvalget for fisk,
Oslo, 15. desember 2000

Statlig budsjettarbeid, veileder, Finansdepartementet
Januar 2000

Statskonsultrapport 2001:24 I god form – Tilknytningsformer i staten
Desember 2001

Eksportutvalget for fisk – regulatoriske rammebetingelser etter fiskeeksportloven

1 Lovens virkeområde

Fiskeeksportloven fremstår som innholdsmessig knapp. Loven har ingen selvstendig bestemmelse om hvilke formål som søkes oppnådd. Den gir imidlertid vide fullmakter til departementet i form av omfattende myndighet og virkemidler. Dette sikrer departementet adgang til å iverksette eksportfremmende tiltak, så vel som nødvendige begrensninger for fiskerisektoren.

1.1 Oppgaver definert i loven

Loven pålegger departementet :

- 1. å opprette Eksportutvalget, bestående av representanter for eksportører, produsenter, oppdrettere og fiskere, og å fastsette instruks for utvalget, jf. § 2*

Loven angir eksplisitt at Eksportutvalget er underordnet departementet. Med dette som utgangspunkt har dermed departementet fullt ut organisasjons- og instruksjonsmyndighet over Eksportutvalget, herunder adgang til å velge ut egnede oppgaver for delegasjon til utvalget. Det fremgår av loven at utvalget skal utføre de oppgavene som loven pålegger det, eller som fremgår i forskrifter hjemlet i loven.

Forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer av 22. mars 1991 nr. 157, heretter kalt "fiskeeksportforskriften", benyttes til å opprette utvalget, gi bestemmelser om sammensetningen og ledelse. Forskriften inneholder en rekke bestemmelser om utvalgets oppgaver og regulerer også forhold som kunne vært utformet i instruks. Utover det forskriften bestemmer vedrørende utvalget, har det ikke vært utformet noen helhetlig skriftlig instruks før i 2001.

- 2. å etablere en godkjenningsordning for eksportører jf. § 3*

Bestemmelsen oppgir en rekke vilkår som godkjenningsordningen kan baseres på; krav til kapital, fagkunnskap, omsetningsvolum, produksjonsverdi, samarbeid mellom eksport- og produksjonsledd, og at avgift etter § 6 er innbetalt. Avslutningsvis hjemler bestemmelsen anledning til å gi regler for bortfall av godkjenning.

Fiskeeksportforskriften inneholder i § 1 regler om godkjenningsordningen for eksportører. Bedrifter godkjennes som eksportører etter søknad. Forskriften oppstiller tre alternative vilkår for godkjenning:

- 1) at søkerbedriften eier eller leier et produksjonsanlegg i drift som er godkjent fra Fiskeridirektoratets kontrollverk, eller eies av bedrift med slikt anlegg
- 2) at søkeren er registrert som kjøper etter lov om registrering som kjøper, i første hånd av råfisk m.v. av 24. juni 1994 nr. 34
- 3) at søkeren kan dokumentere gitte krav til sin økonomi. Kravene er nærmere bestemt av Eksportutvalget for fisk

Av de forslagene til vilkår som lovteksten inneholder, er det altså bare vilkår om kapital som skal vurderes etter fiskeeksportloven. De øvrige vilkårene følger av andre ordninger.

Eksportutvalget for fisk kan i særlige tilfeller dispensere fra kravet om godkjenning og fra godkjenningvilkårene. Dette er å anse som en sikkerhetsventil for å fange opp eksport av den typen som åpenbart ikke er ment å skulle omfattes av lovens bestemmelser.

De følgende oppgavene er utformet som *fullmakter* til departementet, med mulighet og ansvar for å vurdere ulike virkemidler. Primært består virkemidlene av myndighet til å regulere eksportnæringen gjennom forskrifter på følgende områder:

1. Sentralisert eksport etter § 4. Dette innebærer at adgang til bestemte eksportmarkeder begrenses for spesielle produkttyper

I fiskeeksportforskriften § 3, forbeholdes eksportadgangen for produkttypene klippfisk, tørrfisk og hermetikk, til én leverandør for hver produkttype til hjelpeorganisasjoner under FN.

2. Stille salgsvilkår og minstepriser etter § 5

Departementet har benyttet forskriftsadgangen etter denne bestemmelsen i midlertidig forskrift om økt eksportavgift med overskridelse av indikative tak ved eksport av lakseprodukter av 27. juni 1997 nr. 655 og midlertidig forskrift om særlige vilkår knyttet til eksport av lakseprodukter av 12. januar 1998 nr. 1104. I forskriften pålegges de ulike aktørene innenfor lakseeksporten en rekke dokumentasjonskrav som til en hver tid skal kunne kontrolleres.

3. Pålegge avgifter og anvendelse av disse etter § 6.

Loven gir adgang til å pålegge både en årsavgift og en avgift direkte knyttet til eksportverdien av produktene. Bestemmelsen inneholder også forslag til anvendelsesområder for avgiftsmidlene. I forarbeidene forutsettes det at departementet skal påse at avgiftsnivået til enhver tid skal være tilpasset de økonomiske behovene for å gjennomføre oppgaver som følger av loven.

Avgifter som er pålagt i medhold av denne bestemmelsen er regulert i fiskeeksportforskriften. I forskriftens § 4 reguleres begge typer avgifter. Den årlige avgiften er differensiert til to nivåer. Ordinær årsavgift for de som eksporterer all sjømat og lavere årsavgift for eksportører av ferskvannsfisk. Ved førstegangs-registrering må det innbetales avgift for de to første årene. Videre er avgiftsgrunnlaget knyttet til eksportverdien, differensiert på en skala fra 0,2–3,0 prosent, differensiert ut fra ulike produkttyper og markeder. I samsvar med lakseavtalen med EU, har departementet regulert avgiftsnivået på utvalgte lakseprodukter til EU særskilt. Departementet har i brev av 5. mars 1999 gitt utvalget beskjed om begrensninger når det gjelder bruk av midler fra denne avgiften.

Departementet har også gitt en midlertidig forskrift om økt eksportavgift ved overskridelse av indikative tak ved eksport av lakseprodukter av 27. juni 1997 nr. 655. Forskriften angir samme anvendelsesområde for denne avgiften som for de øvrige avgiftene.

Det er også utformet en forskrift som samordner innkreving av avgifter som følger av fiskeeksportloven med avgifter pålagt i medhold av lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen av 7. juli 2000.

4. Myndighet til å kontrollere at lov og forskrifter overholdes, § 7

Departementet har i liten grad forskriftsregulert kontrollordninger. Utover å delegere kontrollansvaret til underordnet organ i fiskeeksportforskriften, er regler om kontroll utelukkende gitt i lakseforskriften. Innholdmessig er kontrollen for dette området basert på dokumentasjonskrav knyttet til enhver omsetning i forbindelse med eksport av lakseprodukter.

Eksportavgiften inntektsføres på bakgrunn av innbetalinger fra Toll- og avgiftsdirektoratet, som forestår innkreving av den løpende eksportavgiften fra eksportørene. EFF har ikke innsynsrett i Tollvesenets innkrevingsvirksomhet.

5. Sanksjonere manglende etterfølgelse av regelverket i form av bøter hvis regelverket ikke overholdes av eksportørene, § 9

Samtlige forskrifter gjengir i hovedsak de sanksjonsbestemmelsene som fremgår av fiskeeksportloven. Mangelfull etterlevelse av forskriften kan sanksjoneres både i form av straff og/ eller tilbaketrekking av eksportørgodkjennelse.

2 Eksportutvalgets oppgaver etter loven

2.1 Lovens bestemmelser

Lovens § 2, tillegger utelukkende én oppgave til utvalget: å være et rådgivende organ for departementet i spørsmål som angår eksport eller omsetning og produksjon i sammenheng med eksport. Slik lovteksten er utformet, er

departementet ikke pålagt en plikt til å "høre" utvalget i slike saker som bestemmelsen nevner. Utvalget er derimot pålagt en plikt til å være en rådgiver for departementet på departementets forespørsel.

De nærmere rammebetingelsene for *utvalgets* oppgaveutførelse vil dermed være innhold i instruksjer og forskrifter.

2.2 Delegerede oppgaver i medhold av forskrift

Forskrifter som regulerer utvalgets oppgaver er:

- ?? Forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportforskriften)
- ?? Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport til Eksportutvalget for fisk og til forskning og utvikling
- ?? Midlertidig forskrift om økt eksportavgift ved overskridelse av indikative tak ved eksport av lakseprodukter
- ?? Midlertidig forskrift om særlige vilkår knyttet til eksport av lakseprodukter

De midlertidige forskriftene, som er gjort gjeldende frem til 30. juni 2002, regulerer Eksportutvalgets oppgaver i forhold til lakseavtalen med EU.

2.2.1 Fiskeeksportforskriften

Eksportutvalget er tillagt myndighet til å *godkjenne eksportører* etter forskriftens § 1 jf. § 6. Bestemmelsen gir også utvalget adgang til å *dispensere* fra godkjenningsvilkårene. Departementet er klageinstans for vedtak som fattes av utvalget i medhold av denne bestemmelsen.

Forskriftens § 2, 2 ledd, gir også Eksportutvalget myndighet til å *trekke tilbake eksportørgodkjenning*, hvis det foreligger overtredelser av forskrifter hjemlet i fiskeeksportloven. Spesielt gir bestemmelsen adgang til tilbaketrekning av godkjenning hvis avgift ikke betales i henhold til forskriftens § 4. Departementet har forbeholdt seg en rett til å dispensere i særlige tilfeller.

I § 4 gis det bestemmelser om at avgiftene skal innbetales til Eksportutvalget.

I § 5 gis det bestemmelser om opprettelsen og sammensetningen av Eksportutvalget, utvalgets sekretariat og lokalisering, ledelse og fungeringstider, samt at departementet har adgang til å oppnevne en observatør i utvalget. Bestemmelsen pålegger også utvalget å fremlegge årsbudsjett og årsregnskap for godkjenning fra departementet.

I § 6 defineres en rekke av Eksportutvalgets oppgaver. Innledningsvis gjentas lovens bestemmelse om *rådgivningsfunksjonen*. I teksten presiseres det hva som skal forstås med rådgivningsfunksjonen i lovteksten, at dette er en plikt for

utvalget å bistå med på forespørsel fra departementet og altså ikke en plikt for departementet til å ”høre” utvalget.

Utvalget gis også som oppgave å være en *informasjonsformidler* mellom næringen, deres organisasjoner og myndighetene. Utvalget skal organisere en *eksportstipendiatorordning*.

Utvalget skal også ha ansvaret for *godkjenning* og *registrering* av eksportører etter § 1 i forskriften.

Utvalget pålegges også å føre *kontroll* jf. § 7 med at lovens § 3, 2. ledd overholdes som godkjenningvilkår og at forskrifter gitt i medhold av lovens §§ 4 og 5, om sentralisert eksport og salgsvilkår og minstepriser overholdes.

Videre gis Eksportutvalget adgang til å iverksette og administrere felles innenlands og utenlands *markedstiltak*

Eksportutvalget gis adgang til å delegerer oppgaver videre til sitt sekretariat.

2.2.2 Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport til Eksportutvalget for fisk og til forskning og utvikling

I 2000 vedtok Stortinget lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen. For å gjøre belastningen ved innføringen av en ny avgift minst mulig, både for næringen og tollvesenet, ble det besluttet å samordne innkrevingen av FOU-avgiften og eksportavgiften på fisk og fiskevarer. Dette er bakgrunnen for samordningsforskriften. Samordningsforskriften er således en rent teknisk forskrift for innkreving av de to avgiftene. I § 3 fremgår det at innkrevingen skal foretas av Tollvesenet og at midlene skal overføres til en felleskonto som *forvaltes* av Eksportutvalget for fisk. I forskriften § 4 gis Eksportutvalget som oppgave å *fordele midlene* etter en av departementet, godkjent fordelingsmodell. § 5 pålegger Utvalget å legge frem et *særskilt regnskap* for fordelingsvirksomheten.

Det er gitt en egen lov om avgifter til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen i 2000. I denne loven bestemmes det at det skal opprettes et styre som skal forvalte disse midlene.

2.3 Oppgaver i medhold av lakseavtalen med EU

2.3.1 Midlertidig forskrift om økt eksportavgift, m.v.

I 1997 inngikk Norge en avtale med EU om restriksjoner vedrørende eksport av lakseprodukter til EU. I den forbindelsen vedtok Stortinget endringer i fiskeeksportloven som ga Fiskeridepartementet adgang til å gi særskilte vilkår for eksport i medhold av fiskeeksportlovens § 5 om salgsvilkår og minstepriser av

hensyn til internasjonale avtaler. Som et resultat av forhandlingene med EU ble det sommeren 1997 blant annet innført en økt eksportavgift for å oppfylle vilkårene i avtalen, jf forskriftens § 3.

Midlertidig forskrift om særlige vilkår knyttet til eksport av lakseprodukter

I 1998 benyttet departementet sin forskriftsadgang for å skjerpe vilkårene knyttet til lakseavtalen i form av å presisere avtalens innhold og å pålegge en rekke krav til dokumentasjon i form av utvidet opplysningsplikt, journalføring av enhver omsetning i laksenæringen og meldeplikt til Eksportutvalget. De nevnte vilkårene synes å ha til hensikt å bedre kontrollen med at lakseavtalen overholdes. Eksportutvalget gis *dispensasjonsadgang* i en definert overgangsperiode. Det fremgår av forskriften at så vel Eksportutvalget som Fiskeridirektoratet kan være kontrollmyndighet.

REFERANSER

Tittel:	Eksportutvalget for fisk – evaluering av tilknytningsform
Forfatter(e):	Sidsel Søvik, Ragnhild Castberg Greni
Statskonsults rapportnummer:	2002:4
Prosjektnummer:	680
Prosjektnavn:	Eksportutvalget for fisk Evaluering av tilknytningsform
Prosjektleder:	Sidsel Søvik
Oppdragsgiver(e):	Fiskeridepartementet

Resymé:

Eksportutvalgets virksomhet er hjemlet i lov om regulering av fisk og fiskevarer. Utvalget er formelt sett et forvaltningsorgan under Fiskeridepartementet, men har rammebetingelser som gjør at det på sentrale områder ikke faller inn under det regelverket som normalt gjelder for virksomheter som er organisert som en del av staten. Statskonsult mener at det er viktig at utvalgets rammebetingelser snarest endres, slik at det blir samsvar mellom utvalgets formelle tilknytningsform og rammebetingelser. Utgangspunktet for en endring vil være å klargjøre ansvars- og styringsforholdet mellom Fiskeridepartementet og utvalget, og å sørge for at Fiskeridepartementet har de nødvendige styringsvirkemidlene. Statskonsults anbefaling på kort sikt er at utvalget bør organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Statskonsult viser til den brede gjennomgangen som er igangsatt i regi av Nærings- og handelsdepartementet når det gjelder det statlige næringsrettede virkemiddelapparatet, og som omfatter en rekke virksomheter, herunder Eksportrådet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Forskningsrådet. Statskonsult anbefaler at utvalgets tilknytningsform vurderes på nytt når resultatet av dette arbeidet foreligger.

Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
	<input checked="" type="checkbox"/> Om stilling og organisasjonsformer
	<input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi
	<input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling
	<input type="checkbox"/> Internasjonalisering
	<input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling

Emneord: Evaluering, tilknytningsform, statsrådets ansvar, rammebetingelser, styring

Dato: 18. mars 2002

Sider: 34

Utgiver: Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO