

Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet

Notat 1997:8

Forord

For å få økt kjennskap til feltet statlige tilknytningsformer, har Planleggings- og samordningsdepartementet bedt Statskonsult om å beskrive og vurdere de eksisterende tilknytningsformene, vurdere om de dekker dagens behov og eventuelt foreslå alternative tilknytningsformer.

Dette Statskonsult-notatet utgjør første steg i arbeidet. Notatet gir en beskrivelse av dagens statlige tilknytningsformer og analyserer hovedtrekk ved omdanningene av statlige virksomheter siden 1980. Det gis dessuten en oversikt over forskjellige tilnæringsmåter når det gjelder å vurdere hvor egnet en bestemt tilknytningsform er, og det skisseres aktuelle tema for nærmere analyse og vurdering i et hovedprosjekt.

Notatet er skrevet av spesialrådgiver Øystein Solheim Lien. Rådgiver Janne Kjøllesdal har utarbeidet vedleggene.

Statskonsult vil i 1997 og 1998 gjennomføre flere kartleggings- og analyseprosjekter om ulike sider ved statlige tilknytningsformer og eierskap. For Statskonsult er det et mål å opparbeide og videreutvikle et empirisk kunnskapsgrunnlag både for generelle utviklingstiltak og for forberedelse og gjennomføring av konkrete omdanninger av statlige virksomheter. Gjennom resultatene av vårt arbeid sikter vi mot, på ulike vis, å gi bidrag til samordningsdepartementer innen forvaltningspolitikken, sektordepartementer og de statlige virksomhetene.

Oslo, november 1997

Svein Eriksen

Innhold

	Side
1 Oppdrag og opplegg	1
2 Sammendrag	1
3 Problemstilling, avgrensning og definisjoner	2
3.1 Tilknytningsform	3
3.2 Tilknytningsformers egnethet	4
4 Tilknytningsformer i statlig virksomhet	4
4.1 Hovedtilknytningsformer	5
4.2 Hovedelementer i tilknytningsform og tilknytningsformens betydning	5
4.3 Forvaltningsorganer	6
4.3.1 Ordinære forvaltningsorganer	7
4.3.2 Forvaltningsbedrifter	8
4.3.3 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	9
4.4 Statseide selskaper	10
4.4.1 Statsaksjeselskaper	11
4.4.2 Statsforetak	13
4.4.3 Særlovselskaper	14
4.4.4 Deleide selskaper - ordinære aksjeselskaper	16
4.5 Stiftelser og stiftelsesliknende organer	17
4.5.1 Egentlige stiftelser	17
4.5.2 Stiftelsesliknende organer	19
4.6 Oppsummering	19
5 Endringer i tilknytningsform	20
5.1 Omdanning av forvaltningsbedrifter til selskaper	20
5.2 Utskilling og deling av virksomheter etter oppgavetyper	21
5.3 Opprydding - og spredning - på selskapssiden	21
5.4 Interntjenesteyting og avgiftsfinansiering innen rammen av forvaltningsbedrifter	22
5.5 Etablering av stiftelser	22
5.6 Utvikling av formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	23
5.7 Utvikling av skiller mellom forvaltning og tjenesteproduksjon i forvaltningsorganer	23
5.8 Hel- og delprivatisering i lite omfang	24
5.9 Oppsummering	24

	Side
6 Hva gjør en tilknytningsform egnet?	25
6.1 Hvor egnet er den enkelte formen faktisk til å fremme bestemte oppgavetyper og formål?	25
6.2 Funksjons- og tilpasningsevne til endringer i omgivelsene	26
6.3 Faktisk bruk av ulike tilknytningsformer ved omdanninger og avvik fra generelle retningslinjer	27
6.4 Omfang av avvik mellom formelle rammer for styring og faktisk styring innenfor den enkelte tilknytningsformen	27
6.5 Omfang av avvik mellom formål med omdanninger og faktiske effekter (grad av måloppfyllelse)	28
7 Formål, vurderingstema og metode	28
7.1 Formål og anvendelse av resultatene	28
7.2 Generelle temaer	29
7.2.1 Utbudet av tilknytningsformer - er det godt nok og er variasjonsbredden tilfredsstillende?	29
7.2.2 Mer standardisering eller mer spesialisering?	30
7.3 Skisse til utvalgte vurderingstemaer	30
7.3.1 Statlige selskapsmodeller	30
7.3.2 Organisering av autonom, ikke-kommersiell statlig virksomhet	32
7.3.3 Videreutvikling og differensiering av forvaltningsorganformen	33
7.4 Metode og arbeidsform	34
• Litteraturliste	
• Vedlegg 1: Oversikt over statlige virksomheters tilknytningsform inndelt etter departement .	
• Vedlegg 2: Oversikt over endringer i tilknytningsform 1980-1997	

Vedleggene er ikke med i denne utgaven. Kontakt eventuelt Statskonsult for å få dem tilsendt.

1 Oppdrag og opplegg

I tildelingsbrevet for 1997 til Statskonsult fra Planleggings- og samordningsdepartementet (daværende Administrasjonsdepartementet) heter det:

«For å få økt kjennskap til feltet tilknytningsformer, ber departementet Statskonsult innen 1.6.97 om å foreta en kort vurdering av de tilknytningsformene som finnes i dag, og vurdere om de dekker dagens behov samt eventuelt foreslå alternative tilknytningsformer.»

I et brev datert 22.5.97 fra Statskonsult til departementet pekes det på at det trengs et bedre empirisk grunnlag både for å vurdere hvor egnet forskjellige tilknytningsformer er til å dekke dagens behov, og for å kunne vurdere eventuelle nye tilknytningsformer. Denne empirien tar det tid å framskaffe.

Statskonsult har derfor sett det som mest hensiktsmessig å inndele arbeidet i to faser. I et forprosjekt skrives det et prinsippnotat - dette notatet - som danner grunnlaget for hovedprosjektet. Det gjennomføres i perioden høsten 1997- høsten 1998, og vil blant annet inneholde nærmere dokumentstudier, intervjuer og analyser.

2 Sammendrag

Begrepet tilknytningsform er av formell, rettslig art og betegner relasjonen mellom en virksomhet eller institusjon og de sentrale statsmyndighetene (regjering/departement og Stortinget). I denne utredningen gis det en beskrivelse av tilknytningsformene, både hovedformene forvaltningsorgan, statseid selskap og stiftelse, og deres underformer (kapittel 4). Det gis en delvis vurdering av enkelte av formene, men det trengs mer empirisk basert kunnskap for å gjøre dette bedre.

Det er gjennomført minst 50 endringer i tilknytningsformer de siste femten åra, men få hel- eller delprivatiseringer av statlig virksomhet (kapittel 5). Følgende omdanningstyper er særlig framtreddende i Norge: omdanning av forvaltningsbedrifter til statseide selskaper, delinger og utskillinger av konkurranseutsatt virksomhet og av forvaltningsoppgaver fra øvrig virksomhet, både opprydding i og spredning av organisasjonsformer på selskapssiden, samt en tendens til endring av bruken av forvaltningsbedriftsformen. Etablering av stiftelser har avtatt på 90-tallet, men er fortsatt til stede – i det siste noe modifisert gjennom større bruk av formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

I kapittel 6 skisseres det fem mulige tilnæringsmåter for å vurdere hvorvidt en bestemt tilknytningsform er et egnet forvaltningspolitisk virkemiddel. Det er kartlegging og analyse av:

1. Hvor egnet forskjellige trekk ved den enkelte formen *faktisk* er til å fremme bestemte oppgavetyper og formål.
2. Den enkelte formens evne til å tilpasse seg og fungere – gitt observerte utviklings-trekk og drivkrefter for samfunnsendring og mer spesifikk endring innen enkeltsektorer.
3. Den faktiske bruken av ulike tilknytningsformer ved gjennomførte omdanninger og omfanget av avvik mellom generelle retningslinjer og valg i enkelttilfeller.
4. Omfanget av avvik mellom formelle rammer for styring og faktisk styring innenfor den enkelte tilknytningsformen og omfanget av avvik mellom formål med gjennomførte omdanninger.
5. Faktiske effekter av gjennomførte omdanninger (grad av måloppfyllelse).

Generelle spørsmål som må stilles i vurderingen av hvorvidt det er behov for nye eller endrede tilknytningsformer (kapittel 7) er om utbudet av tilknytningsformer er godt nok, om variasjonsbredden mellom dem er tilfredsstillende, og om det bør være mer standardisering eller mer spesialisering og skreddersøm innenfor hver av dem.

I kapittel 7 skisseres også forslag til konkrete, utvalgte temaer for nærmere vurdering.

For det første kan søkelyset rettes mot de fire statlige selskapsformene. Særlig bør en da vurdere forholdet mellom utforming av særlovselskapsformen(e) og statsforetak, og muligheter og begrensninger for bruk av statsaksjeselskapsformen som sektorpolitisk styringsvirkemiddel (*istedenfor* statsforetak og særlovselskap). Problemstillinger knyttet til statsaksjeselskap versus ordinært aksjeselskap er også aktuelle.

For det andre nevnes organisering av autonom, ikke-kommersiell virksomhet. Her foreslås det å rette fokus mot forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og stiftelser, og en nærmere utredning av behovet for og muligheten til å etablere en ny form for frittstående forvaltningsorganer.

For det tredje tas det til orde for å vurdere videreutvikling og differensiering av forvaltningsorganformen. En mulighet er å utvikle en ny undergruppe for tjeneste-produserende virksomhet *innenfor* forvaltningsorganformen, og å se nærmere på rammevilkårene for forvaltningsorganer som (fortsatt) driver en blanding av forvaltning og tjenesteyting.

Til slutt drøftes prosjektets formål, metode, arbeidsform og bruk av resultatene.

3 Problemstilling, avgrensning og definisjoner

Problemstillingen kan ut fra oppdraget deles i tre:

1. Beskrivelse og kort vurdering av dagens tilknytningsformer.
2. Vurdering av hvorvidt tilknytningsformene dekker dagens behov.
3. Eventuelt fremming av forslag til etablering av alternative tilknytningsformer.

I dette forprosjektnotatet skal det gis en beskrivelse av tilknytningsformene. Vurderingen av dem blir kort og bare delvis, og den skjer ut fra en viss, men ikke

systematisk, analyse av det foreliggende materialet¹. Vi anser det som nødvendig å innhente mer empirisk materiale for å besvare punkt 2 og 3. Men vi skal i dette dokumentet presentere et *grunnlag* for å vurdere ulike tilknytningsformers egnethet til å ivareta forskjellige oppgaver og hensyn, og også indikere områder for nyetablering og tilknytningsformer det kan være aktuelt å vurdere videreutvikling av. Dette kan tjene som grunnlag for drøfting innenfor rammen av hovedprosjektet.

3.1 Tilknytningsform

Begrepet **tilknytningsform** er av formell, rettslig art og betegner relasjonene mellom de sentrale statsmaktene (regjering, departement, Stortinget) og en virksomhet.

Tilknytningsformen legger således blant annet rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet. Tilknytningsform dreier seg med andre ord ikke om den interne organiseringen i en virksomhet – selv om tilknytningsformen ofte vil legge føringer på den indre organiseringen.

Er virksomhetsform et bedre begrep?

Begrepet *tilknytningsform* synes ikke å være et begrep som er godt i den forstand at det er lett forståelig for allmennheten. Det brukes dessuten i andre sammenhenger, som i «Norges tilknytningsform til Europa». Et begrep som **virksomhetsform** gir mer umiddelbart en ledetråd om hva dette kan dreie seg om. Det skiller seg også ut fra begrepet *organisasjonsform* som vanligvis virker å referere til intern organisering i en virksomhet, men som også brukes som et *overordnet* og samlende begrep som dekker både eksterne og interne organisasjonsstrukturer.

Forslaget om å erstatte tilknytningsform med virksomhetsform nevnes her, men uten at sannsynligheten for gjennomslag ses på som særlig stor. Gjennom Hermansen-utvalgets innstilling, NOU 1989:5 En bedre organisert stat, oppfølgingen av den og bruken av begrepet i forvaltningspolitiske dokumenter og proposisjoner om omdanninger av enkeltvirksomheter, har nok «tilknytningsform» festnet seg som begrep - i alle fall i de engere kretser som har arbeidet med sakene på feltet.

Hovedformer og underformer

Vi har i dag tre hovedtilknytningsformer, som hver har sine underformer:

- **Forvaltningsorgan**
ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.
- **Statseid selskap**
heleid statsaksjeselskap, deleid, ordinært aksjeselskap, statsforetak og særlovselskap.
- **Stiftelser**
egentlige stiftelser og stiftelsesliknende organer.

Det gis en nærmere beskrivelse av tilknytningsformene i kapittel 4

¹Det vises til litteraturoversikten bak og til dokumenthenvisninger i teksten.

3.2 Tilknytningsformers egnethet

Når det er tale om hvordan en tilknytningsform «kan dekke dagens behov», må en se på hva som kan ligge i begrepet «behov», og på hvilken (årsaks)sammenheng det kan være mellom valg og utforming av tilknytningsform og grad av oppfyllelsen av behovene. Med behov forstås her i første rekke forskjellige typer oppgaver som statlige virksomheter skal utføre og forskjellige formål som er knyttet til disse oppgavene. Oppgaver og formål kan endres over tid - både fordi politiske prioriteringer skifter, og fordi det skjer endringer i virksomhetenes handlingsmiljø, eksempelvis i teknologi, i markedsforhold og brukergrupper og deres preferanser og i legitimitetsgrunnlaget for virksomheten.

Valg og utforming av tilknytningsform må antas å legge føringer på hvordan en virksomhet kan løse sine tildelte oppgaver, og i hvilken grad målene kan nås. Men overordnet organisering virker åpenbart sammen med *andre* faktorer, og det er neppe noen *entydig* sammenheng mellom tilknytningsform og hvor godt oppgavene løses, eller om de oppsatte målene nås (se også kapittel 4.2).

I enkeltsaker er det viktig at perspektivet utvides fra *bare* å se relasjonene innenfor tilknytningsformen mellom statsmyndigheter og virksomhet som den eneste kanalen for statens styringinteresser og -behov. Sektoren som virksomheten foregår innenfor, bør isteden gis en helhetlig analyse, og organiseringsvirkemidlet bør ses i sammenheng med *andre* mulige offentlige styringsvirkemidler; normative, økonomiske, pedagogiske.² På dette grunnlaget kan forskjellige **indikatorer på tilknytningsformers egnethet** identifiseres (se kapittel 6 for nærmere presentasjon og drøfting av punktene nedenfor):

- Hvor egnet forskjellige trekk ved den enkelte formen faktisk er til å fremme bestemte oppgavetyper og formål.
- Den enkelte formens evne til å tilpasse seg og fungere gitt observerte utviklingstrekk og drivkrefter for samfunnsendring og mer spesifikk endring innen enkeltsektorer.
- Den faktiske bruken av ulike tilknytningsformer ved gjennomførte omdanninger og omfanget av avvik mellom generelle retningslinjer og valg i enkelttilfeller.
- Omfang av avvik mellom formelle rammer for styring og faktisk styring innenfor den enkelte tilknytningsformen.
- Omfang av avvik mellom formål med gjennomførte omdanninger og faktiske effekter av omdanningene (grad av måloppfyllelse).

4 Tilknytningsformer i statlig virksomhet³

I dette kapitlet skal tilknytningsformene beskrives. Framstillingen kombinerer en sammenfatning av NOU 1989:5 En bedre organisert stat, særlig kapittel 5, med illustrerende eksempler fra utviklingen i 1990-åra.

² I Eckhoff (1983) presenteres og drøftes forskjellige styringsvirkemidler.

³ Teksten i kapitlet bygger på kapittel 2 i en spesialutredning skrevet av Øystein Solheim Lien for regionsykehusutvalget: «Valg og utforming av statlige tilknytningsformer for regionsykehus» (uttrykt vedlegg til NOU 1996:5 Hvem skal eie sykehusene?).

4.1 Hovedtilknytningsformer

Det er tre hovedtilknytningsformer for statlige virksomheter i Norge i dag:

- **Forvaltningsorgan**
- **Statseid selskap**
- **Stiftelse**

Hver av hovedformene har mer eller mindre veldefinerte undergrupper. Dessuten finnes noen virksomheter som har karakter av mellomformer, selv om reformarbeid er gjort de siste åra for å klargjøre tilknytningsformen til noen av dem.

I kapittel 4.3-4.5 skal vi gjennomgå viktige særtrekk ved hver av hovedtilknytningsformene, primært knyttet til styrings- og ansvarsforhold. Særtrekk ved undergruppene av tilknytningsformer presenteres også kort. Men først skal vi se på hva som ligger i begrepet tilknytningsform, og hvilken betydning valg og utforming av tilknytningsform kan ha.

4.2 Hovedelementer i en tilknytningsform og tilknytningsformens betydning

Med tilknytningsform forstås den måten en statlig virksomhet er forankret til de sentrale statsmyndighetene på, dvs. til regjering og departement og til Stortinget. Gjennom fastlegging av tilknytningsform bestemmer en grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjoner som må finnes mellom det politisk ansvarlige nivået og det utførende nivået. Denne forståingsmåten legger vekt på de rettslige sider ved forholdet mellom en statlig virksomhet og det departementet det er knyttet til⁴.

Tilknytningsformen legger grunnlaget for *hvordan* en virksomhet kan styres fra overordnet nivå. Den legger også føringer på virksomhetens virkemåte og kommunikasjon med andre virksomheter, og på dens handlefrihet på forskjellige virkefelt. Den "ytre" organiseringen, tilknytningsformen, har altså følger for interne forhold i virksomheten.

Sentrale trekk⁵ der hovedtilknytningsformene skiller seg ad, er:

1. Rettslig status: hvorvidt virksomheten er del av staten som juridisk person eller et eget rettssubjekt.
2. Plassering av ansvaret for organisering og strategisk styring; statsmyndighetene eller virksomheten selv.
3. Plassering av ansvaret for økonomi og finansielle ressurser; statsmyndighetene eller virksomheten selv.
4. Personalets status; statstjenestemenn eller ikke, ulikt lov- og avtaleverk.
5. Muligheter til ivaretagelse av overordnede styringsbehov i forhold til den løpende driften.

⁴ NOU 1989:5, s. 43

⁵Ibid., s. 45-48.

Men det er viktig å understreke at valget av tilknytningsform *ikke entydig fastlegger verken den faktiske styringen til overordnede myndigheter/eiere eller handlefriheten til virksomheten*. Innenfor den samme tilknytningsformen er det rom for forskjellige blandingsforhold mellom overordnet styring og virksomhetens handlefrihet. Gjennom en nærmere utforming av *styrings- og kontrollsystemer og fullmakter* er det mulig å utforme og tilpasse en bestemt tilknytningsform i forhold til de konkrete behovene for en samlet sett effektiv oppgaveløsning i den enkelte virksomhet.

Heller ikke de nærmere definerte styringsformene legger entydige føringer på den *faktiske atferden og handlingene* til overordnede myndigheter eller eiere, styrer og virksomhetens ledere. Innenfor en og samme tilknytningsform og samme styrings-systemer kan det utvikle seg mange typer beslutningsatferd, styringshandlinger og kommunikasjonsformer. Likevel ser det ut til at tilknytningsformer utenfor staten som juridisk person (ulike typer selskaper, stiftelser m.m.), i større grad *båndlegger og formaliserer* styringsatferden enn det forvaltningsorganformene gjør.

Om tilknytningsformens betydning kan det oppsummeres⁶:

- at tilknytningsformen setter bestemte, men forholdsvis vide *formelle* grenser for hva som *kan* gjøres både fra overordnet myndighets og fra virksomhetens side
- at det ut fra hensyn til klarhet og ryddighet i styrings- og ansvarlinjer, og til avgrensning i forhold til andre tilknytningsformer, kan være hensiktsmessig å fastlegge snevrere grenser for hva som faktisk *bør* gjøres innenfor en tilknytningsform
- at det ofte vil være slik at en gitt tilknytningsform hemmer eller fremmer realiseringen av bestemte hensyn eller formål, og at det ofte vil være knyttet ulike interesser til de sistnevnte, og dermed også til tilknytningsformen
- at en ikke kan forvente å løse alle styrings- og atferdsmessige problemer knyttet til virksomheten ved hjelp av organisatoriske tiltak

Disse forholdene utgjør allmenne premisser for framstillingen her. Det bør også være vesentlig å ta dem i betraktning i den enkelte organiseringsaken.

4.3 Forvaltningsorganer

Storparten av statens virksomheter er organisert innenfor rammen av staten som juridisk person, dvs. som forvaltningsorganer.

Typiske trekk ved det statlige forvaltningsorganet:

- *del* av staten som *juridisk person*
- statsmyndighetene styrer ved *instruksjon*; det er direkte underlagt Stortingets, Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon
- det foreligger således *muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften*

⁶St.meld. nr. 35 (1991-92), s. 33.

- *bevilgningsfinansiering*; det får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, og de blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk
- *Riksrevisjonskontroll* med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen
- *lovregulering av visse sider ved oppgaveutføringen/saksbehandlingen*; organet omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og Sivilombudsmannens kompetanse
- *ansattes status*; statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven samt tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene
- gjennomgående regelverk for *statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser* gjelder

Forvaltningsorganformen brukes for statlig virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar. Slik virksomhet må derfor være underlagt muligheten for styring fra overordnet politisk hold, også når det gjelder sider ved den løpende driften.

Forvaltningsorganformen er differensiert i tre underformer:

- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsbedrifter
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

4.3.1 Ordinære forvaltningsorganer

Dette er kjerneformen for statlig virksomhet, med de karakteristiske trekkene som er nevnt ovenfor. Direktoratene og andre sentraladministrative institusjoner med hele landet som virkefelt er typiske eksempler på ordinære forvaltningsorganer.

Denne grunnformen nyttes i dag for en rekke forskjellige typer statlig engasjement (eksempler i parentes):

- direkte statlig myndighetsutøvelse (skatteetaten, Utlendingsdirektoratet)
- virksomhet som stiller særlige krav til samordning med andre statlige virksomheter (skoleverket, universitetene)
- direkte statlig virkemiddeldisponering under krav til bl.a. rettssikkerhet (tolletaten)
- fordelings- og tilskuddsadministrasjon (trygdeverket)
- kontroll- og tilsynsvirksomhet (Konkurransetilsynet, Statens forurensningstilsyn, Kredittilsynet)
- produksjon av kollektive goder (politiet, vegvesenet)
- produksjon av individualiserbare goder når det er snakk om gratistjenester eller begrenset og ikke-kostnadsbasert betaling fra brukerne (sykehus)

Den ordinære forvaltningsorganformen har gjennomgått en del endringer og det er gitt større åpninger for mer individuelle tilpasninger i 1990-åra⁷. I tillegg til forslagene om gjennomgående endringer av modellen, gikk Hermansen-utvalget inn for mer spesialtilpasning og differensiering i forhold til de mange oppgavetyper og formål som skal ivaretas (jf over) innenfor den ordinære forvaltningsmodellen⁸. Dette kan ikke sies å være fulgt opp fullt ut, og er et tema vi kommer tilbake til under beskrivelsene i kapittel 4.3.3 og under forslagene til tema for vurderinger i kapittel 7.2.2.

Allment kan en si at den ordinære forvaltningsorganmodellen brukes hvis ikke oppgavens art og formål tilsier at det bør gjøres *mer systematiske* unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene. Da er forvaltningsbedrift eller forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter alternativene.

4.3.2 Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen har særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. Det er i dag sju forvaltningsbedrifter.

Forvaltningsbedrifter kan på tradisjonelt vis deles i to grupper:

1. Virksomheter som står for utbygging og drift av offentlig infrastruktur og forretningsbasert tjenesteproduksjon i samband med denne infrastrukturen. Prisene (og dermed indirekte inntektene) for en større eller mindre del av tjenestene er ofte fastsatt av overordnede myndigheter (i form av takster, gebyrer etc.). Kundene er både private og offentlige. I denne gruppa var de store samferdselsbedriftene. I dag er det rimelig å regne bare Luftfartsverket og Statens kartverk til denne gruppen.
2. En uensartet gruppe virksomheter som også til dels driver monopolbasert tjenesteyting, som kan være rettet mot private bedrifter eller enkeltpersoner. Gjennom omorganiseringen av Statsbygg omfatter gruppen også tjenesteyting overfor *andre* statlige virksomheter. De fire andre virksomhetene i denne kategorien i dag er Statens kornforretning, Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK), Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek.

Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra den ordinære forvaltningsorganformen først og fremst ved at det er gjort unntak for enkelte sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet:

- unntak fra fullstendighetsprinsippet ved at driftsutgiftene nettobudsjetteres
- unntak fra kontantprinsippet ved at investeringene aktiveres, rentebelastes og avskrives over driften

⁷ Jf St.prp. nr. 87 (1989-90) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem og St.prp. nr. 65 (1990-91) Om endringer i statens budsjettssystem (begge var en oppfølging av NOU 1989:5 En bedre organisert stat) og Innst. S. nr 243 fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

⁸ Se NOU 1989:5, s. 150-51, s. 167-68, s. 177-79.

I tillegg til disse "definitorske" kjennetegnene, er forvaltningsbedrifter gitt større fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene innen:

- lønns- og personalområdet (et særtilfelle er Statens Kornforretning, der de ansatte ikke er statstjenestemenn)
- bygg- og eiendomsforvaltning

Omfanget av fullmaktene på disse feltene varierer i praksis ganske mye med bedriftenes størrelse, kompetanse og særskilte behov. Bedrifter med noenlunde balanse over tid mellom driftsutgifter og -inntekter, har dessuten anledning til å bygge opp et eget reguleringsfond.

De nevnte fullmaktene har stått sentralt for å tilrettelegge for en formåls- og kostnads-effektiv drift innenfor de konkrete, gitte rammebetingelser - først og fremst mer eller mindre forretningsmessig orientert tjenesteyting koplet med politiske styringsmuligheter. At denne balansen mellom politisk styrbarhet og virksomhetens handlefrihet og markedstilpasning ikke alltid er uproblematisk, viser debatten ved flere anledninger i løpet av 90-åra om de store samferdselsbedriftenes tilknytningsform. Det har i det hele vært ganske mange omdanninger de siste åra, både *fra* og *til* forvaltningsbedriftsformen (se eksemplene i kapittel 5 og vedlegg 2).

4.3.3 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Denne underformen er ikke *en* enhetlig form. Det er til og med ikke enighet om at det *er* en form⁹. For Hermansen-utvalget var etableringen av en slik tilknytningsform et viktig virkemiddel for å skape et *alternativ* til stiftelsesformen, som utvalget i mange tilfeller fant u hensiktsmessig for å ivareta foreliggende behov for statlig styring og ansvar. Utvalget tolkes slik at gjennom utvikling av en slik mer autonom form innenfor staten som juridisk person, kunne det demmes opp for "stiftelsesbølgen" i staten i 80- åra.

Formen gir anledning til å markere at den løpende virksomheten skal styres på en *faglig og verdiforankret selvstendig måte*, samtidig som institusjonen er en del av staten som juridisk person, og der staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. I formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter kan man forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver med full respekt for institusjonens faglige integritet og dens rolle. Formen har framstått som et alternativ særlig for oppgavetyperne forskning og kulturforvaltning, og annen verdiforankret virksomhet.

Fullmaktene er *særskilte* fordi de også gjelder fullmakter med hensyn til *selve innholdet av virksomheten* (ikke bare økonomi og personellressurser), og de er *vide* på det enkelte området. Hva fullmaktene gjelder, kan variere fra virksomhet til virksomhet. De er oftest nedfelt i institusjonens vedtekter.

Den potensielle variasjonsbredden er stor innen denne formen, og det *kan* dreie seg om unntak fra

⁹ I Administrasjonsdepartementets dokument *Tilknytningsformer for statlige virksomheter (1994b)* er det ingen omtale av denne underformen - i motsetning til i St.meld. nr 35 (1991-92) og i NOU 1989:5.

- Stortingets, Kongens og departementets instruksjonsmyndighet
- visse sider ved forvaltningsloven og offentlighetsloven
- tjenestemannsloven og avtaleverk
- gjennomgående regelverk for økonomi og personalforvaltning

Dette kan bl.a. gi seg uttrykk ved

- at statsmyndighetene er avskåret fra å instruere institusjonen med hensyn til (visse sider ved) utøvelsen av dens virksomhet
- at bevilgninger gis som en rundsum over en 50-post på statsbudsjettet («overføring til andre statsregnskaper»)
- at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar, og at de ansatte ikke er statstjenestemenn

Norges forskningsråd (NFR) er det eneste eksemplet på en virksomhet som har *alle* de nevnte fullmaktstypene. I nyomdannede virksomheter som NUPI, NOVA og NISK¹⁰ har de ansatte beholdt sin status som statstjenestemenn. En foreløpig oversikt (se vedlegg 1) viser at vi har 11 slike organer i dag.

4.4 Statseide selskaper

Staten kan også kanalisere sitt engasjement gjennom å etablere statseide selskaper eller delta i selskaper sammen med andre interessenter (deleide selskaper). I de siste åra har statlig selskapsorganisering økt i omfang, se kapittel 5.

De sentrale trekkene ved statseide selskaper er:

- Et eget, *selvstendig rettssubjekt*, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Et *eierforhold* mellom statsmyndighetene og selskaper som staten eier, og statsmyndighetene styrer fra eierposisjon (generalforsamling/foretaksmøte) overfor selskapenes øvrige formelle organer (og ikke gjennom instruksjonsmyndigheten).
- Staten har *begrenset* sitt *direkte ansvar* for selskapets økonomiske virksomhet (men her er det forskjeller i ansvarsbegrensningen mellom selskapsformene).
- *Begrensninger i styringsmulighetene*; statens styring og kontroll med den enkelte virksomhet fastlegges nærmere av reglene som lovgivningen har fastsatt for forholdet mellom en bestemt type selskap og dets eiere. Stikkord kan være overordnet ansvar og styring med strategiske forhold, men ikke med den løpende driften, noe som er selskapets ansvar.
- *Finansiering av virksomheten*; selskapet må normalt skaffe sine inntekter i markedet. Men statlige bevilgninger i form av "kjøp" av tjenester eller produkter som

¹⁰ Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Norsk institutt for forskning om oppvekst og velferd og Norsk institutt for skogforskning er alle eksempler på virksomheter som er omdannet fra ordinære forvaltningsorganer.

ikke kan realiseres i markedet, kan forekomme.

- *Revisjon og kontroll*; revisor velges av det høyeste selskapsorganet. Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger.
- Selskapets handlefrihet i den løpende driften innebærer også at *forvaltningslov og offentlighetslov* ikke gjelder – unntatt for myndighetsoppgaver, dersom selskapet utfører slike.
- *De ansattes status*; de er ikke statstjenestemenn, og omfattes ikke av de statlig inngåtte tariffavtalene, men arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov, og andre tariffavtaler gjelder.

Statlig engasjement gjennom statside selskaper benyttes særlig når staten er engasjert i forretningsmessig orientert næringsvirksomhet og tjenesteyting, som kan ha forskjellig bakgrunn og formål. Det kan dreie seg om formål om å bidra til en bedre næringsmessig utvikling regionalt eller nasjonalt, eller innenfor et bestemt næringsområde. I andre tilfeller inngår det næringsmessige engasjementet mer som et virkemiddel i en bredere (samfunnsmessig) fundert sektorpolitikk på vedkommende område. Statside selskaper brukes der staten har styringsinteresser knyttet til selskapets eksistens, virkeområde og økonomiske avkastning, samt for en del selskapers vedkommende, også virkemiddeldisponering som del av sektorpolitikken på vedkommende område.

Blant annet som følge av dette spennet i formål og oppgaver, er statside selskaper i dag differensiert i fire former:

- statsaksjeselskaper – statlig heleide aksjeselskaper
- statsforetak – organisert etter lov om statsforetak
- særlovselskaper – selskaper organisert etter egen lov
- deleide selskaper – ordinære aksjeselskaper der staten er eier sammen med andre

4.4.1 Statsaksjeselskaper

Statsaksjeselskap er, målt i antall selskaper, den mest utbredte selskapsformen av de helide selskapene. Men staten deltar i enda flere selskaper i majoritets- og minoritetsposisjon. Statsaksjeselskapsformen benyttes for statlig engasjement i næringsvirksomhet der det ikke foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn selv om noen selskaper har blitt opprettet av strategiske hensyn i samband med næringspolitiske eller distriktspolitiske satsinger (f.eks. Norsk Jernverk).

Formen er historisk sett i hovedsak nyttet for industri- og anleggsvirksomhet eller andre forretningsmessig baserte aktiviteter. Stikkord kan være nasjonal forsvarsindustri og foredling og distribusjon av naturressurser (bl.a. Norsk Forsvarsteknologi, Statoil, Norsk Olivin). I flere tilfeller der det statlige eierskapet har et historisk opphav, har staten i løpet av de siste åra solgt seg helt eller delvis ut av eller lagt ned virksomheten.

Vanligvis forvalter ikke statsaksjeselskapet en monopolstilling på sitt område. I den seinere tid er omdanning til statsaksjeselskap ofte foranlediget av avmonopolisering og omregulering på et område, gjerne i sammenheng med internasjonalisering og tilpasning til internasjonalt, avtalebasert regelverk. Eksempler på nyere omdanning til statsaksjeselskap er Telenor og Norsk Medisinaldepot samt utskilte virksomheter organisert som statsaksjeselskap; Statkorn Holding og Arcus.

En foreløpig opptelling viser 17 statsaksjeselskaper (se vedlegg 1). Inkluderes heleide *datterselskaper* av statsaksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper, blir antallet heleide aksjeselskaper flerdoblet.

Det er ulike hensyn bak opprettelser, overtakelser av eller omgjøring til statsaksjeselskaper. Statens styringsbehov og praktiseringen av styringen overfor selskapene kan derfor også variere *innenfor* denne gruppa.

Statens styringsinteresser i forhold til et statsaksjeselskap vil vanligvis være knyttet til verdiskaping, økonomisk avkastning, selskapets virkefelt, konstituering og sammensetning av selskapets organer, kanskje også eventuelle distriktpolitiske og sysselsettingsmessige sider ved virksomheten, samt eventuelle tilskudd for å kunne realisere ikke-bedriftsøkonomiske goder. Når hovedlinjene for virksomheten er trukket opp, er det styrets og den daglige ledelsens oppgave å stå for den forretningsmessige driften.

De heleide statsaksjeselskapene reguleres av aksjeloven og allmennaksjeloven, inkludert særbestemmelsene om de statlige aksjeselskapene og statlige allmennaksjeselskapene (§ 20-4 til 20-6). Bestemmelsene er likelydende i de to lovene¹¹. Her behandles de to lovene under ett, og med «statsaksjeselskap» som felles betegnelse for de to selskapsvariantene.

Noen *særtrekk* ved *statsaksjeselskapet* i forhold til det *ordinære aksjeselskapet* er:

- at styret velges av generalforsamlingen, dvs. statsråden/departementet
- at Kongen kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak om store investeringer og omlegginger av driften
- at innkalling til ekstraordinær generalforsamling i påtrengende tilfeller kan skje umiddelbart og uten at det må tas hensyn til bestemte frister
- at Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, både fra styret, administrerende direktør og den valgte revisoren

I tillegg har man minst to tilfeller der det er en egen, formell modifisering av statsaksjeselskapsmodellen i form av særskilte regler i tillegg til aksjelovens; Statoil og Telenor. Selskapet beholder her betydelig handlefrihet i administrative saker. Men gjennom sin eierposisjon legger staten opp til muligheter til en mer aktiv, løpende, formell faglig og politisk styring enn det som er vanlig for statsaksjeselskapene.

¹¹ Se Ot prp nr 23 (1996-97) Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven).

I en vedtektsbestemmelse for Statoil heter det at styret skal forelegge for ordinær eller ekstraordinær generalforsamling alle saker som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger. For Telenors vedkommende er det dessuten i en egen lov om omdanning tatt inn en bestemmelse om at staten skal eie alle aksjene i selskapet fordi Telenors virksomhet er så økonomisk betydningsfull og på annet vis viktig for samfunnet. Statlig eie er for øvrig, som vi skal se nedenfor, et trekk som ivaretas *allment* i loven om statsforetak.

Et sentralt poeng er statens begrensede ansvar for virksomheten i et aksjeselskap. Det vil si at staten bl.a. ikke er rettslig forpliktet til å dekke restgjeld ved nedleggelse. Sett i forhold til statsforetaket *skal statsaksjeselskap med andre ord drive en virksomhet som det samfunnsmessig og politisk er mulig å kunne la gå konkurs*. At det er et sammenfall i denne formen mellom statens formelle og reelle ansvarsbegrensing, utgjør et vesentlig skille fra statens økonomiske ansvar i siste instans for selskapets virksomhet innenfor statsforetaksmodellen. Dette skillet er framhevet både av Hermansen-utvalget og i Regjeringens forvaltningspolitiske melding¹².

4.4.2 Statsforetak

Statsforetaksformen ble etablert gjennom lov om statsforetak av 1991. Formålet med opprettelsen var å skape en form for organisering av statlig næringsvirksomhet der både krav til effektiv næringsmessig drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende¹³. Statsforetaksformen nyttes særlig når et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet *også* er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål.

De seks statsforetakene i dag er Statkraft, Statnett, Statskog, Selskapet for industrivekstanlegg (SIVA), Statens kantiner og Medinnova. Disse foretakene er nokså forskjellige med hensyn til både størrelse og virkefelt. Ett fellestrekk er at det ved konstitueringen av det enkelte selskapet er erkjent at statens styringsinteresser er mer omfattende enn i statsaksjeselskapene, men mindre enn i forvaltningsbedriftene. Statsforetaksformen er styrings- og ansvarsmessig en form som ligger mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjemodellen. Dette framkommer gjennom *de viktigste særtrekkene ved statsforetaksformen*:

- Staten er eieier, og kan ikke eie foretaket sammen med andre interessenter.
- Foretaket er eget rettssubjekt, formue og inntekter er ikke en del av statskassen, og foretaket hefter selv for sin gjeld. Foretaket er ikke underlagt Stortingets finansmyndighet, og vil derfor selv disponere sine inntekter og formue. Innenfor visse, begrensede rammer kan det oppta lån.
- Statsforetaksformen er særlig utformet for virksomheter som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetting der det vanskelig kan tenkes at staten kan fri seg fra ansvaret (politisk og økonomisk) for virksomheten. Derfor er ikke selskapet gjenstand for konkursbehandling på vanlig måte, og staten har et ansvar for å dekke kreditorers fordringer ved avvikling. Det er ulike regler for å hindre at en slik

¹²NOU 1989:5, s.163 og St. meld. nr 35 (1991-92) s.34

¹³Ot.prp. nr. 32 (1990-91)

situasjon oppstår. Dette markerer som nevnt en forskjell fra statsaksjeselskapsformen, der statens ansvarsbegrensning skal være reell.

- Foretaksmøtet er statsforetakets høyeste organ, der departementet utøver eiermyndighet i foretaket. Det svarer langt på vei til generalforsamlingen i et aksjeselskap. Gjennom foretaksmøtet kan departementet vedta, gi retningslinjer og instruere i forhold til alle saker som gjelder foretaket og som er bindende for styret og administrerende direktør. Disse er til stede på foretaksmøtet, uten stemmerett, sammen med revisor og Riksrevisjonen.
- Departementets rolle i foretaket er knyttet til utøvelsen av statens eiermyndighet i foretaksmøtet. Foretakets ledelse, dvs. styret og administrerende direktør, har ansvaret for driften av foretaket og betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet, tilnærmet i samme grad som ledelsen i et aksjeselskap. Men i forhold til dette er det modifikasjoner på noen punkter som følge av rollen som sektorpolitisk redskap og statens økonomiske ansvar overfor kreditorene:
 - Saker som har vesentlig betydning for foretakets formål og karakter, skal forelegges departementet før vedtak, og departementets samtykke kreves for deltakelse i selskap eller samarbeidsforhold der foretaket får et ubegrenset ansvar for fellesforpliktelser.
- Statsforetak har bedriftsforsamling, men som følge av statsforetakenes sektorpolitiske målsetting er bedriftsforsamlingens myndighet begrenset i forhold til det som gjelder i aksjeselskap.
- Statsråden har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for at statens eierinteresser i et statsforetak blir forvaltet på forsvarlig måte, og innenfor rammene av lovgivningen og Stortingets forutsetninger. Kontrollen i denne sammenheng utføres av Riksrevisjonen etter regler som tilsvarer reglene for statsaksjeselskapene.

4.4.3 Særlovselskaper

I noen tilfeller, også i de aller siste åra, har statsmyndighetene valgt å organisere virksomheter etter egen lov. I lover knyttet til de utøvende selskapene gis det blant annet bestemmelser om organisering, styringsforhold og løpende drift for statlig nærings- eller annen virksomhet. I tillegg gir lovene bestemmelser om forvaltning, tilsyn og kontroll med virksomheten. De viktigste særlovselskapene er: NSB BA, Posten Norge BA, Postbanken BA, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet.

Også særlovselskapene er egne rettssubjekter. De nevnte særlovselskapenes virkefelt spenner over monopolbasert og konkurranseutsatt tjenesteyting, næringsvirksomhet, virkemiddeldisponering, bankvirksomhet og pengespillforvaltning. Særlovselskapene er, med unntak for Postbanken, etablert der hovedvirksomheten er i en monopolsituasjon på sin sektor, og der den samtidig er et instrument i sektorpolitikken på et område, og/eller de statlige kontrollbehovene med virksomheten er spesielle. Dette kan gjøre det nødvendig å pålegge selskapet å ivareta også andre samfunnsmessige hensyn enn de rent forretningsmessige. Monopoldelens andel av samlet omsetning/inntjening varierer mye - (trolig fra 100 prosent til rundt 20 prosent).

Ut fra det som er sagt ovenfor, er særlovselskapene nokså forskjelligartede, men de har en grunnform som likner enten statsforetakets eller statsaksjeselskapets. Innslag av trekk fra forvaltningsbedrifter/forvaltningsorganer kan også forekomme. Disse selskapene framstår dermed mer eller mindre som hybridorganisasjoner.

Den særskilte utformingen av organisasjons- og styringsformer og ansvarsforhold i den enkelte særloven ligger nært opp til dagens *statsforetaksmodell* for Vinmonopolets vedkommende og den er avledet av denne modellen for Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SNDs) del. I minst to andre tilfeller er *statsaksjeselskapsformen* reelt sett mer nærliggende; Norsk Tipping og Postbanken. I NSB, Posten og Postbanken er statens begrensede ansvar markert med den nye betegnelsen BA etter firmanavnet. Dette er felles med statsaksjeselskapet.

For NSBs og Postens vedkommende kommer likevel blandingsformen fram, særlig gjennom at trekk fra den tidligere *forvaltningsbedriftsformen* er opprettholdt gjennom enkelte bestemmelser i særlovene. Det gjelder sentrale rettigheter for de ansatte som rett til ventelønn og fortrinnsrett til statsstillinger. Disse rettighetene tilsvarer dem som gjelder for statstjenestemenn. Dessuten er det statlige avtalesystemet videreført og tjenestetvistloven gjelder.

Vinmonopolet er det eldste eksemplet på et særlovselskap¹⁴. Her er selskapsformen kombinert med en adgang for overordnet departement til mer detaljert styring i form instruksjon på felt som er vitale for sektorpolitisk målrealisering. Mulighetene til overordnet styring her må kunne sies å være enda større enn i statsforetaksmodellen, og i så måte likner styringsrelasjonen mer på den man finner overfor forvaltningsorganer enn selskaper (samtidig som selskapet har AS i navnet). Særloven om SND¹⁵ bygger på statsforetaksloven, men er spesialtilpasset for å ivareta de styrings- og ansvarshensyn som knytter seg til fondsdisponering o.l., samtidig som virksomheten har sentrale virkemiddeloppgaver for myndighetene¹⁶.

De organisatoriske bestemmelsene i Postbankloven¹⁷ tilsvarer for en stor del bestemmelsene som gjelder for statsaksjeselskap, bortsett fra bestemmelser om statlig eie (jf egen lov om Telenor) og årsmøte (dvs. ikke generalforsamling), der Postverket forvalter statens eierinteresser.

I Lov om pengespill reguleres tilknytnings- og organisasjonsformen for Norsk Tipping¹⁸. Der fastsettes formål og virkefelt for selskapet, og det heter at Norsk Tipping er et statlig aksjeselskap, der staten eier alle aksjene, og Kongen fastsetter vedtektene.

Både Hermansen-utvalget og den forvaltningspolitiske meldingen legger til grunn at det normalt ikke vil være behov for å organisere selskaper i henhold til særlov etter at statsforetaksmodellen er etablert, og at eksisterende særlovselskaper skal gjennomgå med sikte på å oppheve de organisatoriske bestemmelsene. Likevel ble særlovstatusen beholdt for Norsk Tipping ved lovrevisjonen i 1992. Og etter at konkurransedelen i

¹⁴Lov 19. juni 1931 om Vinmonopolet AS.

¹⁵Lov 3. juli 1992 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

¹⁶Ot.prp. nr. 57 (1991-92) s.5.

¹⁷Lov 5. juni 1992 om Norges Postbank

¹⁸Lov 28. august 1992 om pengespill, § 3 ff.

Vinmonopolet ble utskilt i form av det nye selskapet Arcus i 1996, fortsatte den gjenværende monopolvirksomheten som særlovselskap, men det er sagt at omdanning til statsforetak skal vurderes på et seinere tidspunkt¹⁹.

Særlovselskapsformen skulle altså i prinsippet utelates som et organisasjonsalternativ. Men dette har altså ikke forhindre at regjeringen med Stortingets tilslutning har valgt en slik variant i fire tilfeller og opprettholdt den ved to andre anledninger i 90-åra.

4.4.4 Deleide selskaper – ordinære aksjeselskaper

I denne framstillingen har vi hittil fokusert på de heleide statlige selskapene. Men det må pekes på at spørsmålet om hvorvidt staten skal velge *heleie* eller *deleie*, er et spørsmål av økende aktualitet i Norge (se også kapittel 5.8). Det skal her gis en kort omtale av noen hovedtrekk ved og problemstillinger knyttet til deleide selskaper.

I de tilfellene der staten eier aksjer sammen med andre interessenter, gjelder de ordinære bestemmelsene i aksjelovene. Det vil si at tilleggsbestemmelsene § 20-4- § 20-6 i aksjelovene om heleide statlige aksjeselskaper ikke kommer til anvendelse.

De deleide selskapene kan deles inn etter:

- hvor stor statens eierandel er
- hvilken type virksomhet/ hvilket nivå i staten som forvalter eierinteressene

For det første kan det skilles mellom *majoritetseide selskaper* og *minoritetseide selskaper*. *Selskapsdeltakelsen* kan videre skje ut fra to nivåer: statlig eie i selskapet ved at et *departement* forvalter eierinteressene, og ved at *statsaksjeselskaper eller andre selskaps-/virksomhetsformer* har aksjeandeler i det. Det er særlig den første varianten som er av interesse her.

Det er en stor mengde deleide selskaper. Størst blant selskapene med statlig majoritetsinteresse er Norsk Hydro (51 prosent statseid). I den andre enden av skalaen har vi en rekke minoritetsinteresser, som for størstedelen forvaltes av statseide selskaper. NSB BAs interesser i en rekke transportselskaper er et eksempel.

Et tredje nivå for selskapsdeltakelse er statlig eie gjennom fond o.l. Dette er en etter hvert viktig form for statlig eierskap (jf Petroleumsfondet, Folketrygdfondet), som imidlertid ut fra overordnet tema skal utelates i vår sammenheng.

Styringsmessig er spørsmålet om heleie eller deleie viktig. I selskaper der staten er medaksjonær, er det formelle og reelle grenser for statens muligheter til å iverksette sine eierinteresser og påvirke selskapet. Etter aksjelovenes alminnelige bestemmelser må eierinteressene i hovedsak utøves gjennom deltakelse i og stemmegivning på generalforsamlingen. Staten som eier må her opptre på linje med private eierrepresentanter i deleide selskaper. Generalforsamlingens myndighet i ordinære aksjeselskaper er betydelig begrenset i forhold til i statsaksjeselskapene. Det skyldes at bedriftsforsamlingen i ordinære aksjeselskaper har den endelige myndigheten til å avgjøre visse viktige saker.

¹⁹St.prp. nr. 49 (1994-95)

Hermansen-utvalget pekte i sin utredning²⁰ på at det til tider er reist kritikk mot at staten, med utgangspunkt i det formelle regelverket, har vært for passiv med hensyn til å ivareta sine eierinteresser i ordinære aksjeselskaper. Utvalget mente det er grunn til å tro at statlig deleierskap i *ikke-børsnoterte* selskaper kan være en spesielt vanskelig selskapsform. Her er det muligheter for uklare rolleforståelser og prosedyrer. Deleierskap i *børsnoterte* selskaper mente en derimot kan gi større sikkerhet for at mål om lønnsomhet og vurderinger av risiko blir tilstrekkelig ivaretatt.

Majoritets- eller minoritetsseie påvirker selvsagt statens muligheter for innflytelse. Likevel framstår 33 prosents andel som en nedre grense for innflytelse fordi dette innebærer et blokkerende mindretall i viktige saker, som vedtektsendringer, sammenslåinger og oppløsning av selskapet. I forbindelse med behandling av spørsmålet om delprivatisering av Norsk Medisinaldepot i 1997, mente eksempelvis stortingsflertallet at statens eierandel bør være på minimum 33 prosent. Begrunnelsen var at dette sikrer at staten har innflytelse i «den overordnede legemiddelpolitikken»²¹.

Riksrevisjonens kontroll omfatter også forvaltningen av deleide selskaper der staten har en bestemmende innflytelse²².

4.5 Stiftelser og stiftelsesliknende organer

Statlig etablerte *stiftelser* vokste i antall i løpet av 1980-åra. Det gjaldt både stiftelser etablert under medvirkning av de sentrale statsmyndighetene (eksempelvis NRK og Norsk Romsenter), og stiftelser etablert i tilknytning til statsinstitusjoner (randsone-stiftelser). Eksempler på det siste er forskningsstiftelsene ved distriktshøgskolene (Østlandsforskning, Vestlandsforskning osv.). Se nærmere omtale i kap. 5.5.

I likhet med de statseide selskapene er stiftelsen et selvstendig rettssubjekt og den er ikke del av staten rettslig sett. Men til forskjell fra selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Den eies altså verken av staten eller av private.

4.5.1 Egentlige stiftelser

De "*egentlige*" stiftelsene er regulert av stiftelsesloven av 1980. Et regjeringsoppnevnt utvalg arbeider med revisjon av loven, og skal avgi sin innstilling innen utgangen av 1997.

Hovedtrekkene ved stiftelsesformen etter loven er:

- en reelt selveiende institusjon og et selvstendig rettssubjekt
- eksistensen av et grunnfond for stiftelsens virksomhet
- et fastlagt formål for virksomheten

Det er også krav om at stiftelsen skal ha et styre og vedtekter, møtebok og regnskapsførsel. Betegnelsen "offentlig stiftelse" i gjeldende lov er av og til kilde til uklarhet når det brukes knyttet til stiftelser som er etablert av staten (og av kommuner og

²⁰ NOU 1989:5, s. 109 f.

²¹ Innst. S. nr. 295 (1996-97).

²² Se bl.a. Ot.prp. nr 23 (1996-97) s. 184.

fylkeskommuner). Betegnelsen innebærer bare at stiftelsen er offentlig stadfestet, og at den oppfyller en del andre krav, men noen annen forbindelse til offentlig forvaltning er ikke nødvendig.

Stiftelser som er opprettet av staten omfattes *ikke* av statens gjennomgående regelverk for forvaltningen; budsjett- og økonomireglement, personalforvaltning, tjenestemannslov, tariffavtaler, forvaltningslov og offentlighetslov m.m.

Ved siden av avsetning til grunnkapitalen *kan* staten bevilge penger til stiftelser. Omfanget kan variere fra nærmest fullfinansiering av driften ved årlige bevilgninger, til mindre overføringer eller tilskudd til bestemte oppgaver. Bevilgninger kan gis med mer eller mindre spesifiserte vilkår og formål for disponeringen. Riksrevisjonens kontrollmyndighet er avgrenset til stiftelsens eventuelle bruk av slike midler.

Det er åpenbart at statens *styringsvirkemidler* overfor selveiende institusjoner i utgangspunktet er *begrensede* i forhold til overfor forvaltningsorganer og statseide selskaper. De viktigste virkemidlene er

1. Generell og spesiell/sectorspesifikk lovgivning.
2. Utforming av vilkår ved bevilgninger (både i form av rundsumbevilgninger og formålsspesifikke bevilgninger).
3. Oppnevning av styret.
4. Fastsetting og endring av vedtektene.

Virkemiddeltype 1 og 2 tilsvarer virkemidler staten kan bruke overfor andre private rettssubjekter der staten ikke kan styre via sin eierposisjon.

Også innenfor denne formen er det en viss spennvidde i mulig og faktisk styring fra myndighetenes side. Det er *mulig* å legge forholdene til rette for en forholdsvis tett styring. Ved sterkt spesialisert lovgivning, der stiftelsen i tillegg gis forvaltningsmyndighet i lovs form, vil et statsorgan til og med kunne ha instruksjonsmyndighet over stiftelsen på det definerte området. Og i en del tilfeller er stiftelsen helt eller delvis fullfinansiert av staten. Hvis dette suppleres med nøye spesifiserte vilkår for anvendelse av midlene og krav til driften, kan stiftelsen styres fra vedkommende myndigheter i et omfang som ikke avviker så mye fra forholdet til et forvaltningsorgan.

En kombinasjon av de ovennevnte styringsvirkemidlene vil lede til spørsmålet om stiftelsens uavhengighet og om stiftelsesformen er reell, eller om den bare er en forlengelse av et statsorgan, eller en mellomform. En slik uklarhet vil reise spørsmål om bl.a. statens økonomiske ansvar for virksomheten, statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar for virksomheten og anvendelse av deler av forvaltnings- og offentlighetsloven, tjenestemannsloven m.m. - i det hele tatt om riktig tilknytningsform er valgt²³. På den annen side kan slike kombinasjoner legge til rette for hensiktsmessige tilpasninger i forhold til oppgavetyper og statens styringsinteresser i det konkrete tilfellet. Men dette gjelder trolig for et fåtall oppgavetyper.

4.5.2 Stiftelsesliknende organer

²³ Se Sand (1996), kap. 9, 10 og 11, som gir en bred og grundig drøfting av problemer knyttet til valg og bruk av stiftelseformen.

Stiftelsesliknende organer er en samlebetegnelse på en heterogen gruppe institusjoner med en uklar tilknytningsform til staten. De representerer blandingsformer eller hybrider, og kan dels ligge i gråsonen mellom stat og privat og dels ha så særegne organisasjonstrekk at de må ses på som enkeltstående tilfeller²⁴. Eksempler er Børsen, Verdipapirsentralen, studentsamskipnadene og en del permanente råd og andre kollegiale organer. Hermansen-utvalget tilrådte en gjennomgåelse av slike organer for å fastlegge mer konsekvent og entydig deres forhold til statsmyndighetene²⁵. Etableringen av Norges Eksportråd som stiftelse er et eksempel på at dette er gjort, ellers synes slike gjennomganger å ha vært heller sjeldne.

4.6 Oppsummering

Forvaltningsorganene er i motsetning til *statseide selskaper* og *stiftelser* en del av staten som juridisk person. Hovedkjennetegnet ved de sentrale statsmyndighetenes styring av forvaltningsorganene er *instruksjon* og hierarkisk baserte beslutninger innenfor forvaltningsapparatet. De statseide selskapene derimot, styres gjennom statsrådets-/departementets *eierposisjon*. *Stiftelsene* er på sin side *selvstyrende og selveiende*, og kan ikke styres verken gjennom instruksjon eller fra eierposisjon, men med virkemidler som kan brukes overfor andre private rettssubjekter.

Mens vedkommende statsråd i prinsippet er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle disposisjoner i et forvaltningsorgan, er dette ansvaret begrenset til vedtak og saker som forelegges, eventuelt skulle vært forelagt (jf statsrådets informasjonsplikt), selskapets øverste organer (generalforsamling, foretaksmøtet). For stiftelser vil ansvaret først og fremst være knyttet til bruken av de aktuelle styringsvirkemidlene.

Skilnadene i ansvar reflekteres i forskjellen i *styringsmuligheter* mellom de to hovedformene. Overfor forvaltningsorganer har statsråd/departement i prinsippet adgang til å styre *alle* sider av virksomheten, også *den løpende driften* (dette vil imidlertid i praksis variere en del, avhengig av om det er en forvaltningsbedrift eller ordinært forvaltningsorgan, oppgavens art, virksomhetens størrelse m.m.).

I et *statseid selskap* vil denne muligheten være betydelig redusert som følge av de formelle kravene til utøvelsen av styringen og det forretningsmessige ansvaret selskapsledelsen er tillagt. Imidlertid kan dette skillet utviskes *noe* i praksis. Det kan f.eks. skje at det i et statseid selskap blir innkalt til generalforsamling/foretaksmøte hyppig. Hensikten kan da være på disse ekstraordinære, formelle møtene å behandle eksempelvis distriktpolitiske, sysselsettingsmessige og sektorpolitiske konsekvenser av forretningsmessige disposisjoner, der de sistnevnte blir omgjort.

På den andre siden kan det gjerne eksistere godt definerte resultat- og rammestyrings-systemer mellom en forvaltningsbedrift og overordnede myndigheter. Dette kan kun gi rutinemessig kontakt på et overordnet og strategisk plan og fravær av mer detaljert styring av den løpende driften. Erfaringer har likevel vist at forvaltningsbedriftsformen er sårbar i så måte fordi den i sitt innhold mangler den formaliseringen av styringsformene som finnes innenfor selskapsformene²⁶.

²⁴Se NOU 1989:5 s. 114 ff.

²⁵Ibid. s. 164. Dette skjedde med Norges Eksportråd som ble stiftelse fra 1996.

²⁶Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1991.

Stiftelsen er den mest autonome av hovedtilknytningsformene. Styringsvirkemidlene overfor stiftelser vil først og fremst være dem som benyttes overfor private rettssubjekter; generell og spesiell lovgivning og fastlegging av vilkår ved bevilgninger. I tillegg kommer myndighet til å oppnevne styre og fastsette vedtekter i statsetablerte stiftelser, og forhandlinger. Disse midlene er svakere og mindre presise enn for de to andre hovedformene. Bruk av spesiell lovgivning og vilkår ved bevilgning kan kompensere for dette, men utstrakt anvendelse av slike styringsvirkemidler vil reise spørsmål om stiftelsens autonomi og om ikke virksomheten heller burde vært organisert som forvaltningsorgan. Stiftelse egner seg derfor for virksomhet der det er særlig viktig i oppgaveløsingen med verdiforankret selvstendighet, frakoplet det politisk ansvarlige nivået. På grunn av et relativt fravær av ytre press, kan stiftelsen lett bli statisk, og den egner seg mindre godt for å håndtere omskiftelige omgivelser.

5 Endringer i tilknytningsform

Det er gjennomført en rekke endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter de siste 15 åra. Inkludert overgang fra statlig heleie til deleie i selskaper, kan vi skjønnsmessig anslå endringer i tilknytningsform til minst 50²⁷ i perioden 1980-97. «Staten» framstår etter dette som mer organisatorisk og styringsmessig differensiert.

Det er et helt sentralt trekk at reformbevegelsen jamt over går *vekk fra statens kjerne* til en form for friere tilknytning til de sentrale statsmyndighetene for virksomhetene. I vedlegg 2 er det gitt en eksempeloversikt som viser dette.

Endringene inneholder eksempler på de fleste kombinasjonsmulighetene for hva slags form virksomhetene blir omdannet *fra* og hva de går over til å *bli*. En foreløpig analyse av en ennå ikke uttømmende oversikt over gjennomførte omdanninger viser en del typer endringer, som skal skisseres nedenfor.

5.1 Omdanning av forvaltningsbedrifter til selskaper

Omdanningen av forvaltningsbedrifter til selskaper er framtrødende. Alle de store infrastrukturbedriftene er nå organisert i selskapsform, og alle de tre hovedformene for statseide selskaper i Norge er representert. Forvaltningsbedriftene er omdannet til *statsforetak*; Statkraft og Statnett, Statens skoger/Statskog, til *selskap etter særlov*; Postbanken BA, NSB BA, Posten Norge BA og til *statsaksjeselskap*; Telenor og NRK, det siste selskapet etter en periode som stiftelse.

Disse forandringene har berørt rundt 65 000 statstjenestemenn. Det innebærer at antallet statstjenestemenn er redusert med rundt 1/3 i løpet av 1990-åra.

Argumentasjonen for omdanningen varierer i grunnlagsdokumentene - avhengig av sektor og den enkelte bedriftens rammevilkår, og den fortjener en nærmere analyse. Likevel kan det sies at sentrale begrunnelsestyper er teknologisk utvikling, inter-

²⁷ Statskonsult har under arbeid en kartlegging av alle endringer av tilknytningsform for hovedvirksomheten samt endringer som følge av delinger der utskilte enheter får en annen tilknytningsform enn morvirksomheten. En rapport er planlagt å foreligge i februar 1998.

nasjonalisering og EØS/EU-forpliktelser gjennom vedtatt regelverk, avmonopolisering/ økt konkurranse, større behov for bedriftenes økonomiske handlefrihet og evne til å handle raskt, kombinert med mindre behov for/ønske om politiske styringsmuligheter særlig med bedriftenes innsatsfaktorer, og andre måter å styre og kontrollere resultater på.

5.2 Utskilling og deling av virksomheter etter oppgavetyper

For noen virksomheter er *deler* av aktivitetene blitt skilt ut. Kanskje oftest er *konkurransesatte* aktiviteter utskilt fra forvaltningsbedrifter (Televerket i en tidligere fase) og fra statsforetak (Statkraft) i egne aksjeselskaper - i datterselskaper til bedriften/foretaket eller i statsaksjeselskaper underlagt departementet. Som følge av EØS-avtalens bestemmelser er i seinere tid det forretningsdrivende statsaksjeselskapet Statkorn Holding skilt ut fra den gjenværende forvaltningsdelen i Statens Kornforretning, og de aktivitetene som ble konkurransesatte fra 1996, er utskilt i det nye statsaksjeselskapet Arcus Holding fra de gjenværende monopoloppgavene i særlovselskapet Vinmonopolet.

Motsvarende er det eksempler på at *forvaltningsoppgaver* er skilt ut fra forvaltningsbedrifter og lagt til nyopprettede ordinære forvaltningsorganer (Statens teleforvaltning (STF) utskilt fra Televerket, Jernbanetilsynet utskilt ved danningen av NSB BA og «Posttilsynet» utskilt ved danningen av Posten Norge BA (integreert ved sammenslåing med STF til det nye Post- og teletilsynet i 1997).

5.3 Opprydding – og spredning – på selskapssiden

Når det gjelder eksisterende selskaper kjennetegnes utviklingen av to motstridende trekk. Det har både vært en opprydding og konsentrasjon og en spredning og spesialtilpassing av selskapenes organisasjons- og styringsformer.

Etableringen av statsforetaksformen gjennom ikrafttredelsen av lov om statsforetak fra 1.1.92, medførte at *statsbedriftene* etter spesialloven av 1965 ble omgjort til *statsforetak* (Medinnova, SIVA), om ikke annet ble bestemt, slik det ble i tilfellet Norsk Medisinaldepot som ble *statsaksjeselskap*. Samtidig var det meningen at denne loven skulle avskaffe eller redusere behovet for å organisere statseide selskaper etter egne lover (NOU 1989:5, NOU 1991:8, Ot.prp. nr 32 (1990-91), St.meld. nr 35, 1992-93).

Tilfellet *SND* Statens nærings- og distriktsutviklingsfond illustrerer de motstridende tendensene. Et *forvaltningsorgan, to fond og et deleid selskap* (Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken), ble slått sammen til det nye SND, men statsforetaksloven kunne ikke nyttes for fondsvirksomhet, slik at et spesialtilpasset særlovselskap etter modell av statsforetaksloven ble resultatet (Ot.prp. nr 57, 1991-92).

Gjennom opprettingen i særlovsform av de store selskapene på samferdselssektoren, har spredningen på selskapssiden økt ytterligere. Ved revisjoner av lover for eksisterende selskaper som Norsk Tipping og Vinmonopolet, har en valgt å beholde særlovene, selv om det for det siste selskapets del er signalisert en framtidig vurdering med sikte på SF-formen (Ot.prp. nr 49, 1994-95).

Det antas videre at det har vært en vekst i *datterselskaper* under statseide selskaper. Det er opprettet en rekke datterselskaper i Telenorkonsernet, NSB har skilt ut virksomhetsområder i datterselskaper. De nye statsforetakene har også etablert et begrenset antall datterselskaper. Hoveddelen av de nye datterselskapene ser ut til å være heleide, men aksjeselskapsformen nyttes også til samarbeid med private, og enkelte andre statlige/kommunale selskaper.

5.4 Interntjenesteyting og avgiftsfinansiering innen rammen av forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen er fylt med noen nye virksomheter idet en del ordinære forvaltningsorganer er omdannet til forvaltningsbedrifter (Statens bygge- og eiendomsdirektorat/Statsbygg, Luftfartsverket og Statens Kartverk).

I motsetning til de «gamle» forvaltningsbedriftene, får disse bedriftene ikke sine inntekter gjennom brukerbetaling i et marked utenfor statsforvaltningen. Statsbygg har sine oppgaver i statsforvaltningen, Luftfartsverkets inntekter baseres for en stor del på avgifter og Kartverket på en blanding av statsoppdrag, andre statlige etater og markedet. Det kan således registreres en endring i bruken av forvaltningsbedriftsformen i perioden.

5.5 Etablering av stiftelser

På 1980-tallet snakket en gjerne om en «stiftelsesbølge». Det synes å være liten tvil om at de relativt lite fleksible rammene for tilpasning innen budsjett-, lønns- og personalområdet var en viktig forklaring på presset for å få omdannet forvaltningsorganer til stiftelser. Dette presset har avtatt betydelig etter at en serie reformer fra 1986 har gjort forvaltningsorganformen mer fleksibel; budsjettreformen i 1986 på grunnlag av Haga-utvalget og reformer som del av oppfølging av Hermansen-utvalget tidlig i 1990-åra. Det foreløpig siste steget er opphevelsen av stillingshjemmelsystemet fra budsjettåret 1998 (Innst. S. nr 243, 1996-97). De fleste reformene har vært allmenne og altså omfattet alle forvaltningsorganer - mens enkelte dessuten har fått spesialtilpassede fullmakter.

Fleksibilitetsbegrunnelsen synes å ha vært framtreddende både ved etablering av «hovedstiftelser» som Norsk Romsenter og Teknologisk institutt og ved «randsone-stiftelser» som forskningstiftelsene ved distriktshøgskolene og universitetene.

En type stiftelsesetablering kan rubriseres som klargjøring av tilknytningsformen for et tidligere stiftelsesliknende organ. Dette var øyensynlig tilfellet for NTNFI-instituttene på midten av 80-tallet og Norsk Eksportråd i 1996.

Etablering av det en kan kalle samarbeidsstiftelser forekommer også. Der går ett eller flere departementer sammen med arbeids- og næringslivsorganisasjoner, ideelle organisasjoner, bedrifter etc. når det gjelder avsetning av grunnkapital og/eller tilskudd. Eksempler kan være Stiftelsen Miljømerking, Stiftelsen for demokratisk arbeidslivs-utvikling, Stiftelsen INTSOK.

Forskningsstiftelsene fortjener en særskilt omtale. Dels har de kommet i stand ved en utskilling av virksomheten fra et forvaltningsorgan (eks. Norsk institutt for naturforskning utskilt fra Direktoratet for naturforvaltning), dels som nevnt gjennom en klargjøring av eksisterende, noe uklare tilknytningsform. Her kommer hensynet til virksomhetens faglige, «innholdsmessige» autonomi i tillegg. Det synes å ha vært en bevisst politikk fra Forskningsrådets side å få organisert forskningsvirksomhet i stiftelsesform, og dette ser ut til å ha preget utviklingen på 90-tallet.

5.6 Utvikling av formen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Forsknings- og utredningsvirksomhet er ut fra autonomihensynet en framtrødende kandidat til å bli organisert som forvaltningsorgan med vide fullmakter når det gjelder *innholdet* i virksomheten - som et alternativ til stiftelsesformen. Virksomhetens mer eller mindre permanente rolle som bidragsyter til politikktutforming og eventuelt også - gjennomføringen på en sektor, kan eksempelvis trekke i retning av å organisere virksomheten som et statlig organ - men med stor selvstendighet.

Denne begrunnelsestypen er antakelig framtrødende når en del ordinære forvaltningsorganer de siste åra er gitt til dels ulike typer vide fullmakter. Virksomhetene ser gjerne også ut til å være definert i vedtekten som «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter». Slike organer som er omdannet eller etablert de siste åra er, i tillegg til NFR: Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets bygningstjeneste, NOVA, Norsk Utenrikspolitisk Institutt og fire landbruksinstitutter.

En kan på denne bakgrunn spore en viss motbevegelse i forhold til bruken av stiftelsesformen for den kategorien forskningsinstitutter som i stor grad henter sine inntekter fra statlige budsjetter.

5.7 Utvikling av skiller mellom forvaltning og tjeneste-produksjon i forvaltningsorganer

I andre forvaltningsorganer har det skjedd en utvikling av tjenester eller produkter som kan selges til private eller til andre offentlige virksomheter. Det varierer i hvilken grad disse tjenestene/produktene er konkurranseutsatte. Videre kan det være oppgavetyper som er temmelig forskjelligartet og krever ulike styringsmessige og organisatoriske rammevilkår.

Flere organisatoriske og styringsmessige virkemidler er i bruk. Av forskjellige grunner kan det i en del tilfeller være uhensiktsmessig å skille ut virksomheten i egen tilknytningsform. I stedet kan en gjøre *interne* budsjett- og regnskapsmessige, styringsmessige og/eller organisatoriske tilpasninger (oppdelinger, atskillelser). Delingen mellom myndighet og produksjonsdelen i Statens vegvesens organisering er kanskje det beste eksemplet (St.meld. nr 41, 1993-94). I Statens vegvesen blir overordnet styringssystem, organisering og fullmaktsordninger lagt om for å skape mer effektiv drift, bl.a. gjennom et klarere skille mellom myndighetsoppgaver (inkludert oppdragsmyndighet) og produksjonsoppgaver (jf også kapittel 2 ovenfor). Andre eksempler på forskjellig

organisering og styring for ulike virksomhetstyper kan finnes i Meteorologisk institutt, Veterinærinstituttet og tidligere Statsdata i Statskonsult.

Problemstillingen kan være aktuell - og da for *hele* virksomheten - for tjeneste-produserende institusjoner som statlige sykehus og, i en viss forstand, universiteter. Vår kunnskap om situasjonen på feltet er for tida mangelfull. Det er tegn som tyder på at bevisstheten og utviklingen på dette feltet er mindre omfattende i Norge enn f.eks. i Sverige, der en betegner forvaltningsorganer med et visst anslag av inntekter som de beholder for egen virksomhet som «oppdragsmyndigheter», og der det har skjedd en viss organisatorisk oppdeling og avskalling av denne typen virksomhet²⁸.

5.8 Hel- og delprivatisering i lite omfang

Innenfor den statlige næringsvirksomheten har det i perioden 1980-97 skjedd noen hel- eller delprivatiseringer, særlig i samband med omstruktureringer av statlige industribedrifter²⁹. Av de få eksemplene på salg av eierandeler i perioden kan nevnes delprivatiseringen av Raufoss AS i 1990, privatiseringen av Norsk Jernverk i 1990 og delprivatiseringen av Norsk Forsvarsteknologi i 1993.

I 1997 er hel- eller delprivatisering aktuelt på to sektorer som følge av endringer i internasjonalt regel- og avtaleverk med dertil hørende avmonopolisering. Regjeringen har fått fullmakt til å arbeide for å legge fram forslag om hel- eller delprivatisering av Norsk Medisinaldepot AS og til å selge aksjer i Statkorn Holding AS for 200 mill. kr.³⁰

5.9 Oppsummering

Bildet som tegner seg av utviklingen fra 1980-97 er følgende:

- Forvaltningsbedrifter er omdannet til statseide selskaper.
- Forsøk på konsentrasjon av selskapsformene er motvirket av differensieringen gjennom særlovselskapene.
- Avmonopolisering og innføring av konkurranse på flere områder har medført oppdeling av tidligere forvaltningsbedrifter og særlovselskaper. Oppdelingen fortsetter på 90-tallet, særlig gjennom etablering av datterselskaper i statsaksjeselskapene og dels også i statsforetakene.
- Andre oppgavetyper ivaretas av forvaltningsbedriftsformen i dag enn for ti år siden - fra i hovedsak markedsfinansierte infrastrukturoppgaver til avgiftsfinansierte oppgaver, statlig interntjenesteyting og innslag av forvaltningsvirksomhet.
- Omfanget av omdanning til stiftelsesformen er mindre på 90-tallet, men har fortsatt for forskningsinstitusjonenes vedkommende. I de siste åra er imidlertid forvaltningsorganer med særskilte fullmakter tatt i bruk i et visst omfang, som

²⁸ Se f.eks. SOU 1997:38, s.33 «Oppdragsmyndigheternas verksamhet renodlas».

²⁹ Se f.eks. oversikt i St.meld. nr 39, 1992-93.

³⁰ St.prp. nr 63 og Innst. S. nr. 295 (1996-97).

alternativ til stiftelse.

- En systematisk behandling av styringsmessige og organisatoriske rammevilkår for tjenesteproduksjon innen forvaltningsorganformen synes å være lite framtreddende i Norge - med noen få unntak.
- Det har vært lite hel- eller delprivatisering av statseide selskaper i Norge - i betydningen salg av statlige eierandeler i selskaper, men dette er sannsynligvis en problemstilling som er i ferd med å bli mer aktuell og utbredt.

6 Hva gjør en tilknytningsform egnet?

I kapittel 3 er det punktvis satt opp fem forskjellige tilnæringsmåter til en vurdering av hvorvidt en bestemt tilknytningsform er egnet. I dette kapitlet går vi nærmere inn på hva de innebærer, og skisserer grovt hva de vil kunne medføre rent praktisk mht. framgangsmåte, metode etc. Omtalen av dette og utvelgingen av tilnæringsmåter er uferdig, og må utvikles i det videre arbeidet.

6.1 Hvor egnet er den enkelte formen faktisk til å fremme bestemte oppgavetyper og formål?

En kan for det første kartlegge og analysere om det er trekk ved den enkelte tilknytningsform som gjør den mer eller mindre egnet til:

- a) å ivareta de oppgavetyperne som staten har i dag og antas å ha i framtida
 - b) å ivareta de generelle formål og hensyn som er knyttet til disse oppgavetyperne.
- En slik tilnærming bygger på hovedresonnementet i Hermansen-utvalgets innstilling (NOU 1989:5) En bedre organisert stat for valg og utforming av tilknytningsform. Det kan sammenfattes slik:

Den mest egnede tilknytnings- og styringsformen finnes gjennom en konkret vurdering av de forskjellige oppgavetyperne som skal løses og av de formål, hensyn og krav som er knyttet til ivaretagelsen av oppgavene.

Eksempler på oppgaver er:

- myndighetsutøvelse
- fordelingsadministrasjon
- interesseavveining
- ikke-forretningsmessig tjenesteyting
- forretningsmessig tjenesteyting
- næringsdrift
- egenadministrasjon

Eksempler på allmenne formål og hensyn er:

- politisk styrbarhet

- effektivitet og omstillingsevne
- faglig kvalitet
- verdiforankret selvstendighet
- rettsstatshensyn
 - likebehandling
 - forutsigbarhet
- interesserepresentasjon
- ansattes medbestemmelse

En analyse vil måtte ta utgangspunkt i de *formelle* trekkene ved den enkelte formen. Det vil måtte gjøres et utvalg av virksomheter innenfor hver tilknytningsform. En må analysere hvilke oppgavetyper, formål og hensyn som er til stede i virksomheter, og vurdere hvor godt de *faktisk* ivaretas innenfor den enkelte formen. Et metodisk problem vil knytte seg til hvor generaliserbare funnene er. Det må vurderes nærmere hvor fruktbar en slik tilnærming vil være, også sett i forhold til den tida som står til rådighet. Men en mulighet er å sette bort et oppdrag til en forskningsinstitusjon, og knytte sammen funn derfra med de funnene som Statskonsult kan gjøre i egne prosjekter.

6.2 Funksjons- og tilpasningsevne til endringer i omgivelsene

For det andre bør vurderingene ta inn de etter hvert betydelige *dynamiske* elementene knyttet til organisering av statlig virksomhet. Internasjonalisering, teknologiske og ideologiske endringer i omgivelsene endrer rammevilkårene for statlige virksomheter. Avmonopolisering, konkurranseutsetting, økt valgfrihet for mer bevisste og krevende brukere, rollekonflikter og krav om autonomi i forhold til politisk-administrative organer (departementer) er aktuelle stikkord. Det vil si at formål og oppgaver også kan endres for den enkelte virksomhet. Spørsmålet blir da hvordan trekk ved de forskjellige tilknytningsformene er egnet til å håndtere denne typen endringer og utfordringer både for virksomheten selv og for politiske organer. For å besvare slike spørsmål, er det trolig nødvendig å skue både bakover og framover - på gjennomførte omdanninger av statlige virksomheter siden tidlig på 80-tallet, og framover med grunnlag i utviklingstrekk og drivkrefter som vi kan spore i dag.

Statskonsult starter høsten 1997 et prosjekt som skal kartlegge utviklingstrekk og drivkrefter for endring av utøvelsen av statlig eierskap av tjenesteytende og næringsdrivende selskaper. Det er i hovedsak på dette området at de sterkeste drivkreftene for endringer i valg og utforming av styrings- og organisasjonsformer er til stede. Viktige spørsmål i vår sammenheng vil dermed være:

- Hvordan er de forskjellige selskapsformene egnet til å håndtere de framtidige utfordringene på en god måte?
- Er den nærmere utformingen av de formelle styringsrelasjonene innen den enkelte selskapsformen i samsvar med de behovene som finnes?

6.3 Faktisk bruk av ulike tilknytningsformer ved omdanninger og avvik fra generelle retningslinjer

For det tredje kan en søke indikatorer på egnethet gjennom *etterspørselen* etter bestemte former. Hvor «populær» har den enkelte tilknytningsformen vært ved de omdanningene som er gjennomført? En test av den faktiske «etterspørselen» etter bestemte former kan kombineres med å sammenholde valgene i enkelttilfeller med hva de generelle retningslinjene for valg og utforming av tilknytningsformer skulle tilsi.

Dersom det synes å være over- eller underrepresentasjon av en bestemt form i forhold til retningslinjene, kan det gi en ekstra indikasjon på «egnetet» - og da i forhold til sentrale beslutningstakers behov og oppfatninger:

- Er noen tilknytningsformer mer etterspurte enn andre, og hvorfor er de eventuelt det?
- Har noen former bedre ry enn andre hos bestemte aktører?
- Er det en tendens til at enhver sak og organisasjon blir oppfattet som så spesiell at retningslinjer ikke følges?
- Er sakene ofte så politiserte at det ikke er politisk ønskelig å ha retningslinjer på feltet?

En første analyse av et materiale som foreløpig ikke er uttømmende er gjort i kapittel 5. Denne må utvikles videre. Dessuten må en gjennomgå virkelighetsbeskrivelser og begrunnelser for valg i de fleste og viktigste omdanningssakene, og sammenholde dem med hva de generelle retningslinjene burde tilsi. I Sand (1996) er dette gjort for noen omdanningers vedkommende.

6.4 Omfang av avvik mellom formelle rammer for styring og faktisk styring innenfor den enkelte tilknytningsformen

For det fjerde kan en kartlegge og analysere *hvordan den faktiske styringen skjer*, og analysere hvorvidt og eventuelt hvor mye denne *avviker* fra de formelle og normative trekkene ved den enkelte formen:

- Er det variasjoner mellom tilknytningsformene når det gjelder grad av sammenfall mellom teori og praksis, mellom normer og faktisk atferd?
- Er f.eks. avvikene større innenfor forvaltningsbedriftsformen enn innenfor statsaksjeselskapsformen, og hvordan er det i statsforetaksformen i forhold til særlovselskapene?
- Hva kan forklaringene på forskjeller være? Og sier grad av avvik noe om selve formen eller sier det bare noe om eventuelle mangler ved bruk av tilknytningsform, som et mer eller mindre overordnet styringsvirkemiddel?

Tilknytningsformens faktiske effekter kan forsøkes isolert fra og kontrollert for andre faktorer. Det kan være trekk ved omgivelsene, som samfunnssektor og virkefelt, grad av markedskonkurranse og institusjonelle trekk som organisasjonsstørrelse, spesialiseringsgrad, trekk ved personalet osv. For å svare på denne typen spørsmål fordres det en bredde i utvalget og en vitenskapelighet som det antakelig er vanskelig å oppnå innenfor de gitte tids- og ressursrammer.

Tilnæringsmåten vil også måtte inneholde en vurdering av om avvik mellom normert og faktisk styringsatferd er problematisk og bør tilsi en tilpasning av de formelle sidene - eller om det er ønskelig med en fleksibilitet innenfor en gitt form.

6.5 Omfang av avvik mellom formål med omdanninger og faktiske effekter (grad av måloppfyllelse)

For det femte kan det gjøres en evaluering av *måloppfyllelse ved omdanninger av statlige virksomheter*:

- Hvilke formål og begrunnelser ble oppstilt forut for omdanningen?
- Hvordan er tilstanden en viss tid etter omdanningen; hvordan synes målsettingene å være oppfylt?
- Hvilken betydning har de nye styrings- og organisasjonsformene hatt?
- Er det noen tilknytningsformer som mer enn andre i denne sammenhengen viser en høyere grad av måloppnåelse, dvs. som framstår som mer egnet *som organisatorisk virkemiddel*?

En fullstendig besvarelse av disse spørsmålene krever også et arbeid av forskningsmessig art. Men ved å velge ut noen omdanningstilfeller innenfor de mest forekommende omdanningstypene (jf kapittel 5), kan en antakelig få en viss indikasjon på sammenhengen mellom reformmål og reformeffekter.

Den fjerde og femte tilnæringsmåten innebærer også en prøving av tilknytningsformens dugelighet som forvaltningspolitisk styringsvirkemiddel for å tilrettelegge for effektiv gjennomføring av samfunnsmessige og politiske mål.

7 Formål, vurderingstema og metode

7.1 Formål og anvendelse av resultatene

For Statskonsult er det et mål å utvikle og opparbeide et bedre, empirisk basert kunnskapsgrunnlag for generelle utviklingstiltak og for konkrete omdanninger på feltet tilknytningsformer og eierskap. Dette vil være et bidrag både til oppdragsgiveren (departementet med ansvaret for utforming av en generell forvaltningspolitikk), de sektoransvarlige departementene og de enkelte statlige virksomhetene.

Formål med arbeidet på dette prosjektområdet er å skape et underlag for å kunne:

- gjennomføre formålsrettede og effektive endringer og tilpasninger i enkelte tilknytningsformer (endringer i organisasjonssystemet)
- utforme/revidere felles retningslinjer for valg og utforming av tilknytningsform så langt som mulig (*normativ, overordnet organisasjonsutforming*)
- bedre tilpasse de respektive tilknytningsformene og departementets styringsformer innenfor dem til endringer i virksomhetenes rammevilkår, virksomhetenes behov for fullmakter og handlefrihet og til det som bør være riktig styringsnivå sett både fra departement og virksomhet (*enkelstående endringer av tilknytnings- og styringsformer*)
- skape klare og formålstjenlige rammevilkår for statens styring av ulike typer virksomhet (*god styring i «normalfasen*)
- utvikle *kompetanse* i departementer og virksomheter og i Statskonsult

Resultatet av arbeidet kan tenkes dels å kunne ut i forslag om reformer, dels å nyttes i form av veiledninger for reformarbeid i departementer og virksomheter, og dels å tjene som underlag for Statskonsults deltakelse i konkrete omdanninger av statlig virksomhet.

For å kunne arbeide mot disse målene, vil dette prosjektet trekke veksler på resultater fra andre Statskonsultprosjekter under området Tilknytningsformer og statlig eierskap.

7.2 Generelle temaer

Et gjennomgående spørsmål er hvordan en skal avveie spennvidde og konsentrasjon for statens styrings- og organisasjonsformer. Dette gjelder både antall former og variasjonsbredden innenfor den enkelte formen.

7.2.1 Utbudet av tilknytningsformer – er det godt nok og er variasjonsbredden tilfredsstillende?

Hermansen-utvalget kom til at det da eksisterende *settet med hovedtyper* av tilknytningsformer var tilfredsstillende og hensiktsmessig³¹. Det var enkelte av *underformene* som Hermansen-utvalget ville reformere. Utvalget - og den forvaltningspolitiske meldingen, ønsket konsentrasjon om hovedformene forvaltningsorgan og stateid selskap, mer differensiering innenfor hovedformen forvaltningsorgan (gjennom tilpasning av fullmakter til oppgavetyper og formål og utviklingen ved enkeltetableringer av «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter»), samt konsentrasjon til aksjeselskap, og - det seinere - statsforetak.

I dag, ti år etter utvalget ble nedsatt, kan en spørre om det samlede utbudet av former er tilfredsstillende ut fra de rammevilkår og krav statlig virksomhet stilles, og med sannsynlighet vil bli, stilt overfor. En kan også spørre om tilknytningsformenes variasjonsbredde er for stor eller liten i dagens situasjon. Er noen former for like eller for uklare, og er det «hull» i «organisasjonstilbudet» som ikke ivaretar endrede og nye behov?

Det kan tenkes at det er enkelte former som ikke viser seg å være egnede virkemidler til å ivareta dagens og framtidens oppgaver, formål og hensyn og/eller som ikke har den tilpasningsevnen som kreves;

- Bør enkelte eksisterende tilknytningsformer avvikles fordi de for eksempel ikke fungerer etter hensikten, er skapt for formålstyper og oppgaver som er avlegse, eller er uklare i formen?
- Bør nye tilknytningsformer etableres for på en bedre måte å ivareta sentrale mål og oppgaveløsning under endrede rammevilkår, og for å skape større ryddighet og effektivitet i styringen?

7.2.2 Mer standardisering eller mer spesialisering?

³¹ NOU 1989:5, kapittel 7

Et annet, beslektet spørsmål er om de formelle styringsformene innenfor en gitt form bør standardiseres så mye som mulig, eller spesialtilpasses og skreddersys til de konkrete behovene som foreligger for den enkelte virksomheten;

- Bør det f.eks. gjelde ulike prinsipper for forvaltningsorganer og ulike former for statseide selskaper?
- Og hva med stiftelsesformen etter revisjonen av stiftelsesloven?
- På hvilket nivå (lovnivå/vedtektsnivå) bør en eventuell differensiering settes inn?
- Hvordan skal hensynet til oversiktighet og ryddighet i statssystemet avbalanseres mot hensynet til funksjonalitet, sektor- og virksomhetstilpasning?

7.3 Skisse til utvalgte vurderingstemaer

Kunnskapsgrunnlaget for å velge ut og skissere enkelte mer konkrete vurderingstemaer for å besvare oppdraget, er for tida noe ujevnt og mangelfullt. Det trengs et bredere og mer systematisk grunnlag, inkludert utfyllende empiriske studier.

Imidlertid har vi gjennom denne framstillingen trukket opp et opplegg, der tanken er som følger:

Svar på spørsmål om tilfredsstillende utbud og variasjonsbredde, standardisering og differensiering av tilknytningsformer (kapittel 7) kan en komme fram til på basis av en beskrivelse av dagens tilknytningsformer og bruken av dem (kapittel 4), en analyse av hovedtrekk og begrunnelser for gjennomførte omdanninger (kapittel 5) og anvendelse av et utvalg kriterier for å vurdere de respektive formenes egnethet (kapittel 6).

Med forbehold om begrenset oversikt og kunnskapsnivå på det nåværende tidspunkt, skal vi nedenfor antyde enkelte mer konkrete problemstillinger og spørsmål som det *kan* være verdt å gå nærmere inn på i prosjektet.

7.3.1 Statlige selskapsmodeller

I dette temaområdet er søkelyset rettet mot valg mellom og nærmere utforming av formene for statseide selskaper.

1. Kriterier for og konkrete valg mellom statsaksjeselskap, ordinære aksjeselskap, statsforetak og særlovselskap – konsekvenser for selskapsformene?

I det siste tiåret har det forut for omdanninger, først og fremst *fra* forvaltningsbedriftsformen, vært en debatt om hvilke selskapsformer som bør velges. Ved flere tilfeller synes valgene å ha avveket fra det som de allmenne retningslinjene³² for slike valg skulle tilsi. Av forskjellige grunner synes dels særlovselskaper og dels statsaksjeselskaper (gjerne med styringsmessige spesialtilpasninger i vedtektene) å være valgt framfor statsforetaksformen. Hvorfor det har skjedd, og hva har de reelle beveggrunnene vært,

³² St. meld. nr 35 (1991-92), kap 6.4, Retningslinjer for valg av tilknytningsform (AD 1994), NOU 1989:5, kap. 7.

er spørsmål som en kan prøve å svare på ved en nærmere studie av et utvalg sentrale tilfeller.

Et annet spørsmål er hvilke faktorer som forklarer de valgene som er gjort. Er det trekk ved samfunnsutviklingen (teknologisk utvikling, internasjonalisering med tilhørende avmonopolisering, markedsstyring mm) som gjør retningslinjene avleggs på enkelte punkter, er det trekk ved den enkelte tilknytningsformen selv som gjør den mer eller mindre tiltrekkende, eller er det særskilte politiske eller utenforliggende, kanskje mindre relevante, faktorer som forklarer valgene. Med andre ord: er det retningslinjene som bør revideres, eller kanskje en eller flere av selskapsformene, eller er det bare det at enkelte av de valgene som er gjort, burde vært annerledes?

Et tredje spørsmål er i hvilke tilfeller den heleide statsaksjeselskapsformen bør velges og når det er mer hensiktsmessig å bruke deleide selskaper, dvs. den ordinære aksjeselskapsformen. Spørsmålet må blant annet vurderes i lys av hvorvidt sektorpolitiske eller andre samfunnsmessige hensyn knyttes til selskapets virksomhet. Problemstillingen synes å få økende aktualitet.

2. Statsforetaksformen og særlovselskaper - valg mellom og utforming av formene

Forholdet mellom statsforetaksformen og særlovselskapsformen er aktualisert i flere tilfeller, og gjelder både valg mellom formene og den praktiske utformingen av hver av dem. Særlig i lys av valgene og utformingene av særlovselskapsformen for NSB og Posten (men også for SND og Postbanken), kunne en gå i dybden på en jamføring av de to formene.

Bakgrunnen er hovedprinsippene i retningslinjene om at statsforetaksformen bør velges når sektorpolitiske hensyn skal tas ved siden av forretningsmessige, og at særlover så langt mulig bør unngås.

Det vil være nyttig å få en nærmere kartlegging og sammenlikning av formelle og uformelle sider ved styringen innenfor de to selskapsformene, og vurdere om det er reelle forskjeller, og hvor de ulike særlovselskapene både formelt og faktisk plasserer seg i forhold til statsforetak og statsaksjeselskap.

En slik analyse kan kanskje si noe mer sikkert om behovet for å ha særlovselskaper og om hva som er de reelle forskjellene i forhold til statsforetaks- og statsaksjeselskapsformene.

3. Statsaksjeselskapsmodellen og forutsetninger og begrensninger for å ivareta sektorpolitiske formål og andre samfunnsmessige hensyn

Statsaksjeselskapsformen framstår ofte av ulike grunner som mer attraktiv for en del aktørgrupper og beslutningstakere enn de andre formene. Disse grunnene kan studeres nærmere. Statsaksjeselskapsformen brukes også i dag for virksomheter som i ulik utstrekning er ment å ivareta forskjellige typer sektorpolitiske formål og andre samfunnsmessige hensyn (sysselsetting, distrikts- og annen fordelingspolitikk) ved siden av de forretningsmessige hensyn og krav.

Det vil være interessant å frambringe mer kunnskap om hvordan disse formålene reflekteres i organisering og styring av selskapene og i selskapenes virksomhet. Fra

enkelte hold hevdes det at statsaksjeselskapsformen ikke er egnet til å ivareta denne typen formål og hensyn. Det vil si at staten ikke kan/bør ivareta denne typen hensyn gjennom eierposisjonen (i hvert fall ikke overfor konkurranseutsatt virksomhet), men må gjøre det gjennom andre virkemidler, som statlig fastsetting av konsesjonsvilkår og kjøp av tjenester som ikke realiseres i markedet.

Det kan tenkes at utviklingen blir slik at aksjeselskapsformen vil vinne fram ved omdanninger på bekostning av statsforetak og særlovselskaper og på tross av gjeldende forvaltningspolitiske prinsipper. Særlig da vil det være av betydning å analysere forutsetninger og begrensninger for å ivareta sektorpolitiske formål innenfor selskapsmodellen. I denne analysen er det viktig å utvide analyseperspektivet til å omfatte hele den sektoren virksomheten inngår i, og hele potensialet for bruk av statlige styringsvirkemidler (økonomiske og juridiske), for å ivareta samfunnsmessige formål.

7.3.2 Organisering av autonom, ikke-kommersiell statlig virksomhet

1. Kriterier for og konkrete valg mellom forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og statlig etablert stiftelse

I flere tilfeller de seinere åra har det vært et vurderingstema hvorvidt en virksomhet bør gis videre fullmakter på innholdssiden, dvs. i retning markert større faglig autonomi der overordnede myndigheters instruksjonsadgang er avskåret på nærmere definerte saksfelt. Det er dette som ligger i betegnelsen forvaltningsorgan med *særskilte* fullmakter. Slik faglig autonomi blir som nevnt i kapittel 4 gjerne kombinert med utvidede budsjettmessige og personellmessige fullmakter for virksomheten. Samtidig kan det være mer eller mindre fastlagt at staten er innstilt på å ta det langsiktige ansvaret for virksomhetens eksistens.

Valgene som er gjort av tilknytnings- og organisasjonsform i enkelttilfeller varierer. Kriterier og begrunnelser for valgene av henholdsvis stiftelse og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter bør analyseres nærmere for å se om de er konsistente. Den faktiske styringen innenfor formene og effekter av dem bør analyseres og vurderes nærmere.

I dagens situasjon synes det å være behov for å videreutvikle kriterier for i hvilke tilfeller man bør velge forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og i hvilke tilfeller stiftelse er mest egnet. Men behovet for et slikt utviklingsarbeid vil kunne avhenge av hvorvidt en ny form for faglig frittstående forvaltningsorgan utvikles, og hva innholdet av den eventuelt skulle bli (se nedenfor).

2. Ny form for faglig frittstående forvaltningsorgan?

En del statlige virksomheter har - på ulikt grunnlag - en mer eller mindre frittstående status med hensyn til innholdet i utøvelsen av egen virksomhet (faglig autonomi). Det varierer hvor stor og på hvilke felt autonomien er opprettet, og hvordan den er regel-festet. Virksomhetene, deres virkeområde og oppgaver er svært forskjellige. Eksempler kan være Norges Forskningsråd, forskjellige statlige forskningsinstitutter, Statistisk Sentralbyrå, domstolsliknende organer (Trygderetten) og ombud (Barneombudet, Forbrukerombudet). I den seinere tid er søkelyset også rettet mot en virksomhet som Datatilsynet. Spørsmål er stilt om virksomheten bør framkoples Justisdepartementet - ikke bare i saksbehandlingen (departementet som klageinstans), men også organisatorisk og administrativt.

Et spørsmål kan være om det er behov for å systematisere tilknytnings- og organisasjonsformene for de eksisterende virksomhetene, og gi dem en klar og entydig tilknytningsform – f.eks. basert på en egen lov om frittstående forvaltningsorganer. I den kunne kombinasjonen av full faglig autonomi med statlig økonomisk og juridisk ansvar for virksomheten fastlegges. På den andre siden tyder en del på at de virksomhets- og formålstypene som er nevnt ovenfor, er så forskjellige at de ikke kan gis den samme organisatoriske og styringsmessige innrammingen. Det kan likevel være behov for en ny form for statlig frittstående forvaltningsorgan, som iallfall kan dekke *en del* av de formåls-, oppgave- og institusjonstypene som er nevnt i avsnittet over.

Uansett synes det relevant og nødvendig med en kartlegging og analyse av virksomhetstyper innenfor kategorien «autonom ikke-kommersiell virksomhet» og vurdering av behovet for en ny, mer fasttømret tilknytningsform for virksomhet i det virksomhetsfeltet som omfatter alle eller noen av:

- 1) dagens forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
- 2) lovbaserte forvaltningsorganer (som ofte er styrt som ordinære forvaltningsorganer hva budsjett og personell angår)
- 3) stiftelser etablert av staten

I et forprosjekt kunne man gjøre en systematisering av de oppgave- og formålstypene som er representert, bla for å kunne vurdere om det er behov for en viss bredde i organisasjonsløsningene og hvor langt en kan gå i retning av standardisering i én modell.

7.3.3 Videreutvikling og differensiering av forvaltningsorganformen

1. Utvikling av nye styrings- og organisasjonsformer for statlig tjenesteproduksjon - ny undergruppe innen forvaltningsorganformen?

En del statlige virksomheter produserer tjenester som har karakter av kollektive goder eller «blandede» velferdsgoder, som bevilgningsfinansieres og ytes gratis eller nesten gratis til brukerne. Eksempler er statens vegvesen, statlige sykehus og universitetene.

Markedsliknende mekanismer for styring av tjenesteproduksjonen er tatt i bruk, i varierende omfang. Graden av konkurranse er liten (for produksjonsdelen i Vegvesenet kan den være stor, avhengig av hvorvidt anbudskonkurranse mellom produksjonsdelen og private entreprenører brukes av myndighets-/oppdragsdelen).

Det prinsipielle spørsmålet som stilles under dette delområdet, er:

- Bør det gis *gjennomgående videre* fullmakter (særlig innenfor budsjett, personalforvaltning og intern organisering) til en bestemt type virksomhet som drives innenfor forvaltningsorganformen?

Det siktes her til virksomhet av tjenesteytende karakter (og ofte med forholdsvis stor faglig autonomi, som tilfellet er for statssykehusene og universitetene). Hensikten med endrede rammevilkår vil være å tilrettelegge bedre for effektiv drift innenfor politisk opptrukne rammer.

2. Kombinasjon av forvaltning og (forretningsmessig) tjenesteproduksjon i et forvaltningsorgan - styring, organisering, deling og eventuelt utskilling

I mange forvaltningsorganer er det flere typer virksomheter som drives innenfor samme organisasjon, med ulike formål knyttet til seg. Det kan f.eks. være to eller flere av oppgavetyperne myndighetsutøving, fordelingsadministrasjon, forskning og ikke-forretningsmessig eller forretningsmessig salg av tjenester til offentlige og/eller private «kunder». Betalingen skjer i form av gebyrer, avgifter o.l. Graden av kostnadsdekning varierer antakelig ganske mye.

Utviklingstrekk og endringer i omgivelsene kan medføre en økende spenning mellom oppgavetyper og formål - og behov for mer differensiert styring, forskjellig kompetanse-, rekrutterings- og lønnspolitikk, tiltak for å motvirke uheldig kryss-subsidiering m.m.

Dermed reises spørsmål om behov for organisatorisk og styringsmessig atskillelse, utskilling eller deling av virksomheten. Løsningene kan variere fra regnskapsmessig atskillelse, via mellomløsninger for spesiell styring av den prisede, tjenesteytende virksomheten, til utskilling og eventuelt ny tilknytningsform for tjenesteytingen.

7.4 Metode og arbeidsform

Dokumentstudier står sentralt innledningsvis i prosjektet. Kartlegging, beskrivelse, systematisering av data om virksomheter, formålstyper og begrunnelser for omdanning er noen stikkord her.

Det vurderes å gjennomføre *intervjuer* med et utvalg sentrale aktører/institusjoner (departementer, virksomheter). Hensikten må være dels å teste ut om våre temaer og problemstillinger er relevante, og dels å få mer detaljkunnskap om hva som oppleves som fordeler og ulemper med ulike organisasjons- og styringsformer nå og de nærmeste åra.

Disse intervjuene bør sannsynligvis være ganske åpne («semistrukturerte») og brede, og med et problemidentifiserende formål - altså «kartleggingsintervjuer» med en tilhørende guide. Mer detaljerte intervjuer og eventuelt bruk av *spørreskjema* må vurderes seinere. Innenfor prosjektområdet statlige tilknytningsformer og eierskap er det flere andre prosjekter som skal være ferdige vinteren og våren 1998. Statskonsult vil til det

prosjektet som er omtalt i dette notatet kunne trekke kunnskap ut av disse andre prosjektene:

- Oppbygging av en oversikt over *statlige virksomheters tilknytningsform* og over de *omdanningene* som har skjedd i tida 1980-97 vil utvide faktagrunnlaget (jf kapittel 4 og 5).
- Et eget prosjekt om *utviklingstrekk og drivkrefter bak endringer i statlig eierskap, virkemidler og roller* vil kunne gi viktige inntak til spørsmålet om tilknytningsformers egnethet og tilpasningsevne (jf kapittel 6.2).
- Et prosjekt for å kartlegge og analysere *eierstyring i teori og praksis* vil gi bedre kunnskap om hvordan de tre selskapsformene statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap fungerer i praksis (jf kapittel 7.3.1), og forhåpentlig bidra til svar på om innholdet i dem eller bruken av dem bør endres.
- Delemnene om *frittstående forvaltningsorgan* og bruken av denne typen tilknytningsform versus *stiftelser* (kapittel 7.3.2) og nye former som kan ivareta *tjeneste-produksjon og blandede oppgavetyper innen forvaltningsorganformen* (kapittel 7.3.3) vil eventuelt fordre egne delprosjekter under hovedprosjektet om vurdering av tilknytningsformers egnethet. Disse delprosjektene kan videreutvikles fra kartleggingsprosjektet.

Resultatene av arbeidet i form av kartlegging, analyse, vurderinger og eventuelle forslag vil bli samlet i en eller flere Statskonsultrapporter i 1998.

Litteratur- og referanseliste

• Eckhoff, Torstein	Statens styringsmuligheter	Tanum-Norli, Oslo 1983
• Lien, Øystein Solheim	Valg og utforming av statlige tilknytningsformer for regionsykehus	Utrykt vedlegg til NOU 1996:5 Hvem skal eie sykehusene?
• Sand, Inger-Johanne	Styring av kompleksitet	Fagbokforlaget. Bergen 1996
Offentlige dokumenter		
• NOU 1989:5	En bedre organisert stat	
• NOU 1993:23	Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen	
• SOU 1997:38	Myndighet eller marknad	
• Ot.prp. nr. 32 (1991-92)	Om lov om statsforetak	
• Ot.prp. nr. 57 (1991-92)	Om lov om statens nærings- og distriktsutviklingsfond	
• Ot.prp. nr. 61 (1993-94)	Om lov om omdanning av forvaltningsbedrifta Televerket til aksjeselskap	
• Ot. prp. nr. 69 (1994-95)	Norsk rikskringkasting som aksjeselskap. Om lov om endringer i kringkastingsloven	
• Ot. prp. nr. 2 (1996-97)	Om lov om statens postselskap og lov om statens jernbanetrafikkselskap	
• Ot. prp. nr. 23 (1996-97)	Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)	
• St.prp. nr. 87 (1989-90)	Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem	
• St.prp. nr. 65 (1990-91)	Om endringer i statens budsjettssystem	
• St.prp. nr. 49 (1994-95)	Om deling av A/S Vinmonopolet	
• St. prp. nr. 63 (1996-97), jf Innst. S. nr. 295 (1996-97)	Omprioriteringar og tilleggsøyvingar på statsbudsjettet	
• St.meld. nr. 35 (1991-92)	Om statens forvaltnings- og personalpolitikk	
• St.meld. nr. 41 (1993-94), jf Innst. S. nr. 184,	Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen	
• St. meld. 57 og • Innst. S. nr. 275 (1988-89)	Om Statens kartverk.	
• Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1991	Hovedspørsmål knyttet til styring og organisering av NSB, Postverket, Statkraft og Televerket	
• Administrasjonsdepartementet 1993	Bruk av styrer i staten	
• Administrasjonsdepartementet 1994a	Forvaltningspolitisk redegjørelse, januar 1994	
• Administrasjonsdepartementet 1994b	Tilknytningsformer for statlige virksomheter, august 1994	
• Samferdselsdepartementet 1994	Evaluering av Televerkets tilknytningsform. Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe avgitt januar 1994	
• Statskonsult: Rapport 1991/3	Tilknytningsform og rammebetingelser for de statlige	

	sykehusapotekene
• Statskonsult: Rapport 1995:16	Organisasjonsendringer i statsforvaltningen i perioden

VEDLEGG

VEDLEGG 1: Oversikt over statlige virksomheters tilknytningsform inndelt etter departement, november 1997

Gjelder andre virksomheter enn ordinære forvaltningsorgan. Dette er en foreløpig versjon og derfor ikke uttømmende. Den mangler virksomheter som er organisert som stiftelser og aksjeselskap der staten er deleier. De såkalte hybridformene er heller ikke med i denne oversikten. Dette er virksomheter som vanskelig kan kategoriseres innenfor en av tilknytningsformene fordi de er en kombinasjon av flere former.

VEDLEGG 2: Oversikt over endringer i tilknytningsform 1980-1997.

Oversikten er ikke uttømmende og viser eksempler på endringer i denne perioden.

.