
Rapport 1999:16

Statlig eierskap og sektorstyring

En studie av fem deregulerte politikkområder

Forord

De senere år har det skjedd endringer i organisering av statlig virksomhet og flere selskaper har mistet sitt monopol gjennom deregulering av politikk-områder. Endringene har vesentlig betydning for hvordan statlig styring kan utøves og stiller staten overfor nye styringsutfordringer. Statskonsult har i de to siste årene tatt initiativ til en rekke prosjekter for å øke kunnskapen om hvordan staten løser oppgavene innenfor de nye rammebetingelsene. Vi har blant annet utgitt en kartleggingsrapport om statlige virksomheter med ulik tilknytningsform og en rapport om statlig eierstyring i teori og praksis (hhv Statskonsult rapport 1998:18 og rapport 1998:21). Statskonsult har også tatt initiativ til en komparativ studie av utviklingen innenfor deregulerte sektorer i en rekke europeiske land. Rapporten fra dette prosjektet vil foreligge i løpet av høsten.

Formålet med denne rapporten har vært å øke vår kunnskap om hvordan statlige styringsvirkemidler brukes for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske hensyn på deregulerte politikkområder. Statlig styring på fem politikkområder inngår i studien. Gjennom å belyse hvordan virkemiddelbruken på de fem deregulerte områder er utformet, håper vi at rapporten kan være til nytte både for de departementer som har arbeidet med slike problemstillinger over tid og de som står foran tilsvarende endringer.

Statskonsult står ansvarlig for det faglige innholdet, konklusjoner og anbefalinger i rapporten som er skrevet av Nina K. Lidahl (prosjektleder), Tone Ibenholt, Lars Birkeli og Godtfred Bøen. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Ursula Winje har deltatt i slutføring av rapporten.

Oslo, august 1999

Jon Blaalid

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
1.1 Statseide selskap	9
1.1.1 Begrunnelse for valg av selskapsformen	9
1.2 Eierskap, eierstyring og sektorstyring	10
1.2.1 Ivaretagelse av samfunnsmessige mål gjennom eierskap?	10
1.2.2 Fra etatsstyring til eierstyring.....	11
1.2.3 Styringsvirkemidler i sektorpolitikken	12
1.3 Avgrensning og konkretisering av problemstillinger.....	12
1.4 Tilnærming, metode og kilder	13
2 Deregulering av engrosomsetningen av legemidler – Norsk	
Medisinaldepot	15
2.1 Kort historikk.....	15
2.2 Begrunnelse for deregulering og selskaps-dannelsen	15
2.3 Overordnede mål og hensyn i legemiddelpolitikken	16
2.4 Omlegging av den statlige virkemiddelbruken	18
2.4.1 Konsesjoner.....	18
2.4.2 Statlig kjøp av tjenester.....	18
2.4.3 Prisreguleringer	19
2.4.4 Eierstyring som virkemiddel.....	19
2.5 Oppsummering.....	19
3 Deregulering av engrosomsetning av alkohol og utskilling av Arcus	
fra Vinmonopolet	21
3.1 Kort historikk.....	21
3.2 Begrunnelse for deregulering av engrosomsetningen	21
3.3 Mål og hensyn i alkoholpolitikken.....	22
3.4 Nye virkemidler som følge av deregulert engrosomsetning.....	24
3.4.1 Konsesjoner - bevilling.....	24
3.4.2 Prisregulering	25
3.4.3 Eneretter til spritproduksjon.....	25
3.4.4 Klage, kontroll og tilsyn	25
3.4.5 Eierstyring av Arcus	26
3.5 Oppsummering.....	26
4 Telepolitikken.....	27
4.1 Begrunnelse for deregulering og endret tilknytningsform	27
4.2 Samfunnspolitiske mål i telepolitikken	28
4.3 Omlegging av statlig virkemiddelbruk i telepolitikken.....	29
4.3.1 Rettslige virkemidler	29
4.3.2 Prisregulering	30
4.3.3 Finansiering av pålagte landsdekkende tjenester	31
4.3.4 Finansiering av spesielle samfunnspålagte tjenester	31
4.3.5 Tilsyn	31
4.3.6 Forskning og utvikling.....	31
4.3.7 Eierstyring.....	32

4.4	Oppsummering.....	32
5	Postpolitikken.....	34
5.1	Begrunnelse for selskapsdannelsen og endret virkemiddelbruk.....	34
5.2	Samfunnspolitiske mål og hensyn i postpolitikken.....	35
5.3	Omlegging av statlig virkemiddelbruk.....	36
5.3.1	Enerettsområdet.....	36
5.3.2	Konsesjoner.....	36
5.3.3	Statlig kjøp av tjenester.....	37
5.3.4	Prisregulering - takster.....	37
5.3.5	Posttilsynet.....	38
5.3.6	Eierstyring.....	38
5.4	Oppsummering.....	39
6	Omregulering av elforsyningen	40
6.1	Oversikt over sektoren.....	40
6.2	Begrunnelser for omregulering og omorganisering	41
6.2.1	Begrunnelser for omregulering	41
6.2.2	Begrunnelser for å omorganisere det statlige eierskapet	42
6.3	Viktige mål og hensyn etter omreguleringen.....	43
6.4	Virkemiddelbruk	44
6.4.1	Virkemidler for å ivareta konkurranse og monopolkontroll - omsetningskonsesjon	44
6.4.2	Virkemidler for sikre energiøkonomisering og geografisk prisutjevning.....	46
6.4.3	Virkemidler for å sikre leveringskvalitet	47
6.4.4	Kraftbørsen.....	47
6.5	Statsforetakenes samfunnsoppgaver	48
6.5.1	Statnett SF.....	48
6.5.2	Statkraft SF	48
6.5.3	Finansiering av statsforetakenes samfunnsoppgaver.....	49
6.6	Tilsyn med konkurransen i markedet	49
6.7	Oppsummering.....	50
7	Statlig eierskap og sektorstyring	51
7.1	Innledning.....	51
7.2	Begrunnelse for deregulering og selskapsdannelse.....	51
7.2.1	Hvilke begrunnelser ble gitt for selskapsdannelse og deregulering?.....	51
7.2.2	Statlig eierskap påderegulerte politikkområder - Sikkerhetsforanstaltning eller styringsbehov?	54
7.3	Hvilke mål- og hensyn tillegges vekt etter dereguleringen?	54
7.4	Virkemidler for å ivareta samfunnsmessige- og sektorpolitiske mål	55
7.4.1	Konsesjoner som virkemiddel.....	56
7.4.2	Statlig kjøp av tjenester på deregulerte områder	57
7.4.3	Prisregulering som virkemiddel	59
7.4.4	Enerett som virkemiddel i en deregulert sektor	60
7.4.5	Organisering av nettinfrastruktur	61
7.4.6	Eierstyring som virkemiddel.....	61
7.4.7	Kontroll-, tilsyns- og klageorgan.....	62

7.4.7.1 Sanksjoner	62
7.4.7.2 Forholdet mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn.....	63
8 Aktuelle problemstillinger	65

Litteratur og referanse

Vedlegg: Oversikt over informanter

Sammendrag

De senere årene har det skjedd flere endringer i organisering av statlig virksomhet. Flere statlige selskaper har mistet sitt monopol gjennom deregulering av politikkområder. Endringene har vesentlig betydning for hvordan den statlige styringen kan utøves og stiller staten ovenfor nye styringsutfordringer.

For å bidra til å etablere et kunnskapsgrunnlag om hvordan statlige styringsvirkemidler brukes for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål og hensyn på deregulerte områder har Statskonsult på eget initiativ studert følgende fem politikkområder:

- Alkoholpolitikken (engrosomsetningen av alkohol)
- Legemiddelpolitikken (engrosomsetningen av legemidler)
- Telepolitikken
- Postpolitikken
- Energipolitikken (elforsyningen)

På alle de fem politikkområdene er virkemiddelbruken i sektorpolitikken lagt om etter dereguleringen. Dereguleringen har resultert i en relativt omfattende reregulering blant annet for å ivareta målene som tidligere ble ivaretatt gjennom monopol, etatsstyring og instruksjon.

Det er i liten utstrekning en overordnet og prinsipiell politikk knyttet til begrunnelsen for statlig eierskap og delprivatisering. Hvordan staten har organisert seg i forhold til rollen som henholdsvis eier og regulator varierer også mellom departementene. Det reiser spørsmål om det bør:

- Utarbeides overordnede retningslinjer for hvordan departementene håndterer og organiserer forvaltning av ulike oppgaver på deregulerte politikkområder?

Det gis gjennomgående uttrykk for at de overordnede samfunns- og sektorpolitiske målene ligger fast etter dereguleringen og reguleringen, men det er i liten grad foretatt effektstudier. Det er behov for empirisk basert kunnskap om:

- Hvilke effekter har rereguleringen og de sektorpolitiske virkemidlene samlet sett i forhold til markedets mulighet til å fungere etter egne forutsetninger?
- Hvilke effektivitetsgevinster har dereguleringen medført?
- Hvilke mål og hensyn er det i praksis som ivaretas gjennom de nye virkemidlene?

Det er primært andre styringsvirkemidler enn eierstyring som er sentrale i sektorstyringen. Sektordepartementene gir gjennomgående uttrykk for at virkemiddelregimet som er etablert er egnet til å ivareta de samfunns- og sektormessige målene. Dette understøttes ved at myndighetene har gått inn for delprivatisering av flere av selskapene. Det viktigste styringsvirkemiddelet for

å ivareta samfunnsmessige hensyn synes å være konsesjonslovgivningen. Det er imidlertid ikke gjennomført analyser av virkemidlenes treffsikkerhet og effekter.

Kartleggingen viser at selv om styringsvirkemidlene på de forskjellige sektorene er de samme, er det relativt store forskjeller mellom departementene mht hvordan disse virkemidlene brukes. Forskjellene kan dels begrunnes ut fra ulikheter i oppgaver og politiske målsettinger, men kan også forklares ut fra andre forhold, bl a ulik forvaltningstradisjon innenfor de forskjellige sektorene. Inntrykket fra intervjuene er at det er lite samordning og erfaringsutveksling på tvers av departementer i disse spørsmålene. I arbeidet med deregulering trekkes det mer på erfaringer fra samme sektor i andre land, enn på erfaringer fra andre sektorer i Norge som har vært igjennom tilsvarende prosesser. Kartlegging av hvordan virkemidlene brukes og utformes på de fem politikkområdene reiser en del problemstillinger som det kunne vært interessant å belyse:

- Under hvilke betingelser er begrensning av plikten/retten til å være landsdekkende til en aktør samfunnsøkonomisk lønnsomt?
- Under hvilke betingelser er det samfunnsøkonomisk lønnsomt at alle aktørene innehar plikten til å være landsdekkende?
- Under hvilke betingelser gir begrensning av retten og plikten til å være landsdekkende til en aktør konkurransefortrinn og under hvilke betingelser bør det gis kompensasjon ut fra at det er konkurransehennende?
- Hvilke implikasjoner har ulike utforminger av konsesjoner i forhold til å kunne vurdere likebehandling av aktørene på markedet juridiske konsekvenser av at særskilte forpliktelser er stilt som vilkår i konsesjonen i forhold til at disse reguleres i egne avtaler?

1 Innledning

De senere årene har det skjedd endringer i organiseringen av statlig virksomhet. En rekke statlige virksomheter har endret sin tilknytningsform fra forvaltningsorgan til statlig selskap (jf Statskonsult notat 1998:18). Flere av de statlige selskapene har mistet sitt monopol helt eller delvis gjennom at politikkområdene er blitt deregulert.

Omdanning av statlig virksomhet til selskap og deregulering av politikkområder har vesentlig betydning for hvordan den statlige styringen kan utøves, og stiller staten overfor nye styringsutfordringer.

Formålet med denne rapporten er å bidra til å gi mer kunnskap om hvordan statlige styringsvirkemidler brukes for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske hensyn på deregulerte områder hvor staten eier virksomheter som er organisert som selskaper. Følgende fem politikkområder belyses:

- **Alkoholpolitikken:** Det statlige særlovsselskapet Vinmonopolet var og er et sektorpolitisk virkemiddel i alkoholpolitikken. Vinmonopolet hadde monopol både på engrosomsetning og detaljomsetning. I forbindelse med ikrafttredelsen av EØS-avtalen ble statsmonopolet på engrosomsetningen opphevet. Dette resulterte i at grossistvirksomheten og produksjonsvirksomheten ble skilt ut av Vinmonopolet i et eget selskap (Arcus AS). Det er primært grossistleddet i alkoholomsetning som inngår i denne studie.
- **Legemiddelpolitikken:** Det statlige selskapet Norsk Medisinaldepot (NMD) hadde monopol på engrosomsetning av legemidler i Norge. Monopolet ble opphevet i forbindelse med ikrafttredelsen av EØS-avtalen og NMD ble omdannet til statsaksjeselskap.
- **Energipolitikken:** Elforsyningen ble deregulert i perioden 1990-96. Forvaltningsbedriften Statkraft ble i 1992 omdannet til to statsforetak, Statnett SF og Statkraft SF. Statnett har monopol på driften av sentralnettet, mens Statkraft produserer og omsetter kraft i konkurranse med andre energiverk.
- **Telepolitikken:** Utskilling av forvaltningsoppgaver og omdanning fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap. Over tid har det skjedd en gradvis deregulering av telesektoren.
- **Postpolitikken:** Gradvis mer konkurranse på flere av Postens virkefelt, men fortsatt bruk av enerett innenfor deler av virksomheten. Postverket ble omdannet til særlovsselskap fra 1.12.1996 og heter nå Posten Norge BA.

Rapporten søker for det første å belyse hvilke samfunnsmessige og sektorpolitiske hensyn og mål som statlige myndigheter anser som viktige å ivareta gjennom det virkemiddelapparat som er etablert på de fem områdene i forbindelse med - eller etter - selskapsdannelse og deregulering. Herunder om det i begrunnelsene for selskapsdannelsene og dereguleringene gis uttrykk for om mål og vektlegging av hensyn endres. For det andre søker vi å belyse

virkemidlene som brukes for å ivareta disse samfunnsmessige eller sektorpolitiske hensynene.

1.1 Statseide selskap

Valg av tilknytningsform legger rammer for hvordan myndighetene kan styre virksomheten. Begrepet tilknytningsform er av formell, rettslig art, og betegner relasjonene mellom de sentrale statsmaktene (Storting, regjering, departement) og en virksomhet. Følgende trekk karakteriserer statseide selskaper:

- Et eget selvstendig rettssubjekt, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Et eierforhold mellom statsmyndighetene og selskapene som staten eier. Statsmyndighetene styrer selskapene fra eierposisjon gjennom generalforsamling/foretaks møte.
- Selskapene finansierer i hovedsak sin virksomhet ved å skaffe sine inntekter i markedet og ved statlige bevilgninger som en form for kompensasjon for samfunnspålagte oppgaver.
- 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.
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke, unntatt for myndighetsoppgaver dersom selskapet utfører slike.
- De ansatte er ikke statstjenestemenn, og omfattes som hovedregel ikke av de statlig inngåtte tariffavtalene.

I dag er det tre hovedformer for heleide statsselskap

- statsaksjeselskap
- statsforetak
- særlovsselskap

1.1.1 Begrunnelse for valg av selskapsformen

Omdanningen av en virksomhet til selskap kan ha sin bakgrunn i både internasjonale og nasjonale endringer som har medført eller som en antar vil medføre, en ny markeds- og konkurransesituasjon for virksomheten. En annen sentral begrunnelse for omdanningen til selskap har vært en oppfatning om at den type produksjon som forvaltningsorganet har, kan utføres mer effektivt dersom virksomheten drives etter forretningsmessige prinsipper og er mindre bundet av budsjett-, økonomi- og personalreglement for staten. Det kan også anses som politisk hensiktsmessig å overføre beslutningsansvar i enkeltsaker til et selskap, slik at det politiske ansvaret for disse blir mindre. Utviklingen har slik sett dels vært ønsket, og dels vært et resultat av tilpasning til internasjonalt regelverk og til nye teknologiske muligheter (Statskonsult rapport 1998:21 I godt selskap? Eierstyring i teori og praksis). Rapporten viser at det i liten grad har vært en samlet politikk knyttet til hvilken selskapsform som er blitt valgt.

Begrunnelsen for valg av den ene eller andre selskapsformen er dels historisk betinget, dels bestemt ut fra en politisk situasjon på omdannelsestidspunktet, eller ut fra at eierdepartementet hadde mest kjennskap og erfaring fra en bestemt selskapsform. Selv om det er identifisert noen hovedbegrunnelser knyttet til valg av selskapsform¹, er disse ikke anvendt konsekvent.²

1.2 Eierskap, eierstyring og sektorstyring

1.2.1 Ivaretagelse av samfunnsmessige mål gjennom eierskap?

Organisering av statlig virksomhet som selskap kan være begrunnet ut fra flere hensyn, men statlig eierskap vil som hovedregel innebære at staten har styringsinteresser knyttet til selskapet. I St meld nr 61 (1996-97) Om eierskap i næringslivet vises det til at begrunnelsen for et statlig eierskap og hensynene det statlige eierskapet skal sikre, ofte er flere:

- Eierskap skal sikre politisk innflytelse på områder av stor samfunnsøkonomisk betydning, samt sikre at betydelige naturressurser tilfaller fellesskapet (eks Statoil, Statkraft).
- Eierskap skal sikre tilgang på fellesgoder som god infrastruktur, et godt tilbud og lik tilgang i hele landet (eks Telenor, Posten Norge BA, NRK).
- Eierskap som virkemiddel i sektorpolitikken (eks Norsk Medisinaldepot (får) og Vinmonopolet).
- Eierskap skal ivareta samfunnspolitiske mål som f eks distriktpolitiske hensyn, velferdspolitiske hensyn, sysselsettings- og næringspolitiske hensyn m.m.(eks Telenor).

Begrunnelsen for eierskapet og målene/hensynene eierskapet skal ivareta og vektlegging av dem, kan imidlertid endre seg over tid.

¹ Hovedbegrunnelser for valg av aksjeselskap er at selskapet i all hovedsak har forretningsmessige mål, skal operere i full konkurranse med nasjonale og/eller internasjonale selskaper, organisasjonsformen er kjent også internasjonalt, organisasjonsformen er velprøvd og regulerer på en ryddig måte forholdet mellom eier og selskapet. Statsforetaksformen er i hovedsak begrunnet med at selskapet er et viktig sektorpolitisk virkemiddel, ivaretar viktige samfunnsoppgaver og derfor ikke bør gå konkurs, og har ansvaret for spesielle oppgaver som gjør aksjeselskapsformen lite egnet. I tillegg blir begrunnelser som at selskapet har monopol på hele eller deler av virksomheten, pekt på som en årsak til at statsforetaksformen ble valgt. Begrunnelsene for valg av særlover er i hovedsak situasjonsbestemt bl a uenighet om hvilken organisasjonsform som var best egnet på endringstidspunktet slik at en kom fram til et kompromiss, særskilte rammer for virksomheten, og blanding av ren forretningsmessig drift og tilskudd.

² Av de 7 heleide statsaksjeselskapene som inngikk i utvalget i Statskonsults rapport 1998:21 var ikke aksjeselskapsformen nødvendigvis det mest opplagte valg. For eksempel har NRK samfunnspolitiske mål gjennom å være en allmennkringkasting. Norsk eiendomsinformasjon er i en monopolsituasjon mht. elektronisk behandling og distribusjon av informasjon fra eiendomsregisteret og er viktig redskap for å sikre korrekt informasjon. VESO er et sektorpolitisk virkemiddel for Landbruksdepartementet innenfor dyrehelsen og var ved etableringen i en monopolsituasjon. Tilsvarende var Statkraft, Medinnova SF og Statens kantiner (lunsjromtjenesten og etterhvert forsvarsdelen) ikke opplagte statsforetak fordi de er i konkurranse og har i all hovedsak forretningsmessige mål. Selskapene spiller en viss rolle som sektorpolitiske virkemidler, men det gjelder også for mange av statsaksjeselskapene. Når det gjaldt særlovsselskapene var likhetene med statsforetakene og aksjeselskapene større enn forskjellene. (Statskonsult rapport 1998:21).

1.2.2 Fra etatsstyring til eierstyring

Endring av tilknytningsform til selskap markerer at staten ønsker å styre virksomheten på en annen måte enn gjennom etatsstyring og instruksjon.

Selskapsformen legger rammer for *hvordan* den statlige styringen av virksomheten skal utøves og *hva* staten gjennom eierskapet kan styre. Den konkrete selskapsform avgjør hvilke organer som bestemmer hva og hvordan staten som eier kan fatte vedtak for selskapet eller påvirke dets handlinger. Statens styringsmuligheter innenfor selskapsformene er noe forskjellige med hensyn til ansvarsforhold og i hvilken grad eier kan gripe inn i ledelse og drift av selskapene. Forskjellene blir imidlertid små når selskapene får egne bestemmelser i vedtekter eller lov som til dels er de samme. I praksis utøves eierstyringen relativt likt mellom departementene uavhengig av selskapsform (Statskonsult rapport 1998:21).

Selv om en rekke av de statlige selskapene har bestemmelser som skal sikre at staten skal kunne "gripe inn" i saker av stor samfunnsmessig betydning er dette en styringsmulighet som nyttes i liten utstrekning (Statskonsults rapport 1998:21). På den annen side kan eksistensen av bestemmelsene om at alle saker av vesentlig betydning m.m. skal legges fram for generalforsamling/foretaks-møte redusere behovet for staten til å gripe inn gjennom å instruere på generalforsamling/foretaks-møte eller å innkalle til ekstraordinær generalforsamling m.m. Det kan også argumenteres for at utnyttelsen av styringsmulighetene først settes på prøve i krisesituasjoner, ved omstruktureringer m.v.

Bruk av eierstyring til å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål kan komme i konflikt med ønsket om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper. De faktiske mulighetene for å ivareta de samfunnsmessige målene gjennom eierstyring kan også endre seg. Virkemiddelbruken i ivaretagelsen av samfunnsmessige mål vil som regel være en annen når selskapet er i en monopolsituasjon enn når det er i en konkurransesituasjon. Overgangen fra monopol til konkurranse vil som regel resultere i at staten ikke lengre kan ivareta de mål som ble definert ved selskapsdannelsen på samme måte som tidligere. I slike tilfeller må enten staten redusere ambisjonene om politisk styring på det aktuelle området, eller benytte andre virkemidler for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål.

Statskonsults undersøkelse (Statskonsult rapport 1998:21) viser at en gjennomgående oppfatning i eierdepartementene og i selskapene er at sektorpolitikk ikke utøves gjennom eierstyring, men "at selskapet kan være et viktig sektorpolitisk virkemiddel". Dette forklares med at selskapet er så dominant på sektoren at samfunns- og sektorpolitiske mål, som for eksempel å gi et landsdekkende tilbud, ikke ville kunne ivaretas uten selskapets eksistens. Samtidig mener både departementene og virksomhetene at det ikke er ønskelig at samfunns- og sektorpolitiske mål ivaretas gjennom eierstyring ved for eksempel å instruere selskapet til å utføre bestemte oppgaver eller bestemme organisering, lokalisering eller drift av selskapet utover det som følger av lovene og vedtektene. Det framgikk at dersom denne type ønsker eller pålegg går på tvers av forretningsmessige mål og er ulønnsomme for selskapet, vil selskapet

protestere. Selskapets suksess måles i hovedsak i forhold til økonomiske resultater.

Ivaretagelsen av samfunns- og sektorpolitiske mål gjennom pålegg om utførelse av ulønnsomme tjenester har i første rekke vært brukt for selskaper som har hatt monopol og som motytelse for monolet. Ivaretagelsen av samfunns- og sektorpolitiske mål må sikres gjennom andre styringsvirkemidler enn eierstyring (Statskonsult rapport 1998:21).

1.2.3 Styringsvirkemidler i sektorpolitikken

Organisering av statlig virksomhet som selskap og rammevilkårene i sektoren legger både rammer for statens styringsmuligheter ovenfor selskapet og for virkemiddelbruken på politikkområdet. Dersom selskapet er i konkurranse, skal reguleringene være formulert slik at de i minst mulig grad gir ulike konkurransevilkår mellom statsselskapene og de private tjenestetilbydere. Sentrale styringsvirkemidler i ivaretagelsen av samfunns- og sektorpolitiske hensyn er:

- Organisatoriske virkemidler: Det kan f.eks. være å etablere nye forvaltningsorganer for å ivareta oppgaver som virksomheten hadde før omdanningen, overføring av forvaltningsoppgaver til allerede etablerte organer eller etablering av egne tilsyns- og reguleringsorganer.
- Økonomiske virkemidler: tilskudd/kjøp av tjenester, gebyrer, skatter og avgifter.
- Rettslige virkemidler: generelle og spesielle lover, forskrifter, konsesjoner, lisenser, markedsreguleringer.

1.3 Avgrensning og konkretisering av problemstillinger

Rapporten belyser statlig virkemiddelbruk i sektorstyringen på deregulerte politikkområder. Vi søker å belyse *hvordan* den statlige virkemiddelbruken legges om når man omdanner en statlig virksomhet til selskap og helt eller delvis deregulerer statlige monopoler:

- Hvilke virkemidler anvender staten i sektorstyringen på deregulerte politikkområder og hvordan anvendes de?

Det har ikke vært et siktemål å beskrive hele sektorstyringen som sådan. Studien er avgrenset til de endringene som i de offisielle dokumentene knyttes til selskapsdannelsen og dereguleringen. I den sammenheng belyses:

- Hvilke begrunnelser ble gitt for selskapsdannelsen i beslutningsdokumentene?
- Hvilke begrunnelser ble gitt for deregulering i beslutningsdokumentene?

Vi legger til grunn at rereguleringen som følger dereguleringen er et uttrykk for at myndighetene ønsker å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål og hensyn som en ikke tar for gitt at markedet vil ivareta uten reguleringer. Vi søker derfor

åbelyse *hvilke* mål og hensyn som framheves av myndighetene, og om mål og hensyn som ønskes ivaretatt *endres* i forbindelse med selskapsdannelsen og dereguleringen:

- Er det andre mål og hensyn som vektlegges etter dereguleringen? Søk mål og hensyn som tidligere ble ivaretatt gjennom den statlige virksomheten eller det statlige monopolet ivaretatt ved andre virkemidler etter dereguleringen?

1.4 Tilnærming, metode og kilder

Rapporten belyser mål og hensyn som ønskes ivaretatt etter deregulering og virkemidlene som staten bruker for å ivareta disse. På den ene siden må det kunne legges til grunn at virkemidler utformes for å ivareta visse hensyn eller mål, og at det er mulig å identifisere både virkemidler og mål. På den andre siden kan det noen ganger være vanskelig å skille mål og virkemidler fra hverandre. Identifisering av mål og virkemidler og kategorisering i henholdsvis mål og virkemidler vil derfor alltid inneholde elementer av skjønn. Det er også viktig å være oppmerksom på at de mål og virkemidler som er valgt ut, primært er knyttet til de deregulerte delene av politikkområdene.

For å belyse hvilke samfunnsmessige mål og hensyn som staten ønsker å ivareta ved å deregulere, reregulere og å omforme statlig virksomhet og virkemiddelbruken etter dereguleringen, kan det i utgangspunktet velges flere tilnæringer. En tilnærming kan være å belyse den politiske prosessen som gikk forut for endringene for å finne bakenforliggende årsaker og motiver. En annen tilnærming er å fokusere på politikktutforming gjennom å belyse mål, hensyn og virkemiddelbruk slik de kommer til uttrykk i offisielle beslutningsdokumenter. En tredje tilnærming er å belyse politikkenes resultater ved å søke å avdekke effektene av virkemiddelbruken og treffsikkerheten til virkemidlene i forhold til de mål og hensyn som ønskes ivaretatt.

Statskonsult har valgt den andre nevnte tilnærmingen. Begrunnelsen for dette er tredelt. For det første er vi primært interessert i å beskrive hvordan virkemiddelapparatet på de fem politikkområdene er utformet og sammensatt, samt hvilke mål og hensyn som kommer til uttrykk i politikken. Vårt siktemål er ikke å belyse eventuelle bakenforliggende årsakssammenhenger. For det andre vil en tilnærming med siktemål å avdekke effekter av virkemiddelbruken og treffsikkerheten til virkemidlene kreve et helt annet omfang på prosjektet og en annen type dokumentasjon. For det tredje kan det reises spørsmål ved om det er mulig å belyse effekter på områder hvor omleggingen av virkemiddelapparatet er såvidt ny.

Kildene for å belyse problemstillingene er offisielle beslutningsdokumenter, dvs NOUer, stortingsmeldinger og proposisjoner, lovforslag, stortingsinnstillinger, lov, regelverk og retningslinjer og intervjuer (oversikt over informanter følger som vedlegg). Vi har lagt til grunn at det i første rekke er i slike dokumenter at målformuleringer kommer til uttrykk, da de er det offisielle uttrykket for politikken. Dokumentene, som er primærkilder, inneholder også beskrivelser av og begrunnelser for hvordan virkemidlene er utformet og sammensatt.

Mål og hensyn kan være mer eller mindre eksplisitt uttrykt i dokumentene. Målene og hensynene som kommer til uttrykk kan heller ikke betraktes uavhengig av den konteksten de er formulert i. Argumentasjon i offisielle beslutningsdokumenter kan være preget av politisk symbolikk og argumentere for – ikke mot – bestemte løsninger eller beslutningsutfall. For eksempel kan det antas at en er mer opptatt av å dempe motsetninger og klare kontroversielle prioriteringer for å få oppslutning, f.eks. ved å formulere seg i generelle vendinger. Dersom vi hadde hatt til hensikt å belyse eventuelle bakenforliggende motiver og hensyn, vil dette kunne ha representert mulige feilkilder. Vårt siktemål er imidlertid å belyse selve politikktutformingene og dokumentene må anses som det offisielle uttrykket for politikken.

I forbindelse med Statskonsults arbeid med rapporten om eierstyring (Statskonsult Rapport 1998:21 I godt selskap? Eierstyring i teori og praksis) ble det foretatt omfattende intervjuer i såvel eierdepartementene som de selskapene som inngikk i studiet. Dette intervju materialet har vi brukt som bakgrunnsmateriale.

I dette prosjektet har vi intervjuet departementene og myndighetsutøvende organer (tilsynsorganene). Informantene fikk tilsendt intervjuguide før gjennomføring av intervjuene. Spørsmålene i intervjuguidene var dels felles og dels sektor- og virksomhetsspesifikke. Intervjuene hadde varighet fra 1 til 2 timer. I intervjuene la vi også vekt på å formidle hvordan vi gjennom dokumentstudiene hadde oppfattet målene og omleggingen av virkemiddelbruken for at informantene skulle kunne korrigere eller foreta tilføyelser til vår forståelse.

2 **Deregulering av engrosomsetningen av legemidler – Norsk Medisinaldepot**

2.1 **Kort historikk**

Norsk Medisinaldepot (NMD) ble opprettet som statselskap i 1953 (lov av 27.02.53). Dannelsen av selskapet hadde sin bakgrunn i et ønske om å monopolisere import, engrossalg og eksport av legemidler. Før dannelsen av NMD var disse oppgavene blitt ivaretatt av flere private aktører.

I forbindelse med EØS-avtalen måtte statsmonopolet oppheves (Ot prp nr 70 (1991-92)). Som følge av opphevelsen av NMDs monopolstilling foreslo Regjeringen at NMD skulle omdannes til et statlig aksjeselskap (St prp nr 112 (1991-92)). Dette ble begrunnet med at selskapet skulle drive ordinær forretningsvirksomhet i konkurranse med andre selskaper som fikk lisens for slik virksomhet.³ I St prp nr 63 (1996-97) foreslo Regjeringen salg av statens eierandeler i NMD, helt eller delvis. Begrunnelsen var bl a at NMD ikke lenger hadde noen helsepolitisk rolle og at det var uheldig at Sosial- og helsedepartementet hadde en dobbeltrolle som regulator av legemiddelmarkedet, samtidig som det eide den største legemiddelgrossisten. Stortinget sluttet seg til forslaget. Avtalen om salg av aksjer i NMD ble godkjent av Stortinget i mai 1999 (Innst S nr 193 (1998-99)). Den 4. juni 1999 ble det i statsråd truffet vedtak om at forvaltning av det statlige eierskapet av NMD skulle overføres til Nærings- og handelsdepartementet.

2.2 **Begrunnelse for deregulering og selskapsdannelsen**

Norge var det eneste landet i Vest-Europa som hadde organisert grossistvirksomheten på legemidler som statsmonopol (jf Ot prp nr 70 (1991-92) s 7). EØS-avtalen innebar at statsmonopolet på grossistvirksomheten måtte oppheves;

”På legemiddelsiden vil det som en direkte følge av bestemmelsene om fri flyt av varer bli nødvendig å oppheve Norsk Medisinal Depots enerett på import og engrossalg av legemidler” (s 6 Ot prp nr 70 (1991-92)).

I forbindelse med opphevelse av monopolet ble også NMDs tilknytningsform endret. Hovedbegrunnelsen for omdanning av NMD til statsaksjeselskap var de endrede rammebetingelsene i legemiddelsektoren som følge av EØS-avtalen. Dereguleringen innebar at NMD skulle operere i et marked på samme vilkår som andre aktører. Med utgangspunkt i at NMD skulle drive ren forretningsvirksomhet i konkurranse med andre selskaper ble statsaksjeselskapsformen vurdert som best egnet.⁴ I St prp nr 63 (1996-97) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1997 ba Sosial- og helsedepartementet Stortinget om fullmakt til å føre forhandlinger med sikte på salg (helt eller delvis) av statens eierinteresser i NMD. Forslaget ble begrunnet med at NMD

³ Fra og med 1.1.1994

⁴ St prp nr 112 (1991-92).

ikke lenger hadde noen helsepolitisk rolle og at det var uheldig å inneha dobbelrollen som regulator av legemiddelmarkedet og samtidig være eier av den største grossisten:

«Etter omdanninga av NMD til aksjeselskap, ref. St prp nr 112, 1991-92, og Innst S nr 19, 1992-93, har ikkje NMD lenger nokon helsepolitisk rolle. Institusjonen har innanfor dei etablerte rammevilkåra for grossistverksemd drive ordinær forretningsverksemd.... Dei motstridande interessene som kan ligge i Sosial- og helsedepartementets dobbelrolle som regulator av legemiddelmarknaden og som eigar av den største grossisten, kan tilseie eit skilje mellom desse funksjonane» s 35.

I proposisjonen ble det ført pro – kontra argumentasjon for tre alternativer; fullt salg av statens eierdeler, delvis salg, men hvor staten fortsatt er majoritetseier (staten beholder 66 %), delvis salg, men hvor staten er minoritetseier (selger 66 %). Stortinget sluttet seg til:

«Flertallet vil understreke betydningen av at staten har innflytelse i den overordnede legemiddelpolitikken. For å sikre en slik innflytelse og disse overordnede målsettinger med legemiddelpolitikken bør statens eierandeler være på minimum 33 % i Norsk Medisinaldepot.» (Innst S nr 295 (1996-97)).

Stortinget forutsatte at salget skulle framlegges Stortinget for endelig godkjenning (Innst S nr 295 (1996-97)). I St prp nr 65 (1997-98) ba departementet Stortinget om fullmakt til å gjennomføre forhandlinger og utføre salget uten at det ble forelagt Stortinget til godkjenning.⁵ Stortinget sluttet seg til dette.⁶ I St prp nr 46 (1998-99) Om salg av aksjer i Norsk Medisinaldepot AS la Regjeringen fram avtalen mellom Sosial- og helsedepartementet og den hollandske legemiddelgrossisten Apothekers Cooperatie OPG U.A om kjøp av aksjer i NMD. Stortinget sluttet seg til avtalen, (jf Innst S nr 193 (1998-99)).

2.3 Overordnede mål og hensyn i legemiddelpolitikken

I Stortingsmelding nr 41 (1987-88) Helsepolitikken mot år 2000, gjentatt i St prp nr 1 Sosial- og helsedepartementet (1995-96), kommer følgende overordnede mål for legemiddelpolitikken til uttrykk:

- Befolkningen i alle deler av landet skal få rimelig lett og sikker adgang til effektive og sikre legemidler til lavest mulig pris og med ens utsalgspris over hele landet.
- Ressursene skal være hensiktsmessig fordelt innenfor legemiddelsektoren.

⁵ Departementet begrunnet dette med at en slik framgangsmåte ville sikre den nødvendige handlefriheten i salgsprosessen og kunne innfri Stortingets premisser. Det ble også vist til at denne framgangsmåten ble valgt ved delprivatiseringen av Raufoss og Kongsberg Gruppen.

⁶ Stortinget knyttet følgende forutsetninger til grunn for sitt vedtak: Staten beholder en eierandel på minimum 34%, bredest mulig spredning av eierskapet på norske hender, oppnå best mulig pris, sikre kjøpere/alliansepartnere som bidrar til økt konkurranse og effektiv ressursbruk i legemiddelmarkedet, styrke bedriftens markedsposisjon og trygge arbeidsplassene og sikre forsvarlig beredskap av legemidler (Innst S nr 252 (1997-98)).

-
- Det skal sikres en forsvarlig og medisinsk riktig (rasjonell) legemiddelbruk, såvel i som utenfor institusjon.

En rekke samfunnspolitiske- og sektorpolitiske mål var blitt ivaretatt gjennom NMD og statsmonopolet. I forbindelse med endringene i rammebetingelsene i legemiddelsektoren ble det understreket at målene som NMD hadde ivaretatt fremdeles skulle ligge fast:

- sikre forsyninger av legemidler på landsbasis
- levere et fullstendig varesortiment
- sikre beredskapsnivåen
- sikre like priser på legemidler over hele landet
- sikre riktig legemiddelbruk
- bidra til at samfunnets utgifter til legemidler blir lavest mulig gjennom effektiv distribusjon.

I de offentlige dokumenter er det eksplisitt uttrykt at alle målene skal ligge fast, men at det er nødvendig med omlegging av virkemidler for å få det til (jf bl a Ot prp nr 70 (1991-92)). Virkemiddelspekteret ble utvidet ved overgangen fra monopol til konkurranse.

Norsk Medisinaldepot skulle bidra til at samfunnets utgifter til legemidler ble lavest mulig gjennom effektiv distribusjon. Etter opphevelsen av statsmonopolet ble det framhevet at *konkurranse* skulle sikre legemidler til lavest mulig pris og effektiv distribusjon⁷. Det er de siste årene foretatt ulike regulerings-tiltak som har som mål å redusere prisene på legemidler:

- parallell import av legemidler⁸
- referanseprissystemet⁹

⁷ Konkurransen legemiddelselskapene imellom har i større grad vært basert om å utvikle nye legemidler med patentbeskyttelse (monopol) til svært høye priser. For legemiddelindustrien har dette vært en gunstig markedssituasjon som har ført til høye fortjenestemarginer (St meld nr 1 (1997-98)).

⁸ Gjennom EØS-avtalen ble det også gjort endringer i rammevilkårene for legemiddelindustrien. Det ble da åpnet adgang for parallellimport av legemidler. Parallellimport av legemidler innebærer at et preparat som allerede har norsk markedsføringstillatelse (som regel et patentert produkt) importeres fra et land med lavere prisnivå. Den som importerer preparatet, parallellimportøren, selger da preparatet på det norske markedet i konkurranse med det direkteimporterte og dennes salgsrepresentant i landet. Med parallellimport begrenses legemiddelindustriens muligheter for å fastsette ulike priser på legemidler i Europa (St meld nr 1 (1997-98)).

⁹ De offentlige utgiftene til legemidler er særlig knyttet til folketrygdens blåreseptordning. Gjennom blåreseptordningen betaler folketrygden hovedparten av utgiftene for en nærmere spesifisert liste av legemidler og sykdommer. Nærmere regler for refusjon av utgifter til legemidler framgår av «Forskrifter om godtgjørelse av utgifter til viktigere legemidler». Fra 1. september 1993 ble det innført et referanseprissystem. Referanseprissystemet innebærer at trygdens refusjon baseres på en referansepris fastsatt med utgangspunkt i billigst synonympreparat. Hvis legen velger et dyrere preparat må pasienten selv dekke det overskytende beløp. Referanseprissystemet ble utvidet fra 1998 til også å omfatte legemidler som parallellimporteres i konkurranse med det direkteimporterte. For direkteimporterte og parallellimporterte legemidler fastsettes det en egen refusjonspris som tar utgangspunkt i prisen på det billigste legemiddelet, vanligvis et parallellimportert (jf St prp nr 1 (1997-98) Folketrygden).

2.4 Omlegging av den statlige virkemiddelbruken

2.4.1 Konesjoner¹⁰

En rekke av måene som tidligere ble ivaretatt gjennom NMD og statsmonopolet blir i dag ivaretatt gjennom konsesjonsvilkårene som stilles til *alle* grossister som har tillatelse til å operere på det norske marked (tilvirker-tillatelsen). Nærmere bestemmelser om krav til grossistene er gitt i forskrift om grossistvirksomhet med legemidler (F 16.12.1994 nr 1117).¹¹

Sentrale samfunnsmessige mål som NMD og monopolet skulle sikre var blant annet knyttet til lik tilgjengelighet på like vilkår.

Norsk Medisinaldepot skulle sikre forsyninger av legemidler på landsbasis. Det innebar at forbrukere i alle deler av landet skulle ha samme tilgang til legemidler, levert innen rimelig tid (visse frister) og ha samme sikkerhet for at varene kommer fram. Etter opphevelse av monopolet ivaretas dette ved at det i vilkårene for godkjenning (tilvirker-tillatelse) stilles krav om at:

”Grossister må som hovedregel innen 24 timer kunne levere hvor som helst i landet. I områder med vanskelig kommunikasjonsforhold skal leveransen som hovedregel skje innen 48 timer.” (§ 4 i forskrift om grossistvirksomhet med legemidler.)

Norsk Medisinaldepot skulle levere et fullstendig varesortiment. Det innebar at NMD til enhver tid skulle ha tilgjengelig alle de legemidler som var etterspurt på det norske markedet. Dette er i dag ivaretatt ved at *alle* grossistene som opererer på det norske marked er pålagt å føre et fullstendig varesortiment, (§ 4 i forskrift om grossistvirksomhet med legemidler).

2.4.2 Statlig kjøp av tjenester

Samfunnsoppgaver

Beredskapserven var opprinnelig sikret ved at NMD var pålagt å organisere og vedlikeholde lagre av legemidler over hele landet. Oppgaven innebar at NMD hadde et større legemiddellager enn det som var nødvendig ut fra bedriftsøkonomiske og logistikkmessige hensyn¹². Norsk Medisinaldepot har fremdeles denne funksjonen. Oppgaven er regulert i egen avtale og staten betaler for tjenesten¹³. I forbindelse med salg av aksjer i NMD ble det besluttet at ansvaret for etablering og drift av et eget beredskapslager skulle legges ut på anbud blant grossister (St meld nr 46 (1998-99) og Innst S nr 193 (1998-99)).

Norsk Medisinaldepot har en egen avdeling for samfunnstjenester. Oppgavene til avdelingen ble før opphevelsen av monopolet finansiert av NMD. I dag utføres oppgavene av NMD på oppdrag av helsemyndighetene og finansieres over statsbudsjettets kap 701, post 21. Oppgavene til avdelingen omfatter bl a

¹⁰ Statskonsult nytter begrepet konsesjon selv om ”tilvirker-tillatelse” er det begrepet som nyttes i forskriften for grossistvirksomhet.

¹¹ Konsesjonsmyndigheten er delegert til Statens helsetilsyn.

¹² I konsesjonsforskriften for grossistvirksomhet er det inntatt en bestemmelse om at Statens helsetilsyn kan pålegge den enkelte grossist å holde et beredskapslager av nødvendige legemidler (jf § 5).

¹³ Tilskuddet gis over kap. 701 post 21. Helsetilsynet forvalter tilskuddet.

WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology. Senteret foretar klassifisering av legemidler i henhold til ATC-systemet (Anatomisk Terapeutisk Kjemisk system), bl a som grunnlag for utarbeidelse av legemiddelstatistikk. Avdelingen produserer også grossiststatistikk for legemidler, og innhenter oppgaver fra alle landets apotek over deres salg av narkotika m.v. Sosial- og helsedepartementet har varslet Stortinget, senest i statsbudsjettet for 1997, om at departementet vurderer å endre organisering og plassering av disse oppgavene.

2.4.3 Prisreguleringer

Målet om like priser på legemidler over hele landet innebar at forbrukerne skulle betale samme pris for legemidlet uavhengig av bosted. Før opphevelsen av statsmonopolet ble dette bl a sikret gjennom at NMD dekket fraktutgiftene fram til apotekene, samt ved at NMD dekket fraktutgiftene fra apotek til forbrukere som ikke selv kunne hente legemidlene. Dereguleringen og innføring av konkurranse var vanskelig forenlig med målet om like priser i hele landet. Selv om det ikke uttrykkes eksplisitt i dokumentene er dette ikke lenger noe sentral mål i legemiddelpolitikken. Prisdannelsen på reseptbelagte medisiner er imidlertid regulert ved at det fastsettes maksimalpriser.¹⁴

2.4.4 Eierstyring som virkemiddel

I følge informantene i Sosial- og helsedepartementet er hovedforskjellen i departementets eierstyring etter omdanning av NMD til statsaksjeselskap en økt bevissthet om at selskapet skal drive sin virksomhet på forretningsmessige vilkår. Norsk Medisinaldepot styres gjennom utbyttepolitikken. Ut over det har departementet i liten grad nyttet eierstyringsmulighetene og vært en relativt passiv eier.

2.5 Oppsummering

Opphevelse av NMDs monopol på grossistvirksomhet for legemidler innebar at staten måtte nytte andre styringsvirkemidler for å sikre de målene som statsmonopolet tidligere ivaretok.

I de offentlige dokumentene understrekes det at målene i legemiddelpolitikken ligger fast. På enkelte områder, bl a knyttet til prisfastsettelse på legemidler, framstår de "nye" virkemidlene som mer effektive enn de gamle. Dette er også oppfatningen hos informantene i departementet. Hele det nye reguleringsregimet knyttet til å påvirke prisdannelsen på legemidler kan imidlertid vanske-

¹⁴ Det fastsettes maksimal innkjøpspris for apotekene og maksimal utsalgspris for apotekene. (jf Forskrift om prisfastsettelse av legemidler). Forskriften regulerer alle reseptpliktige legemidler som omsettes i Norge. Før et reseptbelagt legemiddel bringes i handelen eller omsettes, skal dets maksimale utsalgspris fra apotek (AUP) fastsettes av Sosial- og helsedepartementet eller den det bemyndiger. Fastsettelse av maksimal innkjøpspris for apotek (AIP) for reseptbelagte farmasøytiske spesialpreparater med registrert markedsføringstillatelse (MT nr), er delegert til Statens legemiddelkontroll (SLK). Statens helsetilsyn fastsetter maksimal avanse for apotek ved omsetning av reseptbelagte legemidler. På grunnlag av maksimal AIP og maksimal apotekavanse fastsetter SLK maksimal apotekutsalgspris (AUP). SLK skal informere apotekene om gjeldende maksimalpriser (jf NOU 1997:6 Rammevilkår for omsetning av legemidler).

lig ses som en direkte konsekvens av omdanningen av NMD eller opphevelsen av statsmonopolet på grossistvirksomheten.

Det kan også synes som om enkelte mål er tillagt større vekt de siste årene enn det som var tilfellet tidligere. Dette kommer i første rekke til uttrykk i det nye reguleringsregimet knyttet til prisfastsettelsen på legemidler som dekkes av det offentlige. Ivaretagelsen av enkelte mål, slik som for eksempel NMDs informasjonsarbeid i forhold til sikring av riktig legemiddelbruk synes nedtonet. Det er i konsesjonene ikke nedfelt krav til grossistene om informasjonsarbeid i forhold til sikring av riktig legemiddelbruk.

Opphevelsen av statsmonopolet resulterte i omlegging av virkemiddelbruken. Mens en rekke mål tidligere ble ivare tatt gjennom eierskapet av NMD og monoopolet, er virkemidlene etter opphevelsen av statsmonopolet og omdanning av NMD *generelle* reguleringstiltak rettet mot aktørene på legemiddelmarkedet.

Opphevelsen av statsmonopolet innebar også at NMD fikk en annen rolle enn tidligere og begrunnelsen for statlig eierskap endret seg. Salg av statens eierandeler i NMD er dels begrunnet med at eierskap ikke lenger anses som nødvendig eller ikke lenger kan begrunnes ut fra de hensyn som gjorde seg gjeldende ved dannelsen av selskapet. Dels er det begrunnet ut fra at det anses som uheldig å inneha dobbeltrollen som eier og regulator. I forbindelse med Stortingets behandling av forslaget om salg av statens eierandeler i NMD uttalte komiteens mindretall (SP, SV, RV) som gikk imot delprivatisering av NMD bl a:

”Disse medlemmene stiller seg uforstående til deler av begrunnelsen fra departementet i saksframlegget, og viser bl.a. til statens posisjon innenfor Arcus som aktør innenfor grossistleddet når det gjelder alkoholomsetning. Disse medlemmer mener det er av like stor betydning at staten innehar en tilsvarende posisjon i forhold til omsetning av legemidler. Disse medlemmer viser til at staten innehar betydelige eierinteresser også i andre selskaper hvor staten sitter som både regulerende og kontrollerende organ, samtidig som en konkurrerer i et åpent marked” (Innst S nr 295 (1996-97)).

Hvorvidt begrunnelsen knyttet til de uheldige sidene ved å være både eier og regulator vil legges til grunn også på andre politikkområder gjenstår å se. Problemstillingen ble imidlertid også reist i stortingsmeldinger om statlig eierskap St meld nr 40 (1997-98) Statlig eierskap i næringslivet og St meld nr 19 (1997-98) Tilleggsmelding om eierskap i næringslivet.

3 **Deregulering av engrosomsetning av alkohol og utskilling av Arcus fra Vinmonopolet**

3.1 **Kort historikk**

Alkohol har lange tradisjoner som rusmiddel i Norge. I 1816 ble produksjonen og omsetningen av brennevin liberalisert etter at det hadde vært forbudt å produsere alkohol på landsbygda. Forbruket steg etter dette dramatisk og utover på 1800-tallet vokste det fram en sterk avholdsbevegelse. I 1919 ble det ved folkeavstemning vedtatt forbud mot alt salg av brennevin og hetvin. Forbudet ble opphevet i 1923. I 1927 ble brennevinsomsetningen lagt til Vinmonopolet, som allerede hadde omsatt svakvin og sterkt øl fra 1922.

I forbindelse med EØS-avtalen måtte Vinmonopolets enerett til innførsel og engrosomsetning av vin og brennevin oppheves. Dette resulterte i at engrosdelen ble skilt ut fra Vinmonopolet og lagt til Arcus AS. Vinmonopolet beholdt sin enerett på detaljomsetning av sterkøl, vin og brennevin. Under budsjettforhandlingene høsten 1998 besluttet Stortinget at Arcus skulle privatiseres. Stortinget har bedt Regjeringen legge fram forslag i 1999 om salg av aksjene i Arcus AS.

3.2 **Begrunnelse for deregulering av engrosomsetningen**

Alkoholpolitikken omfatter en rekke virkemidler og tiltak for å begrense bruk og omsetning av alkohol. I St meld nr 17 (1987- 88) ble alkoholpolitikk definert som:

”Virkemidler og tiltak som settes i verk for direkte å påvirke alkoholforbruket eller følger av alkoholforbruket, dvs. tiltak som først og fremst har som mål å begrense skader og ulemper som har sin årsak i forbruk av alkohol.”

Sentrale virkemidler er Vinmonopolets monopol på detaljomsetning av sterkøl, vin og brennevin, begrenset antall omsetningssteder og alkoholavgifter.

I denne sammenheng er vi imidlertid først og fremst opptatt av den deregulering som har funnet sted i engrosomsetningen som innebærer at private aktører nå kan importere og distribuere vin og brennevin.

Dereguleringen av engrosomsetningen av alkohol i Norge de seneste årene er tett knyttet til EØS-avtalen. EØS-avtalens artikler 11 og 12 forbyr hhv mengdemessige restriksjoner på varebevegelser og tiltak med tilsvarende virkning. Regjeringen mente først at Vinmonopolet kunne opprettholdes med henvisning til EØS-avtalens artikkel 13 som innebærer at restriksjoner som er begrunnet ut fra hensyn til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs helse m.m. kan være tillatt, såfremt dette ikke kan oppnås

med mindre drastiske inngrep (proporsjonalitetsprinsippet).¹⁵ Da dette kom opp for ESA (EFTAs overvåkingsorgan) ble det vist til en dom i EFTA-domstolen om det finske importmonopolet. Monopolet kunne ikke rettfærdiggjøres i henhold til EØS-artikkel 13, fordi målet kunne oppnås ved mindre restriktive midler.

ESA mente at Vinmonopolets eneretter i seg selv var et tiltak med samme virkning som en handelsrestriksjon. ESA viste videre til artikkel 16 som forplikter avtalepartene til å sikre at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke oppstår forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet.¹⁶ ESA uttalte at Norge ikke hadde oppfylt EØS-avtalen ettersom man hadde opprettholdt enerettene og organisert et detaljmonopol og produksjonsmonopol i samme selskap.

Den norske Regjeringen antok at ESA ville la saken gå til EFTA-domstolen dersom Norge ikke bøyd av. Tilpasningene som ble gjort i andre nordiske land spilte også en rolle. Regjeringen varslet ESA om at man ville foreslå oppheving av enerettene og deling av Vinmonopolet og fremmet forslag for Stortinget om endringer av alkoholloven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk (Ot prp nr 51 (1994-95)) og en stortingsproposisjon om deling av Vinmonopolet (St prp nr 49 (1994-95)).

Det ble foreslått å videreføre Vinmonopolet etter vinmonopolloven med den etablerte styringsformen (særlovselskap). Vinmonopolet har beholdt sitt detaljomsetningsmonopol. Som nevnt anses Vinmonopolets enerett på detaljomsetning i samspill med avgiftsnivået som den viktigste delen av alkoholpolitikken.

Vinmonopolets engrosvirksomhet som ble utskilt og konkurranseutsatt, ble foreslått etablert som fullt ut statlig eid aksjeselskap, uten særskilte sektorpolitiske måsetninger og med forutsetning om å konkurrere på like vilkår med private aktører. Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag (Innst O nr 74 (1994-95) og Innst S nr 209 (1994-95)). Arcus AS ble etablert som statsaksjeselskap med Nærings- og handelsdepartementet som eier.¹⁷

Begrunnelsen for endringene som er omtalt ovenfor er altså ikke å finne i nye mål for alkoholpolitikken. Det er de overordnede handelspolitiske forpliktelsene som har ført til endringer i det norske systemet for alkoholomsetning.

3.3 Mål og hensyn i alkoholpolitikken

I St meld nr 17 (1987-88) Alkohol og folkehelse ble hovedlinjene for alkoholpolitikken trukket opp. Meldingen bygget på den hovedforutsetning at ”selv

¹⁵ Framstillingen av beslutningsprosessen ift. EØS/ESA bygger på NOU 1995:24 Alkoholpolitikken i endring? og på Ot prp nr 51 (1994-95) Om lov om endringer i alkoholloven

¹⁶ I EU er det sterke interesser som arbeider for å utvide de internasjonale omsetningsmulighetene for vinprodusentene.

¹⁷ Arcus AS består av Arcus produkter AS (produksjon) og Vectura AS (engrosvirksomhet).

om alkohol er en lovlig vare, er det en vare som kan medføre særlige skadevirkninger av sosial og helsemessig karakter”, både akuttskader og mer langsiktige skader. Det er dermed et sentralt og overordnet mål å begrense tilgjengeligheten til alkohol.¹⁸ Begrensningen i tilgjengelighet skal imidlertid ikke være ulik. Vinmonopolutsalgene er spredt over hele landet. Selv om mange lokalsamfunn ikke har egne vinmonopolutsalg, skal kunder få tilsendt Vinmonopolets produkter. Prisene på varene i vinmonopolutsalgene er like i hele landet, og det tilbys et standardsortiment i alle utsalg.

Ved at statsmonopolet for omsetning av sterkt øl, vin og brennevin nå bare omfatter detaljistleddet, vil de privatøkonomiske interessene igjen være inne i omsetningskjeden. I Ot prp nr 51 (1994-95) Om lov om endringer i alkoholloven påpekes det at nå private aktører, som ønsker å maksimere profitt, kommer inn i grossistleddet i alkoholomsetningen, vil det oppstå en motsetning i forhold til det overordnede målet om å begrense forbruket. Hvorvidt denne drivkraften vil ha en effekt i retning av økt omsetning er usikkert. Alkoholomsetningen har økt de seneste år, men det er usikkert hva årsakene til dette er. Reklameforbudet gjelder fortsatt. De private aktørene har begrensede muligheter til å øke omsetningen gjennom forretningsmessige virkemidler. Omsetningen antas i første rekke å være påvirket av forhold som grossistene ikke rå over, slik som konjunkturutvikling og politisk styrte faktorer som prisnivå, antall utsalg, m.v.

Regjeringen foreslo ikke noen ytterligere skjerping av andre deler av alkoholpolitikken for å balansere den mulige volumøkning i omsetningen som de nye kommersielle aktørene fra enkelte hold hevdes å kunne bevirke. Regjeringen signaliserte imidlertid at man ville følge utviklingen i alkoholomsetningen nøye (Ot prp nr 51 (1994-95)).

Det var relativt bred tilslutning i Stortinget til Regjeringens forutsetning om at restriksjonene i detaljomsetningen var en viktig del av alkoholpolitikken. Det senere vedtaket om salg av aksjer i Arcus AS har også møtt en relativt bred forståelse i Stortinget på samme grunnlag. Det er kontrollen med detaljomsetningen over disk man tillegger størst vekt i alkoholpolitisk sammenheng.¹⁹

¹⁸ Det er politisk enighet om målet om å begrense totalkonsumet og at man bør ha restriksjoner i tilgjengelighet. Det er imidlertid ulike synspunkter på hvilke virkemidler man bør benytte, og hvor sterkt man skal benytte disse virkemidlene. Det er politisk enighet om at man skal ha alkoholavgifter, men nivået på avgiftene er politisk omtvistet bl a fordi høyt avgiftsnivå gir grunnlag for illegal produksjon og omsetning, og organisert kriminalitet. Det er også omtvistet hvorvidt man skal ha monopol på detaljomsetning og hvor mange vinmonopolutsalg man skal ha.

¹⁹ Parallelt med endringene av engrosomsetningen har det funnet sted en viss liberalisering av detaljomsetningen av alkohol, særlig i form av den vedtatte økning av antall utsalg med 50 til 162. Det har fortsatt vært en viss spenning mellom EU/EØS-synspunkter og det norske systemet, selv om EU-domstolen høsten 1997 avgjorde at det svenske Systembolaget ikke er i strid med EUs regler. Domstolen la vekt på den relativt gode tilgjengelighet man har i Sverige med mange utsalg. Vi understreker at vi ikke finner grunnlag for å si at liberaliseringen av detaljomsetningen kan sees som en tilpasning til EU/EØS. Man står her overfor en rekke utviklingstrekk. Påvirkning fra EU/EØS er her bare en av flere faktorer. Likhet mellom bygd og by og opprettholdelse av systemets legitimitet og eksistens i lys av et til dels sterkt liberalisert kommunalt regime for skjenkebevillinger er andre faktorer.

På dette grunnlag bør man dermed kunne si at de overordnede målene i alkoholpolitikken om å begrense omsetning og konsum har ligget fast.

3.4 Nye virkemidler som følge av deregulert engrosomsetning

3.4.1 Konsesjoner - bevilling

Regjeringen presiserte i Ot prp nr 51 (1994-95) Om lov om endringer i alkoholoven at man ikke ville oppgi monopolsystemet på engrosleddet uten samtidig å innføre særskilte kontrollsystemer til erstatning for dette. Det ble framhevet at det for å håndheve restriksjonene på detaljleddet effektivt, er nødvendig å ha mer restriktive kontrollordninger for engrosleddet, sammenlignet med det som er vanlig i omsetningen av andre varer.

Det ble derfor ikke fri etableringsrett. Alle grossister må ha bevilling for å operere på markedet. Vinmonopolet sikrer alle bevillingshavere tilgang til et marked over hele landet.

Det ble lagt til grunn at det kontrollsystemet som innføres, burde ivareta følgende hensyn:

- Alkoholholdige drikker skal bare omsettes til forbruker av dem som har rett til det, nemlig av dem som har bevilling til å drive detaljsalg eller skjenking. Man må sikre seg mot at oppløsningen av enerettene medfører nye illegale kanaler inn i alkoholmarkedet.
- Avgiftsinnbetalingene må sikres. Dette har både en alkoholpolitisk og en statsinntektsmessig side.
- Systemet må være ikke-diskriminerende. Det vises her til EØS-avtalen som forutsetter likebehandling av innenlandske og utenlandske interessenter.
- De ulike alkoholholdige drikkene bør i utgangspunktet likebehandles. Dersom et nytt kontrollsystem innføres, innebærer dette i så fall en viss tilstramning i forhold til gjeldende rett for ølets vedkommende.
- Kontrollordningene bør dekke hele varebevegelsen, fra alkoholen produseres eller innføres til landet og til den er omsatt til forbruker.
- Det må skje en tett og fleksibel oppfølging av de kravene som stilles i forhold til omsetningsleddene.

Bevillingsordningen for importører og grossister er lagt opp med en rekke mekanismer for å sikre seriøsitet. Blant annet stilles det krav om vandelsattest og sikre lokaler. Ved oppheving av Vinmonopolets enerett til import og distribusjon kan det være et potensiale for et mer uoversiktlig omsetningssystem og vansker med å holde oversikt over hvorvidt ulovlig produksjon og innførsel skjer på annen måte enn i form av hjemmebrenning og smugling (Ot prp nr 51 (1994-95)). Imidlertid synes bevillingsreglene å utgjøre en betydelig hindring mot dette.

Dereguleringen var ikke fra myndighetenes side gjennomført for å oppnå større effektivitet og bedre konkurranse. Konkurransen er imidlertid blitt betydelig.²⁰ Arcus har svekket sin markedsposisjon vesentlig etter dereguleringen i 1996. Ved årsskiftet 1997-98 hadde Arcus ca 65% av engrosomsetningen (St meld nr 18 (1998-99)).

Alle markedsaktørene skal behandles likt med den nye konsesjonsordningen. Rusmiddeldirektoratet behandler konsesjonssøknadene og gir bevillinger. Sosial- og helsedepartementet er lite involvert i den konkrete behandlingen av sakene.

3.4.2 Prisregulering

Alkoholgrossistenes viktigste samarbeidspartner er Vinmonopolet. Vinmonopolet har en meget stor andel av grossistenes marked. Bare mindre andeler leveres direkte fra grossistene til serveringssteder. Av omkring 40 mill liter vin omsatt i Norge i 1998, omsatte Vinmonopolet ca 35,5 mill liter. Av omkring 10 mill liter brennevin omsatte Vinmonopolet ca 8 mill liter.²¹

Vinmonopolets innkjøpsforskrift forutsetter at grossistene skal levere til alle vinmonopolutsalgssteder over hele landet til samme pris. Prisforskriften innebærer også at varene og alle leverandører får samme prispåslag. Det er full offentlighet rundt Vinmonopolets prisfastsettelse og kalkylene bak denne. Det er dermed en stor grad av likebehandling av grossistene. Grossistene må innarbeide i sine kalkyler de kostnader de har med å få fram varer til småutsalg der salgsvolumene kan være små

3.4.3 Eneretter til spritproduksjon

Sosial- og helsedepartementet har ikke noen spesiell rolle overfor Arcus og behandler dem som en hvilken som helst markedsaktør. Det drives ikke alkoholpolitikk gjennom Arcus. Imidlertid er Arcus gitt enerett til å produsere norsk brennevin basert på potetsprit. Arcus har også enerett til å produsere teknisk sprit. Produksjonen av potetsprit er mer kostbar enn spritproduksjonen i det sørlige Europa og kan ikke subsidiere øvrig drift. For Arcus er ikke produksjonen av potetsprit en mulighet til lønnsomhet, men mer en forpliktelse overfor produsentene. Eneretten framstår mer som et landbrukspolitisk virkemiddel enn et alkoholpolitisk virkemiddel.

3.4.4 Klage, kontroll og tilsyn

Det er etablert en egen nemnd der markedsaktørene kan påklage Vinmonopolets innkjøpsbeslutninger. Staten har altså tatt et særskilt skritt for å sikre legitimitet for den spesielle konstruksjonen med Vinmonopolets detaljomsetning. Opprettelsen var en EØS-tilpasning etter initiativ fra ESA og det er en parallell ordning i Sverige. Nemnden er ikke partssammensatt, men uavhengig, og den

²⁰ Ifølge ESA har ikke Arcus vært likebehandlet: ESA fastslo at Arcus fikk 430 mill kr i ulovlig statsstøtte ved utskillingen fra Vinmonopolet. 300 mill kr av dette må tilbakebetales. Saken var fremmet av den største private grossisten Vin og spritdistribusjon. Firmaet har også gått til søksmål for å få erstatning for det tap de har hatt som følge av den ulovlige statsstøtten Arcus fikk ved opprettelsen.

²¹ Kilde: Vinmonopolets statistikkavdeling og Statistisk sentralbyrå

har medlemmer med juridisk og økonomisk kompetanse. Det er ikke representanter for Rusmiddeldirektoratet eller Sosial- og helsedepartementet i nemnden, men den arbeider etter retningslinjer fastsatt av departementet. Avgjørelsene kan ikke ankes, og det må føres sak for domstolene dersom en part ikke aksepterer avgjørelsen.

Rusmiddeldirektoratet fører kontroll med markedsaktørene. Noen aktører har fått inndratt bevillingen. Sosial- og helsedepartementet har stort sett gitt direktoratet medhold i klagesaker.

Det har i følge Sosial- og helsedepartementet ikke vært store motsetninger mellom Konkurransetilsynet, Rusmiddeldirektoratet og Klagenemnda, heller ikke når det gjelder oppgavefordelingen.

3.4.5 Eierstyring av Arcus

I forbindelse med delingen av Vinmonopolet ble ansvaret for eierskapet av Arcus flyttet fra Sosial- og helsedepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. Måsetingen for Arcus er økonomisk avkastning. Vinmonopolet er på den annen side det fremste virkemidlet til å begrense alkoholomsetningen. Det er derfor en naturlig løsning at Nærings- og handelsdepartementet har ansvar for Arcus, mens Vinmonopolet styres av Sosial- og helsedepartementet.

Privatisering av Arcus var i utgangspunktet ikke en aktuell problemstilling. Det later til at man i forhold til EØS kun var opptatt av å gjøre det som var formelt nødvendig for å tilfredsstille kravene, og ikke foreta en opprydding i forhold til en vurdering av statlige oppgaver i sin alminnelighet. Når Arcus først var skilt ut og hadde fått en ren forretningsmessig profil ved siden av andre kommersielle aktører, var grunnlaget for statlig eierskap mindre så lenge målene i alkoholpolitikken likevel kunne oppnås via Vinmonopolet. Dermed lå det til rette for at Stortinget kunne be Regjeringen om å legge fram forslag om salg av Arcus.

3.5 Oppsummering

Dereguleringen av engrosomsetningen er ikke begrunnet ut fra noen form for endringer i alkoholpolitikkenes hovedmåsetninger om å begrense konsumet. Norge har gjennom de endringer som er gjennomført innfridd de formelle kravene som følger av EØS-avtalen når det gjelder systemet for alkoholomsetning. Dereguleringen har heller ikke ført til noen omformulering i alkoholpolitikkenes hovedmåsetninger. Begrensning av omsetning og konsum er fortsatt det overordnede mål.

I engrosomsetningen er de sentrale virkemidlene innføringen av bevilling til erstatning for den monopolordning som er opphevet og en fortsatt prisregulering ved at Vinmonopolet betaler lik pris for varene til alle utsalg og at sortimentet skal være likt i hele landet.

4 Telepolitikken

4.1 Begrunnelse for deregulering og endret tilknytningsform

Siden 1889 har staten, med bakgrunn i telegrafloven, hatt enerett til å drive telefonivirksomhet i Norge. Bakgrunnen for bruk av enerett var telefonens samfunnsmessige betydning, behovet for samordning, samt de stordriftsfordeler i økonomisk forstand som åpenbart var til stede. Gjennom hele historien til Televerket har spørsmålet om en friere økonomisk og administrativ stilling fra Regjeringen og Stortinget blitt reist, men blitt avvist av Stortinget ut fra samfunnspolitiske hensyn. Problemstillingen har vært hvordan Televerket skulle kunne drive forretningsmessig rasjonelt, og samtidig ivareta sine samfunnsmessige oppgaver.

I 1988 ble deler av telemarkedet liberalisert, og det opprinnelige Televerket ble delt i tre. Brukerutstyr og interne nett ble skilt ut i datterselskapet TBK, forvaltningsoppgavene ble stort sett lagt til Statens teleforvaltning og de gjenværende monopoloppgaver ble beholdt i Televerket. I de påfølgende år skjedde en videre deregulering, bl.a. innenfor mobiltelefonmarkedet. Strukturen i telemarkedene var, og er fortsatt, i endring. Tendensen går i retning av fåstore allianser. Om lag 20 utenlandske teleselskaper var i 1994 etablert i Norge. Disse konkurrerte på områdene som var åpnet for konkurranse.

Dereguleringen av telesektoren var først og fremst en konsekvens av internasjonal teknologisk og markedsmessig utvikling som bl a førte til at en regulert telesektor smeltet sammen med en uregulert databransje. Videre var trådløs tilknytning i ferd med å bli et alternativ til det faste nettet. Regjeringen ga i St prp nr 70 (1995-96) uttrykk for at en opprettholdelse av eneretten innenfor telekommunikasjon ville forsinke utviklingen i Norge på et område som var preget av sterk vekst. Økt konkurranse og opphevelse av skillene skulle stimulere til tjenesteutvikling på områder som kombinerer tale, data og bilde.

I 1994 ble Televerket omdannet fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap. Regjeringen la vekt på at Televerket skulle få en tilknytningsform med et forretningsmessig handlingsrom tilnærmet lik konkurrentenes. Tilknytningsformen *forvaltningsbedrift med utvidete og spesialtilpassede fullmakter* var, etter myndighetenes oppfatning, ikke tilstrekkelig til å ivareta de behov for handlefrihet som Televerket ville ha framover. Aksjeselskapsformen ble valgt og begrunnet med at denne organisasjonsformen er den mest vanlige for bedrifter som opererer i markeder med konkurranse og fordi den er kjent internasjonalt. I forbindelse med sammenslåingen av Telenor og Telia, har Regjeringen gått inn for å delprivatisere selskapet.

Internasjonalt regelverk – EØS

Internasjonalt regelverk, bl a med vedtak i EU om full liberalisering av telesektoren fra 1. januar 1998, virket også betydelig inn på utviklingen i Norge.

Telekommunikasjon omfattes av regelverket for det indre marked og et nytt EU-regelverk påområdet ville derfor være EØS-relevant. Det var en målsetting at regelverket påområdet skulle tre i kraft samtidig for hele EØS-området. Også innenfor WTO (GATS-avtalen) ble det på denne tiden forhandlet om åpning av telekommunikasjonsmarkedene. Norske myndigheter legger til grunn at Norge skal ha et tilsvarende regulatorisk regime på telekommunikasjonsområdet som resten av EØS-området.

En reregulering som følge av deregulering

Liberalisering av telesektoren førte til behov for en reregulering av sektoren. De viktigste grunnene til at det var behov for en sektorspesifikk regulering var knyttet til følgende:

- **Markedssvikt:** Fordi Telenor var en dominerende aktør på markedet, ville det lett kunne dannes et "naturlig" monopol med risiko for misbruk av markedsrett.
- **Nettinfrastruktur:** Dereguleringen kunne føre til dårlig utnyttelse av nettene og mulig oppbygging av parallelle nett. Gjennom reguleringer ønsket man å sikre god og effektiv utnyttelse av nettinfrastrukturen.
- **Samfunns mål:** Gjennom et nytt reguleringsregime ville man også sikre at samfunns mål bli knyttet til landsdekkende nett og fordelingspolitikk fortsatt ble ivaretatt.

Det sentrale dokumentet i denne sammenheng var den nye teleloven (Ot prp nr 36 (1994-95) Om lov om telekommunikasjon). Tidligere lover på dette området hadde i stor grad vært fullmaktslover til forvaltningen, uten spesifiserte reguleringshjemler. Regjeringen ønsket å stramme dette inn, og i den nye loven er hjemler for å regulere gjort tydeligere.

Gjennom det nye regelverket ønsket man å oppnå

- at alle operatører og leverandører skulle bidra til å oppfylle målet om landsdekkende tjenester
- at nettoperatører tillater sammenknytting og dermed samvirke mellom nett
- at brukerne får åpen adgang til offentlige nett
- at det utvikles regelverk for datasikkerhet, personvern m.v.
- rettferdig konkurranse.

4.2 Samfunnspolitiske mål i telepolitikken

Hovedmålene i telepolitikken har i følge offentlige dokumenter og andre kilder, i hovedsak ligget fast på 90-tallet. Telepolitikken har i offentlige dokumenter blitt knyttet til distriktpolitiske, sikkerhetspolitiske, fordelingspolitiske og næringspolitiske målsettinger. Hovedmålene i telepolitikken har hele tiden vært knyttet til *lik tilgang* til teletjenester over hele landet og *kvalitet* på tjenestene. I tillegg har *pris* på tjenestene på ulike måter vært sentralt.

Likhetsaspektet i tilgang til tjenester har stått sentralt i målformuleringene. I St prp nr 43 (1993-94) sies det at målet bli er at alle skal ha "*gode og sikre telekommunikasjonstjenester til samme vilkår over hele landet*". Mens i St prp

nr 70 (1995–96) legger Regjeringen vekt på ”å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris.” Senere (i St meld nr 24 (1998-99)) er dette endret til ”rimelig pris”. Hovedmålet om tilgang til tjenestene ligger fast og er blitt nærmere definert gjennom hva som skal inngå i de grunnleggende tjenestene. Målet om like priser eller like vilkår er forlatt og erstattet med en måsetting om lavest mulig eller rimelig pris. Denne endringen blir forklart ut fra følgende forhold:

- Prisene på teletjenester i Norge ble i perioden 1989–98 redusert med over 50%, og er lave sammenlignet med andre land. Dette gjør prisspørsmålet mindre politisk viktig.
- Endringen i målformuleringen kom samtidig med at konkurransen på telemarkedet var i ferd med å bli gjennomført fullt ut. I et telemarked i konkurranse vil pris på teletjenester være en sentral konkurransefaktor og lite forenlig med en detaljert prisregulering.

Det andre sentrale mål for telepolitikken, er målet om en *størst mulig verdiskaping og effektiv utnyttelse av ressursene på sektoren* (se St prp nr 43 (1993-94), Ot prp nr 36 (1994-95) og St prp nr 70 (1995–96)). Spesielt er målet om økt verdiskaping blitt mer sentralt etter hvert som telesektoren blir konkurranseutsatt i flere og flere land. Dette er et marked i sterk utvikling og vekst, og det er en måsetting at Telenor og norsk næringsliv for øvrig skal kunne ta del i denne utviklingen.

I tillegg til de mer generelle samfunnspolitiske målene, blir telepolitikken også brukt for å ivareta mer spesielle oppgaver eller mål innenfor sikkerhetspolitikk, forsvarspolitikk og sosialpolitikk. I flere stortingsmeldinger og –proposisjoner på 90-tallet viste Regjeringen til gitte oppgaver innenfor teleområdet som en ønsker å ivareta ut fra spesielle samfunnshensyn. Dette omfattet disse oppgavene:

- telegram og telextjenesten mot utlandet og skip
- tjenester til totalforsvaret
- nød og sikkerhetstjenesten langs kysten og i nære havområder
- ytelser på Svalbard
- betalingstelefoner (telefonautomater).
- ytelser til funksjonshemmede.

4.3 Omlegging av statlig virkemiddelbruk i telepolitikken

4.3.1 Rettslige virkemidler

Lov om telekommunikasjon skal gi grunnlag for å nå telepolitiske mål ved styring gjennom forskrifter, konsesjoner, tilsyn og kontroll. Loven gir hjemmel for å bruke en rekke styringsvirkemidler. Forskriftsregulering og konsesjoner er de viktigste virkemidlene for å ivareta samfunnsmessige hensyn i telepolitikken. De brukes bl a for å sikre at påagte landsdekkende tjenester blir ivare tatt, fordeling av begrensede ressurser (særlig frekvenser) og lik tilgang til nettet.

Tilbydere av telenett med sterk markedsstilling, det vil si med mer enn 25 % markedsandel, samt brukere av begrensede ressurser (frekvenser) har konsesjonsplikt, andre aktører er underlagt registeringsplikt. Det er så langt gitt en konsesjon for fasttelefoni (Telenor) og tre konsesjoner for mobiltelefoni (Telenor, NetCom og Telia).

Konsesjonen for fasttelefoni gjelder i 15 år. Konsesjonen kan endres eller opphøre av ulike grunner, bl a dersom Telenor ikke lenger er i en posisjon med sterk markedsstilling. I tillegg til de påagte landsdekkende tjenestene som er nedfelt i Telenors konsesjon for fastnettet, er en rekke av de samfunnsplagte oppgavene også nedfelt i konsesjonen, dette gjelder også de tilfellene der staten kjøper tjenesten av Telenor.

Gjennom reguleringen er Telenor også forpliktet til å stille eget nett og tjenester til rådighet for andre på åpne og ikke-diskriminerende vilkår. Enhver rimelig anmodning fra andre tilbydere om samtrafikk skal etterkommes.

Samtrafikkregelverket. I et telemarked med flere nett og tjenestetilbydere vil det være nødvendig å sikre at ulike nett og tjenester fungerer sammen. I henhold til samtrafikkreglene har alle aktører i markedet rett og plikt til å forhandle om samtrafikk. En viktig forutsetning for reell konkurranse er å sikre retten til tilgang til eksisterende nett for nye aktører på markedet. Samtrafikkreglene slår fast at det skal være lik tilgang til det offentlige nettet og at dette skal skje til kostnadsorienterte priser. Dette er pålagt Telenor i konsesjon i tillegg til at det følger av forskriften om offentlig telenett og offentlig teletjeneste og det faktum at Telenor har sterk markedsstilling.

Nummerportabilitet og fast operatørvalg. Med hjemmel i "nummerforskriften" har Post- og teletilsynet gjort vedtak om innføring av nummerportabilitet fra 1. juni 1999. Dette betyr at tilbyder beholder sitt nummer ved skifte av leverandør. Det er også fra samme dato innført fast operatørvalg slik at abonnenter knyttet til fastnett slipper å slå prefiks for å benytte en konkurrerende telefonitilbyder. Dette vil i følge Samferdselsdepartementet bidra til virksom konkurranse i markedet.

4.3.2 Prisregulering

Prispolitikken til forvaltningsbedriften Televerket på monopol tjenester (grunnleggende tjenester) var underlagt godkjenning av departement og Stortinget. Ved omdanning til Telenor AS var prispolitikken på grunnleggende teletjenester inntil 1998 underlagt ulike former for eierstyring.

Med bakgrunn i behovet for å sikre mot høye priser i mindre konkurranseutsatte deler av markedet ble det fra 1. januar 1997 innført en ordning med maksimalpriser for taletelefoni og leide samband. Denne ordningen gjelder for Telenor er gjennomført ved vilkår i Telenors konsesjon. De andre selskapene vil indirekte være styrt av maksimalprisen ved at brukere vanligvis ikke er interessert i å kjøpe tjenester til høyere pris. Kravet til maksimalprisreduksjon fastsettes av Samferdselsdepartementet ved årlig/toårig enkeltvedtak.

4.3.3 Finansiering av påagte landsdekkende tjenester

Gjennom konsesjonen er Telenor pålagt å ivareta landsdekkende tjenester, som pr. i dag omfatter offentlig taletelefoni, leide samband (med en kapasitet opp til og med 2 Mbits/s) og tilknytning til digitalt nett. De fleste steder vil slike tjenester kunne tilbys på et kommersielt grunnlag. Problemstillingen knyttet til kompensasjon for å ivareta disse tjenestene er knyttet til leveranser til kunder som ikke kan betjenes på et slikt grunnlag. Samferdselsdepartementet drøftet disse spørsmåene i St meld nr 24 (1998-99). Teleloven gir hjemmel for ulike former for aktørfinansiering av de påagte landsdekkende taletelefonitjenestene. Dette er nærmere redegjort for i 7.4.2. Regjeringen ville ikke anbefale innføring av en slik ordning fordi Telenors dominerende markedsstilling tilsier at Telenor ville finansiere hoveddelen av utgiftene. I tillegg ville belastningen av pålegget være av en beskjedne størrelsesorden, samtidig som det ville være kostnader knyttet til administrasjon av en slik ordning.

4.3.4 Finansiering av spesielle samfunns påagte tjenester

Oppgaver for å nå spesielle samfunns mål ("*spesielle samfunns påagte oppgaver*") ble de første årene etter selskapsdannelsen utført av Telenor AS etter pålegg fra Samferdselsdepartementet. Fra og med 1998 er disse oppgavene blitt finansiert ved at staten kjøper tjenestene av Telenor. Det vil si at staten gjør avtaler med Telenor AS om å levere spesifiserte tjenester, mot dekning av merkostnader (Tillegg til St prp nr 1 (1997-98)).

4.3.5 Tilsyn

I 1988 ble store deler av forvaltningsoppgavene til det tidligere Televerket skilt ut og lagt til et eget organ, Statens teleforvaltning, senere Post- og teletilsynet. Begrunnelsen for utskilling var bl a at habilitetsproblemer kunne oppstå når Televerket både skulle være forvaltningsorgan og deltaker på konkurransemarkedet.

Post- og teletilsynet er administrativt underlagt Samferdselsdepartementet. Statens teleforvaltningsråd er klageinstans for vedtak fattet av Post- og teletilsynet, unntatt konkurransesaker som avgjøres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og saker av prinsipiell og telepolitisk betydning som avgjøres av Samferdselsdepartementet - begge etter tilrådning fra rådet. Post- og teletilsynet er finansiert gjennom gebyrer fra brukerne.

I konkurransesaker er Konkurransetilsynet tilsynsorgan etter konkurranseloven. I slike saker er Arbeids- og administrasjonsdepartementet klageinstans.

Arbeidsdelingen mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet har i noen grad vært uklar. Det er derfor etablert et nærmere samarbeid mellom de to tilsyn for å samordne tilsynsvirksomheten på teleområdet.

4.3.6 Forskning og utvikling

Telesektoren er svært kunnskapsintensiv og er karakterisert ved rask teknologisk utvikling. Televerkets forskningsavdeling har vært et viktig miljø for teleforskning i Norge. Ved etableringen av Telenor som aksjeselskap ble dette miljøet mer rettet inn mot Telenors egne behov. Samferdselsdepartementet har

derfor opprettet en egen post på statsbudsjettet til teleforskning for å ivareta nasjonale oppgaver innenfor dette området.

4.3.7 Eierstyring

Samferdselsdepartementet har hatt de samme virkemidlene i eierstyringen av Telenor som flere andre helstatlige selskap: vedtektenes § 10 og §-10 planer, styreoppnevning, generalforsamling og utbyttepolitikk.

De første årene etter selskapsdannelsen ivaretok Telenor en del av de oppgavene som tidligere var pålagt Televerket, de såkalte samfunnsplagte oppgavene, uten kompensasjon. Dette var nedfelt i selskapets stiftelsesdokument, og oppgavene skulle finansieres gjennom inntekter fra enerettsområdene. Dette kan sies å være en form for eierstyring. Etter at telesektoren ble fullt liberalisert i 1998, gikk man over til å finansiere disse oppgavene gjennom statlige kjøp av tjenester, samtidig som Telenors ansvar er nedfelt i konsesjonen. Myndighetene har i stor grad avholdt seg fra å bruke eierstyring av Telenor AS for å nå sektorpolitiske mål.

Selv om eierstyringen ikke har vært brukt aktivt, skal man ikke se bort fra at statlig eierskap i seg selv kan gjøre selskapene mer følsomme overfor politiske "føringer" og for hva som er politisk gangbart.

Når det gjelder den forretningsmessige styringen av Telenor AS, har dette blitt omfattet av utbyttepolitikken. I forbindelse med fusjonsforhandlingene mellom Telenor og Telia, har Samferdselsdepartementet inntatt en aktiv eierrolle. Gjennom fusjonen med Telia og delvis privatisering av selskapet vil myndighetene langt på vei miste de mulighetene man til nå har hatt for å bruke eierstyring i sektorpolitikken.

4.4 Oppsummering

En hovedendring de siste 10-15 årene er at vi har gått fra en situasjon der telepolitikken ble utøvd gjennom Televerket, til en situasjon der Telenor er en av flere aktører på dette markedet. Riktignok er Telenor fortsatt en dominerende aktør, men virkemidlene er i hovedtrekk bygget opp for å håndtere et marked med konkurranse.

Målene i telepolitikken har, i følge offentlige dokumenter og andre kilder, i hovedsak ligget fast. Dette gjelder mål om lik tilgang og lik kvalitet på tjenestene over hele landet. Den største endringen er at målet om like priser er forlatt. Like priser er ikke forenlig med konkurranse. Prisene er fremdeles underlagt regulering gjennom maksimalprisordningen. En målsetting som har fått økt betydning de siste årene er ønsket om å stimulere til verdiskaping innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Dette går både på Telenors situasjon og forholdene for andre bedrifter:

- For å kunne være en konkurransedyktig aktør må Telenor/Televerket ha samme betingelser som andre aktører.

-
- Opphevelse av monopollet ville stimulere til utvikling av nytt og eksisterende næringsliv innenfor telekommunikasjons- og informasjonsteknologi.

Det er skjedd en omfattende omlegging av virkemiddelbruken. Hovedendringen er at man har gått fra å styre sektoren gjennom telemonopolet til bruk av reguleringsmessige virkemidler gjennom lov, forskrifter og konsesjoner som sammen med statlig kjøp av tjenester skal sikre at måsettingene på sektoren blir nådd. Disse virkemidlene er i følge kildene tilstrekkelige til å ivareta de samfunnsmessige måsettingene i telepolitikken. Eierskap er ikke vesentlig i styringssammenheng og statlige eierinngrep har hovedsakelig vært begrenset til å omfatte utbyttepolitikken. Statlig eierskap kan imidlertid ha en indirekte effekt ved at det gjør selskapsledelsen mer "følsom" for hva som er gangbart politisk. Fusjonen mellom Telenor og Telia og delprivatisering av selskapet vil vise om de andre styringsvirkemidlene er tilstrekkelige til å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål på sektoren.

5 Postpolitikken

5.1 Begrunnelse for selskapsdannelsen og endret virkemiddelbruk

Postens historie strekker seg langt tilbake i tid. Det første postverket ble etablert i 1647 og overtatt av staten i 1719. Debatten om fristilling av Postverket er heller ikke av ny dato. Allerede i 1960 foreslo Post- og telegrafkommisjonen at Postverket burde organiseres som eget selskap med hjemmel i egen lov. Dette ble imidlertid ikke gjennomført, og Regjeringen vedtok i 1964 å opprettholde Postverket som forvaltningsbedrift.

Teknologisk utvikling, økende konkurranse og et stort omstillingsbehov i Postverket brakte spørsmålet om en friere stilling for Postverket opp igjen i forbindelse med St meld nr 17 (1991-92) Om posttjenestenes framtidige rammevilkår. Postverkets styre ønsket å endre tilknytningsform til statsforetak. Meldingen konkluderte imidlertid med at Postverket fortsatt skulle være forvaltningsbedrift, men at det skulle foretas en nærmere vurdering av tilknytningsform etter tre år. I St prp nr 2 og nr 4 (1996-97) la Regjeringen fram forslag om å omdanne Postverket og NSBs trafikkdel til selskaper organisert etter særskilte lover. Bakgrunnen for at Regjeringen valgte å foreta en ny vurdering av tilknytningsformen for Postverket og NSB var følgende:

«Den raske teknologiske utviklingen og kundenes krav til de tjenester som tilbys, stiller både Postverket og NSB overfor store utfordringer. Tilbudet av alternative tjenester øker, og de statlige samferdselsbedriftene må tilpasse virksomheten til den nye situasjonen hvis de ikke skal tape konkurransen om kundene og dermed forverre virksomhetenes økonomi ytterligere.»
(St prp nr 2 (1996-97) s 3).

I tillegg til endringer i virksomhetenes markedsbetingelser, bygde Regjeringens forslag om endringer i Postverkets tilknytningsform på et utvalg (Kostø-utvalget) nedsatt av Samarbeidskomiteen Landsorganisasjonen/Det norske Arbeiderpartiet. Kostøutvalget foreslo at NSBs trafikkdel og Postverket burde omdannes til statlig heleide særlovselskaper.

Posten Norge BA ble etablert som særlovselskap den 1.12.1996. Posten Norge BA og de bedrifter hvor selskapet har aksjemajoriteten utgjør til sammen Posten Norge-konsernet. Postkonsernet er en av landets største arbeidsgivere og hadde pr. 31.12.1998 i alt 31 586 heltids- og deltidstilsatte medarbeidere. Samlet omsetning i 1998 var på 12,3 mrd kroner.

Den nye postloven ble lagt fram i Ot prp nr 64 (1995-96) og innebar en omfattende revisjon av den gamle postloven fra 1928. Mens den gamle postloven var en lov om Postverket, er den nye loven en generell lov om postformidling som tar sikte på å sikre husstander over hele landet et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til rimelig pris og med god kvalitet. Loven innebar at det ble innført en konsesjonsordning. Endret virkemiddelbruk var også konsekvens av omlegginger i den statlige økonomiforvaltningen og innføring av konsernkonto tidlig på 90-tallet. Dette

førte til at Postverket mistet store renteinntekter fra Postgiro. Disse inntektene hadde tidligere bidratt til å finansiere de ulønnsomme delene av postnettet. Disse endringene krevde en ny modell for finansiering av Postverket.

Forholdet til EØS-avtalen

Etter en lang prosess i EU, ble postdirektivet vedtatt den 15. desember 1997. Det vedtatte direktivet var betydelig endret i forhold til det opprinnelige forslaget. Det har særlig vært uenighet om graden av liberalisering av det indre marked for posttjenester, og resultatet ble at det vedtatte direktivet ikke medførte noen omfattende liberalisering av postmarkedet. Direktivet pålegger landene å tilby en landsdekkende formidling av postsendinger av en nærmere fastsatt kvalitet. Det blir gitt adgang, men ikke plikt, til å fastsette et enerettsområde for formidling av post innenfor visse vekt- og prisgrenser.

Postdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen den 25. september 1998. Postdirektivet krevde ikke omfattende endringer i norsk regelverk, men enkelte tilpasninger er gjort i forbindelse med Stortingets behandling av Ot prp nr 18 (1998-99).

5.2 Samfunnspolitiske mål og hensyn i postpolitikken

De samfunnspolitiske måsettingene i postpolitikken har i hovedsak vært knyttet til mål om landsdekkende tjenester og til overordnede måsettinger for servicenivå

I St meld nr 17 (1991-92) ble følgende overordnede krav fastsatt for Postverket:

- Postverkets basistjenester skal være tilgjengelige for befolkningen i hele landet med utgangspunkt i et riksdekkende postalt nett.

I meldingen viste Samferdselsdepartementet for øvrig til at Postverket tidligere hadde formulert følgende overordnede mål for samfunnsservice:

”Postverket vil utføre sine oppgaver og oppfylle eierens krav til samfunnsservice ved å opprettholde en grunnleggende postal service som tilbyr basistjenester i et landsdekkende nett, i prinsippet med service alle virkedager.”

Samferdselsdepartementet ga sin tilslutning til dette som et allment formulert mål. Det ble presisert at standarden skulle gjelde adgangen til tjenestene, Postverket skulle selv ha frihet i valg av løsning.

I forbindelse med St meld nr 41 (1995-96) ble det markert et skille mellom de samfunnsmessige mål i postpolitikken og mål for Postverket. Styringen av Postverket skulle skje gjennom mål- og resultatstyring, og primært være knyttet til økonomiske styringsmål.

I St meld nr 41 (1995-96) ble det vist til at hovedmål for postpolitikken vil være avledet av overordnede mål om økt verdiskaping, et konkurransedyktig næringsliv og distriktspolitiske måsettinger.

Hovedmålet for postpolitikken var fortsatt å sikre landsdekkende posttjenester med en servicegrad som gir minst like god tilgjengelighet til tjenestene som tidligere.

Med landsdekkende posttjenester forstås:

- brevposttjenester inntil 2 kg
- distribusjon av aviser og blader i abonnement inntil 2 kg
- lettgoods (ordinær postpakke) inntil 20 kg.

I tillegg skal Postbankens grunntjenester tilbys gjennom postnettet.

Måsettingen om servicenivåer i første rekke knyttet til framsendingstid for A-post. Måsettingen om framsendingstid for A-post har på hele 90-tallet vært at 93 % av posten skal være framme første virkedag etter postlegging. Resultatene er imidlertid dårligere på slutten av 90-tallet enn de var på begynnelsen, fra 92,6 % i 1992 til 80 % i 1998. I følge informanter ligger resultatene fra begynnelsen av 90-tallet for høyt grunnet usikkerhet i metodikken for resultatberegningene.

Samferdselsdepartementet har i St meld nr 16 (1998-99), gitt uttrykk for at en svekkelse av postservicen ikke kan aksepteres. Samferdselsdepartementet har derfor, i samarbeid med Post- og teletilsynet, startet et utredningsarbeid knyttet til måling av kvalitet på landsdekkende posttjenester. De vil også påhvordan kvaliteten i tjenestene kan bedres.

Hovedmåsettingen ved prosjektet er å finne fram til klare, veldefinerte og hensiktsmessige resultatindikatorer som grunnlag for å måle servicenivået og eventuelle endringer i dette.

5.3 Omlegging av statlig virkemiddelbruk

5.3.1 Enerettsområdet

Formålet med enerettsområdet er at det totale markedet gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler skal kunne betjenes til så lav kostnad som mulig. Gjennom enhetlige takster for hele landet for denne type sendinger, oppstår det en utstrakt kryssubsidiering mellom distrikter. Dette innebærer at pris ligger betydelig over kostnad i enkelte deler av markedet. I disse segmentene vil monopolet kunne utfordres av andre aktører. I postloven og i postforskriften er Posten Norge BA gitt enerett til regelmessig formidling mot vederlag av lukket adressert innenriks brevpost med vekt inntil 350 gram, til å formidle i Norge tilsvarende sendinger fra utlandet, og til formidling av tilsvarende sendinger fra Norge til utlandet. Eneretten omfatter bare brevpost med pris inntil 5 ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram). Eneretten omfatter ikke formidling av bøker, kataloger, aviser og blader, selv om disse sendes i lukket og adressert form. Alle andre typer postsendinger er utsatt for konkurranse.

5.3.2 Konesjoner

I forbindelse med revisjonen av postloven i 1996, ble det etablert en konesjonsordning for formidling av postsendinger. Postloven gir hjemmel for

å stille krav om konsesjon til alle operatører, men i dag er konsesjonsområdet avgrenset til å omfatte enerettsområdet. Konsesjonen ivaretar rettigheter og plikter, og setter krav til service og kvalitet. Posten Norge er tildelt konsesjon for perioden 1.10.1997 til 30.9.2001. Som motytelse for konsesjonen, stilles det krav om oppfylning av samfunnsplagte oppgaver. Informantene i Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet anser konsesjonen som det viktigste virkemiddelet for å oppfylle samfunnsplagte oppgaver i postsektoren.

I tillegg til Posten Norge BA, er Statens forvaltningstjeneste gitt konsesjon for postombæring av enerettssendinger i regjeringskvartalet. Det er ikke stilt krav om samfunnsoppgaver i denne konsesjonen.

5.3.3 Statlig kjøp av tjenester

Allerede i 1990-91 begynte arbeidet med en modell for å beregne de bedriftsøkonomisk ulønnsomme kostnadene knyttet til et landsdekkende nett. Dette var i hovedsak begrunnet med bortfall av inntekter fra Postgiro. Modellen er blitt modifisert og forbedret opp gjennom årene, senest i budsjettforslaget for 1999. Hovedprinsippet for beregningsmodellen er følgende;

Merkostnader i de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene av nettet; fratrukket overskudd fra enerettsområdet = statlig kjøp av tjenester. For 1999 er det bevilget 570 mill kroner til kjøp av tjenester fra Posten Norge BA.

Lønnsomheten i de ulike delene av Postens virksomhet må dokumenteres. Fra og med regnskapsåret 1997 skal Posten legge fram separate regnskap for sin tjenesteproduksjon innenfor enerettsområdet og for landsdekkende posttjenester utenom enerettsområdet.

Postloven gir staten hjemmel for å kreve en avgift av operatører som selv ikke er pålagt å drive et landsdekkende nett, til å dekke deler av kostnadene forbundet med dette. Denne hjemmelen er ikke tatt i bruk.

5.3.4 Prisregulering - takster

Enhetsportoprinsippet har vært lagt til grunn i postpolitikken i hele Postens historie. I dag er dette begrunnet ut fra et rettferdighets- og fordelingshensyn, geografisk kryssubsidiering, samt administrativ enkelhet og brukervennlighet. I forbindelse med endringene i postloven våren 1999, ble det fastsatt at tilbud om landsdekkende formidling av postsendinger skal tilbys allmenheten til priser som står i forhold til kostnadene. Formålet med et slikt krav er å sikre reell konkurranse på de tjenesteområder som faller utenfor enerettsområdet. Kostnader som knytter seg til konkurranseutsatte tjenester skal dekkes av inntektene fra disse tjenestene, ikke av inntekter fra tjenester innenfor enerettsområdet. I Odelstingets behandling av loven ble det lagt inn i loven at det skal være geografisk enhetsporto for tjenester som kommer inn under enerettsområdet. Prinsippet om enhetsporto har tidligere ikke vært lovfestet, selv om dette har vært praksis i hele Postens historie

Samferdselsdepartementet godkjenner takster for prioritert brevpost innenlands innenfor enerettsområdet etter forslag fra styret i Posten Norge BA. Stortinget orienteres i etterhånd. Andre takster fastsettes av styret i Posten Norge BA.

5.3.5 Posttilsynet

Med utgangspunkt i økende konkurranse på postområdet mente Samferdselsdepartementet at det ville være viktig å opprette et eget regulatørgorgan for å føre tilsyn med postmarkedet, jf St meld nr 41 (1995-96) og St prp nr 1 (1996-97). Oppgaven ble lagt til Statens teleforvaltning, nå Post- og teletilsynet, som fikk en egen avdeling for posttilsyn den 1.6.1997. Tilsynet skal blant annet påse at konsesjoner og mål for service blir fulgt opp.

Posttilsynets oppgaver er:

- registrering av postoperatører i et operatørregister (det er registreringsplikt)
- overvåking av at lover, forskrifter og konsesjonsvilkår etterleves
- utføre tilsyn og inspeksjon av postoperatører
- kontroll av kvalitets- og servicemål
- overvåking av postmarkedet.

Det er etablert et system med kostnadsbaserte gebyrer som skal dekke kostnadene til registrering, tilsyn og inspeksjon overfor postoperatørene. Posttilsynet er underlagt Samferdselsdepartementet som har generell instruksjonsmyndighet over tilsynet.

Tilsynet skal også kontrollere at inntekter fra enerettsområdet ikke brukes til subsidiering av andre tjenester, såkalt krysssubsidiering.

5.3.6 Eierstyring

Samferdselsdepartementets eierstyring skjer gjennom de kanalene som ble fastsatt i forbindelse med etableringen av sårlovselskapet:

- Det stilles krav til selskapets virksomhet gjennom vedtektenes formålsparagraf, øvrige vedtekter og generalforsamlingens beslutninger.
- Visse typer saker skal legges fram for generalforsamlingen før styret treffer vedtak i saken.
- (§ 10), virksomhetsplaner skal forelegges generalforsamlingen.
- Generalforsamlingen utpeker styret.

Hvert år skal selskapet legge fram en plan for generalforsamlingen. Denne planen skal danne grunnlaget for en melding til Stortinget om virksomheten annethvert år. En slik melding ble lagt fram i 1998, St meld nr 16 (1998-99).

I forbindelse med de store omorganiseringsprosessene i Posten, har staten i kraft av sin rolle som eier, tatt på seg et ansvar for de ansatte i Posten. Det er i den forbindelse bevilget til sammen 1,34 milliarder kroner til dekning av restrukturingskostnadene i perioden 1996–99.

Da Postverket fikk status som forvaltningsbedrift med utvidete fullmakter ble det slått fast at myndighetenes styring av Postverket primært skulle skje gjennom økonomiske styringsmål. Behovet for å skille mellom eierrollen og rollen som forvalter av et politikkområde var derfor til stede før selskapsdannelsen, men er blitt mer formalisert etter denne.

5.4 Oppsummering

Målene i postpolitikken er i følge de offentlige dokumentene og informanter, uendret. De er knyttet til landsdekkende nett og servicenivå. Distriktpolitiske hensyn utover selve posttjenestene har vært tillagt vekt tidligere. Dette gjelder bl a sysselsetting og bidrag til å opprettholde rutebilnett ved å bruke disse i postomdelingen. Disse hensynene har imidlertid ikke blitt omtalt de siste 10-15 årene. Det har også vært en holdningsendring i denne perioden, slik at man nå er mer opptatt av at tjenestene blir utført, og i mindre grad legger vekt på hvordan det blir gjort.

Endret tilknytningsform for Posten Norge BA, og den nye postloven som la grunnlag for omlegging av virkemiddelbruken, kan ses på som et resultat av teknologisk utvikling, konkurranse på markedet og omstillingsbehov i Postverket. Internasjonalt regelverk, i særlig grad EØS-avtalen, er retningsgivende for postpolitikken, men har ikke vært avgjørende i forbindelse med valg av tilknytningsform.

Den nye postloven la opp til en postpolitikk der Posten Norge BA ble sett på som et instrument i postpolitikken, mens man tidligere hadde et system der postpolitikken i stor grad ble utøvd gjennom Postverket. Postloven ble lagt fram før Postverket ble omdannet til selskapsform. Selv om loven og selskapsdannelsen ble behandlet som to separate saker, er det vanskelig å tenke seg en konsesjonsordning benyttet overfor en forvaltningsbedrift som juridisk sett er en del av staten.

Virkemiddelbruken innenfor postområdet er blitt endret gjennom 90-tallet. De viktigste endringene er knyttet til kjøp av tjenester, etablering av en konsesjonsordning og opprettelse av tilsynsorgan. I postpolitikken er enerettsområdet, eller monopolet, fortsatt et virkemiddel. På dette området skiller posten seg fra de andre områdene i utvalget (med unntak av Statnett). Betydningen av eierstyring er tonet ned og i følge informanter ville målene i postpolitikken kunne nå uavhengig av eierrollen.

6 Omregulering av elforsyningen

6.1 Oversikt over sektoren

Produksjon, overføring og omsetning er de tre grunnleggende økonomiske funksjonene i elforsyningen. Overføringsnettets deles gjerne inn i tre nivåer, sentralnettet, regionalnettet og distribusjons-/lokalnettet.

I 1996 var det til sammen 372 energiverk i Norge, kraftmeglere ikke medregnet (NOU 1998:11). Det er vanlig å skille mellom distribusjonsverk, vertikalt integrerte verk, engrosverk, produksjonsverk og industriverk, avhengig av i hvilken grad virksomheten er konsentrert om nettdrift eller produksjon og omsetning.²²

Omkring 85 % av kapasiteten i norsk elforsyning eies av det offentlige; staten, kommuner og fylkeskommuner (Thue 1996). Staten ved Statnett SF eier 80 % av sentralnettet, regnet i antall km ledning. Private selskaper, fylker og kommuner eier resten av sentralnettet, men leier det i dag ut til Statnett SF. Kommunene og fylkeskommunene eier mesteparten av regionalnettene og distribusjonsnettene. I tillegg eier også Statnett SF en del av regionalnettet (NOU 1998:11). Eierskapet til landets samlede produksjonskapasitet er fordelt med omlag 55 % på kommuner og fylkeskommuner, omlag 30 % på staten ved Statkraft SF og omlag 15 % på private industriforetak (NOU 1998:11).

Eierskapet i elforsyningen er historisk betinget, og innføringen av det nye reguleringsregimet i 1990-årene kan ses delvis som et resultat av en historisk prosess²³. Fra siste halvdel av 1960-årene har elforsyningssystemet i økende grad blitt utfordret både fra fagøkonomisk hold og en voksende oppmerksomhet om miljøspørsmål. Fagøkonomer kritiserte den samfunnsøkonomiske lønsomheten av kraftutbygginger og prisene på statens leveranser til kraftkrevende industri og treforedlingsindustri. I følge økonomene burde prisen ikke settes til selvkost for det enkelte energiverk, men ut fra langtids grensekostnad, dvs at prisen skulle reflektere de samfunnsmessige kostnader forbundet med å skaffe mer elkraft. Ut over i 1970-årene fikk dette synet etterhvert økt politisk oppslutning. Samtidig ble det gamle målet om å "elektrifisere" hele landet nådd i 1970-årene.²⁴ Disse utviklingstrekkene bidro til at organiseringen av elforsyningen og leveransene til kraftkrevende industri ble satt under press.

Omreguleringen av elforsyningen har skjedd skrittvis i løpet av perioden 1990-96. Første skritt var innføring av energiloven av 1990 (Ot prp nr 43 (1989-90) og Innst O nr 67 (1989-90)). Samme år ble det tidligere Norges vassdrags- og energiverk (NVE) besluttet omdannet til ett direktorat, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), og Elektrisitetstilsynet ble overført til det daværende

²² Energiverkenes organisasjonsform varierer, men de viktigste er kommunal bedrift, fylkes/interkommunale og andre ansvarlige selskaper, aksjeselskap, andelslag og andre med begrenset ansvar.

²³ *Strøm og styring – norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*, av Lars Thue, Ad Notam Gyldendal 1996.

²⁴ Samme sted

Kommunaldepartementet i 1991 (St prp nr 95 (1989-90)). I 1991 ble forvaltningsbedriften Statkraft omdannet til Statnett SF og Statkraft SF (jf St prp nr 100 (1990-91)). I 1992 ble det gjort gjeldende nye overføringsregler (tariffsystem), og utenlandshandelen med kraft ble omorganisert. I 1993 ble kraftbørsen etablert ved sammenslutning av Samkjøringen og Statnett SF i Statnett Marked AS. I 1996 ble det åpnet for et felles norsk-svensk marked for elkraft. Samme år ble det vedtatt nye regler for skattlegging av kraftforetak, jf Ot prp nr 23 (1995-96) og Innst O nr 62 (1995-96).

6.2 Begrunnelser for omregulering og omorganisering

6.2.1 Begrunnelser for omregulering

I 1980 nedsatte Regjeringen Energilovutvalget som skulle vurdere om lovverket på energisektoren var tilfredsstillende for å løse de oppgaver en stod overfor, og å fremme forslag til forbedringer. Forslagene i utvalgets tre delinnstillinger bygget på en videreutvikling av det etablerte system. Det samme var tilfellet med Ot prp nr 73 (1988-89) fra Regjeringen Brundtland med forslag til en ny energilov. Forslaget ble imidlertid ikke tatt opp til behandling av det sittende Storting. Etter valget høsten 1989 fremmet Regjeringen Syse i april 1990 en ny proposisjon med forslag til en ny energilov som i vesentlig grad la om det eksisterende system ved å innføre et regime med marked og konkurranse som de bærende elementer for produksjon og omsetning av elkraft.

Verken Energilovutvalgets innstillinger eller de to lovproposisjonene indikerer at endringene var begrunnet ut fra vesentlige endringer i omgivelsene. Ingen av dokumentene viser f.eks. til internasjonal utvikling eller teknologiske endringer. Riktignok ble det gitt en omtale av dansk og svensk rett på området, men dette synes å ha vært sett i en mer lovteknisk sammenheng.²⁵

I Ot prp nr 43 (1989-90) ble det gitt uttrykk for at det i tiden etter Energilovutvalgets siste delutredning, NOU 1985:9, hadde funnet sted en utvikling på flere områder som endret forutsetningene for enkelte av utvalgets konklusjoner. Det ble vist til at krafttilgangen hadde endret seg fra knapphet til overskudd, at gasskraftverk kunne få konsekvenser for organiseringen av elforsyningen²⁶ og at kravene til effektivitet i produksjon og investering i norsk økonomi hadde fått økt oppmerksomhet. I tillegg ble det pekt på økt interesse for markedsomsetning av kraft og endret holdning i retning av mer deregulering og konkurranse. De offisielle dokumentene, i første rekke Ot prp nr 43 (1989-90), gir uttrykk for at den fremste begrunnelsen for endringene var å få til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i kraftforsyningen, og at dette ville gi økonomiske resultater og miljømessige gevinster for samfunnet. Det ble pekt på flere svakheter ved organiseringen av kraftforsyningen, bl.a. stor geografisk prisforskjell,

²⁵ Internasjonalisering har imidlertid vært et viktig trekk ved norsk elforsyning etter 1990, med økt utenlandshandel av kraft og større innslag av utenlandske aktører på det norske kraftmarkedet. Men dette har primært vært en konsekvens av omleggingen og ikke en beslutningspremiss for den opprinnelige dereguleringen og rereguleringen (Thue 1996).

²⁶ Det er imidlertid lite som tyder på at ytre forhold som kraftoverskudd og bruk av gasskraft var de bærende elementene i begrunnelsene for endringene. Blant annet ble det daværende kraftoverskuddet ikke betraktet som noe permanent fenomen av fagmyndighetene (Thue 1996, ss 132-133). Samtidig kan ikke gasskraft ha blitt vurdert som så viktig at den ga grunnlag for å legge om virkemiddelbruken overfor hele elforsyningen.

lite fleksibelt forbruk, at dyre kraftutbygginger ble valgt framfor rimeligere og at høye utbyggingskostnader ble veltet over påforbrukeren pga. monopol, samt for svak motivasjon til energikonominisering.

6.2.2 Begrunnelser for å omorganisere det statlige eierskapet

Fram til 1985 var statens eierskap og oppgaver i kraftforsyningen samlet i NVE som også styrte statens forskjellige kraftverk. NVE bestod av fire direktorater, underlagt et felles hovedstyre og en generaldirektør. Ved Stortingets behandling av St prp nr 57 (1984-85) ble Statkraft skilt ut fra NVE som en egen statlig forvaltningsbedrift underlagt Olje- og energidepartementet. I 1990 ble NVE omdannet til ett direktorat, samtidig som Elektrisitetstilsynet ble overført til det daværende Kommunaldepartementet med virkning fra 01.01.91 (St prp nr 95 (1989-90)).

I forbindelse med St prp nr 100 (1991-92) ble det vedtatt å etablere et organisatorisk skille mellom statens egen kraftproduksjon og statens anlegg for overføring av kraft. Statens andel av sentralnettet, transformatorer, koblingsanlegg og utenlandsforbindelsene ble skilt ut som eget statsforetak, Statnett SF, etter lov om statsforetak. Produksjon og omsetning av statens kraft skulle tilligge Statkraft som etter forslaget ble foreslått omdannet fra forvaltningsbedrift til statsforetak, Statkraft SF.

I følge St prp nr 100 (1990-91) var delingen og omdanningen av forvaltningsbedriften Statkraft, *"et avgjørende element i omleggingen av norsk kraftforsyning"*, og begrunnelsen var behovet for å skille mellom statens forvaltningsoppgaver på den ene side, forretningsmessige oppgaver (produksjon og omsetning) på den andre side og overføringsoppgaver (monopol) på den tredje side.

Utskilling av nettvirksomheten i Statnett SF ble også begrunnet ut fra et behov for en omsetningssentral og markeds plass for kraft. En slik instans ble sett på som en nødvendig forutsetning for at et marked for kraft skulle kunne fungere. I proposisjonen ble det gitt uttrykk for at Samkjøringen ikke tilfredsstilte intensjonene i energiloven om uavhengighet for en slik funksjon fordi den i første rekke framstod som en produsentorganisasjon.

Når valget av statsforetak som selskapsform for Statkraft og Statnett ble begrunnet i St prp nr 100 (1990-91), ble det tatt ett felles utgangspunkt i at det ikke var *"noen tilfredsstillende løsning å gi forvaltningsbedriften større fleksibilitet i styringen,"* og at statens fysiske anlegg og fallrettigheter var *"verdier av nasjonal betydning som staten må ha et særlig ansvar for"* (s 29). Det ble ikke ansett som ønskelig at staten ga fra seg en direkte og nær kontroll med betydelige deler av disse ressursene, og en burde bevare *"et fullstendig ansvar for staten på eiersiden"* (samme sted). Samtidig ble det gitt uttrykk for at det sentrale overføringsnettet ville *"ha en funksjon som instrument i den statlige sektorpolitikken på energiområdet"*, og at ivaretagelse av slike funksjoner ikke ville *"være betinget av muligheten til en så sterk styring som forvaltningsorganmodellen gir mulighet for"* (samme sted).

I følge proposisjonen var ”riktig vei å gå... ..å ta utgangspunkt i konkurransebedriftenes selskapsform for så å foreta tilpasninger av denne slik at eierens styringsbehov blir ivaretatt på en betryggende måte” (samme sted).

Oppsummeringsvis ble m a o valg av statsforetak som organisasjonsform begrunnet ut fra en avveining mellom styringsbehov og behov for forretningsmessig frihet. I forhold til Statnett var begrunnelsen at selskapet ville ha en viktig sektorpolitisk rolle hvor noen av oppgavene ville ligge i grenselandet mellom forvaltning og forretning. For Statskraft synes begrunnelsen å ha vært at selskapet burde gis forretningsmessig frihet, samtidig som staten fikk mulighet til å gripe inn gjennom foretaksmøtet ettersom selskapet forvalter naturressurser av nasjonal betydning og viktige kontrakter med kraftkrevende industri.

6.3 Viktige mål og hensyn etter omreguleringen

Omreguleringen av elforsyningen med økt innslag av marked og konkurranse ble ikke begrunnet med at målene for elforsyningen var endret. Tvert i mot ble det i Ot prp nr 43 (1989-90) gitt uttrykk for følgende:

”Arbeidet for deregulering og konkurranse innen kraftforsyningen innebærer ikke noen endring i de grunnleggende målene for kraftforsyningen. Målene er fortsatt å sikre en samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av kraftressursene, legge til rette for en sikker kraftforsyning og utjevne prisene til forbrukerne.”

Imidlertid synes formuleringer av mål i ulike offisielle dokumenter å tale for at mål og hensyn i elforsyningen er mange og sammensatte. Dette ble bekreftet i intervju med representanter for Olje- og energidepartementet²⁷.

Når det skal belyses hvilke mål som tillegges vekt etter dereguleringen, må det tas i betraktning at dereguleringen og rereguleringen har vært en prosess fra omkring 1990 og fram til i dag. Det er derfor vanskelig å etablere et skille mellom før og etter. I Ot prp nr 43 (1989-90) ble det imidlertid formulert følgende samfunnsøkonomiske mål for arbeidet med deregulering og mer konkurranse i kraftsektoren:

- *”å jevne ut kraftkostnadene mellom ulike områder og å redusere diskriminering mellom ulike abonnenter*
- *å bedre utnyttelsen av elektrisk kraft hos forbrukerne*
- *å utnytte variasjonene i vannkraftproduksjon fra år til år*
- *å drive fordelingsverkene mer effektivt*
- *å velge billigere utbygginger før dyre*
- *å få til en mer effektiv kraftproduksjon*
- *å velge utbyggingsløsninger som gjenspeiler brukernes vilje til å betale for effekt og tørrårssikring*
- *å bygge ut mer effektivt, og i riktig omfang”.*

Alle deler av elforsyningen er ikke like sterkt berørt av omleggingene. Det regulerende rammeverket for elforsyningen kan grovt sett deles i fire grupper:

²⁷ Intervju 08.04.99

-
1. *Regulering av inngrep i vassdrag til kraftformål:* Verneplanene I-IV og Samlet plan for vassdrag, industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, vassdragsloven og deler av energiloven.
 2. *Regulering av omsetning og distribusjon av kraft:* Energiloven, konkurranselovgivning, konsesjoner, monopolkontroll m v.
 3. *Regulering av elforsynings organisering:* Energiloven, statlig eierskap, selskapslovgivningen og regnskapslovgivningen, kommuneloven med forskrifter m v samt statens adgang til å knytte vilkår overfor energiverkene knyttet til ulike konsesjoner.
 4. *Verdiskapning/fortjeneste og utjevning:* Skatte- og avgiftslovgivningen, statsstøtte til elforsyningen og monopolkontroll.

De endringene i reguleringsregimet som har funnet sted i perioden 1990–96 er i hovedsak knyttet til punktene 2, 3 og 4 ovenfor, og i det følgende rettes oppmerksomheten mot disse, med unntak av skatte- og avgiftslovgivningen. De viktigste hensyn kan deles i to hovedgrupper; for det første å få markedet til å fungere effektivt og slik at konkurransen skjer på like vilkår der alle relevante aktører har lik tilgang til markedet, og for det andre å ivareta mål og hensyn som en mener at markedet ikke kan ivareta slik en ønsker. Det siste hensynet gjelder særlig å bidra til effektiv monopoldrift, energioptimalisering, geografisk prisutjevning og leveringskvalitet samt til en viss grad leveranser til kraftkrevende industri.

6.4 Virkemiddelbruk

Endringene i elforsyningssystemet fra 1990 har i grove trekk gått ut på å erstatte det tidligere forvaltnings- og samarbeidssystemet med et marked for elkraft, der aktørene skal konkurrere med hverandre og der kundene fritt kan velge leverandør. Endringene i 1990-årene kan i hovedsak betraktes som tiltak for å etablere rammevilkår for et slikt marked.

6.4.1 Virkemidler for å ivareta konkurranse og monopolkontroll - omsetningskonsesjon

Energiloven av 1990 legger til rette for konkurranse innen kraftproduksjon og omsetning, mens overføringsnettene (kraftledningsnettene) betraktes som naturlige monopoler.²⁸ Imidlertid har mange energiverk i Norge tradisjonelt drevet både nettvirksomhet og omsetning av kraft, og de eier store deler av nettene. Driften og eierskapet til overføringsnettene er nå fordelt på mange selskaper, og som regel de samme som skal konkurrere om omsetning og i noen grad produksjon. Statnett SF eier imidlertid det meste av sentralnettet, og de øvrige energiverk leier ut sine andeler i sentralnettet til Statnett.

²⁸ Begrunnelsen for å regulere overføringsnettene som et naturlig monopol er todelt. For det første består kostnadene ved kraftoverføring av en stor andel faste kostnader. Parallellt innenfor samme forsyningsområde ville ha ført til en samfunnsøkonomisk løsning med kapital. Samtidig har kraftledninger en estetisk/miljømessig uheldig side. For det andre er det nødvendig å gi aktørene lik tilgang til kraftledningsnettene for å oppnå konkurranse om produksjon og omsetning (Ot prp nr 43 (1989-90)).

For å gi alle aktørene lik tilgang til overføringsnett er energiloven med forskrifter, deriblant omsetningskonsesjon, det viktigste virkemiddelet. Forskriftene til energiloven slår fast at konsesjonæren plikter å stille ledig kapasitet i nettet til disposisjon for andre som ønsker å overføre kraft i konsesjonærens nett, og at overføringsprisen ikke skal være diskriminerende mellom netteiers og andres transport. Netteierens kostnader knyttet til drift, vedlikehold osv. av sitt nett skal dekkes ved at den som overfører kraft i nettet, betaler en godtgjørelse – kalt overføringstariff eller nettatariff – til netteier. NVE fører kontroll med nivået på tariffene for å hindre at monopolet misbrukes til en særlig høy avkastning, og for å sikre effektiv utbygging og drift.²⁹

Alle som forestår omsetning av elektrisk energi må ha omsetningskonsesjon.³⁰ Energiloven §4-3 bestemmer at det kan knyttes følgende typer vilkår til omsetningskonsesjonene:

- om den interne organisering og regnskapsførsel i energiverket³¹
- om tariffen for overføring og at konsesjonæren skal stille ledningsnettets ledige kapasitet og/eller overføringsevne til disposisjon for andre som forestår elforsyning og for produsenter og brukere av elkraft
- om plikt for konsesjonæren til å gi opplysninger av teknisk og økonomisk art som er nødvendige for utøvelse av myndighet etter energilovens kap 4.
- ytterligere vilkår når dette i det enkelte tilfelle finnes påkrevet av almenne hensyn.

Etter energiloven §2-3 er det Kongen i statsråd som fatter vedtak om konsesjon, men denne myndigheten er delegert til Olje- og energidepartementet ved kgl res av 18.01.91. Etter energiloven §2-2 er det imidlertid NVE som behandler konsesjonssøknadene.

Med hjemmel i energiloven og omsetningskonsesjonen fastsetter NVE inntektsrammer og effektiviseringskrav for energiverkene på bakgrunn av den informasjon de rapporterer til etaten. Et hovedpoeng i reguleringsmodellen er at netteiers inntektsgrunnlag til en viss grad frikobles fra netteiers faktiske kostnader. Netteier må dermed håndtere sine samlede nettkostnader innenfor den inntektsramme som NVE fastsetter individuelt for hver netteier. Rammene er fastsatt på grunnlag av hvert enkelt energiverks kostnadsnivå ut fra topografi, befolkningstetthet og geografisk utstrekning av nettområdet. For 1997 fikk alle en ramme basert på regnskapstallene for 1994-95, fratrukket 2 %, som et effektiviseringskrav.

²⁹ Etter bestemmelsene i Forskrift om kontroll av nettvirksomhet av 11.03.99 nr 302 med hjemmel i energiloven, er energiverk med nettvirksomhet pålagt rapportering. Denne informasjonen danner det viktigste grunnlaget for NVEs monopolkontroll.

³⁰ De fleste omsetningskonsesjonene er standardiserte innenfor grupper av sammenlignbare energiverk, men innholdet i konsesjonene varierer mellom gruppene (intervju i Olje- og energidepartementet 08.04.99). Også Statnett og Norpool må ha omsetningskonsesjon, men for disse selskapene er vilkårene mer skreddersydde. Blant annet er Statnett i sin konsesjon pålagt systemansvar for sentralnettet (jf avsnitt 6.5.5).

³¹ De mer detaljerte bestemmelser om regnskapets oppbygging er gitt i Forskrift om kontroll av nettvirksomhet 11.03.99 nr 302. Det regnskapsmessige skillet er innført for å hindre krysssubsidiering mellom overføring (monopolet) på den ene siden og produksjon og omsetning (konkurranse) på den andre siden.

Dersom nettkostnadene reduseres, vil netteiers avkastning øke. Ved kostnadsøkninger reduseres netteiers avkastning. En avveining mellom det å gi eierne tilstrekkelige økonomiske incentiver og den økonomiske risikoen for netteier, innebærer at NVE samtidig har satt en øvre og nedre grense for avkastning.³²

6.4.2 Virkemidler for sikre energiøkonomisering og geografisk prisutjevning

En av begrunnelsene for å etablere et friere marked for kraftomsetning har vært at dette vil bidra til at prisene i det lange løp vil gjenspeile utbyggingskostnadene for ny kraft. Dette gir også mulighet for å vurdere muligheter for energiøkonomisering opp mot kostnader forbundet med nye kraftutbygginger. Regjeringen mente at et slikt balansesynspunkt på planleggingen av billigste energioppdekning burde stå sentralt i energiverkenes virksomhet, og at verkene burde ha et ansvar for å vurdere energiøkonomisering hos abonnentene (Ot prp nr 43 (1989-90), s 20).

Med varierende grad av egedekning vil energiverkene imidlertid ha ulike motivasjon til innsats for energiøkonomisering. I Energiloven ble det derfor innført bestemmelser som gir staten hjemmel for å stille krav om energiøkonomiseringsvirksomhet.³³ NVE er tillagt myndighet til å påse at konsesjonærens forpliktelser på dette området overholdes. Denne myndigheten utøves bl a ved at energiverkene sender inn sine planer til NVE, og rapporterer om gjennomføringen av planene.

I Ot prp nr 43 (1989-90) ble det lagt til grunn at markedet ville bidra til å utjevne kraftkostnadene mellom ulike forsyningsområder, og at forbrukerne ut fra et rent effektivitetssynspunkt burde betale for de reelle fordelingskostnadene. Men dette prinsippet ville i følge proposisjonen gi uakseptable elpriser i enkelte områder, fordi kostnadene ved overføring av elkraft varierer betydelig geografisk pga. ulike avstander, ulike topografi og forskjellig abonnements-tetthet. Virkemidler for å utjevne fordelingskostnadene er anleggskonsesjon og statlig tilskudd til utbygging og vedlikehold av fordelingsnett i områder med særlig vanskelige forsyningsforhold. Energiloven §3-4 gir hjemmel for å kunne stille vilkår knyttet til anleggskonsesjon om at konsesjonæren skal gå inn i større sammenslutninger eller å ta opp i seg andre energiverk for å utjevne fordelingskostnadene.³⁴

³² "NVEs rolle og oppgaver etter energiloven" foredrag av vassdrags- og energidirektør Erling Diesen 29.04.98 <http://www.nve.no/foredrag/diesen5.html>

³³ Slike vilkår settes i konsesjonene for elektriske anlegg i medhold av lovens §3-4. Kravene er ikke spesifisert i loven fordi konsesjonærens ulike størrelse mht. leveransevolum og administrativ kapasitet kan legge begrensninger på hvor mye det med rimelighet kan kreves. Imidlertid omtales noen minstekrav om informasjon og rådgivning i Ot prp nr 43 (1989-90) s 89.

³⁴ Ordningen med statsstøtte har eksistert siden 1938, og er derfor ikke et nytt virkemiddel. I Ot prp nr 43 (1989-90) ble det gitt uttrykk for at i de tilfeller hvor det er hensiktsmessig med sammenslutninger, bør det settes slikt vilkår om at dette skjer for at det skal kunne gis statsstøtte. Dette innebærer at statsstøtte først vil være aktuell etter at den effektivisering som kan oppnås gjennom sammenslutninger er utnyttet. I følge informantene i Olje- og energidepartementet (intervju 08.04.99) har imidlertid sammenslutningsvilkåret hittil ikke blitt benyttet i anleggskonsesjonene.

6.4.3 Virkemidler for åsikre leveringskvalitet

Energiloven §3-3 fastsetter at den som gis områdekonsesjon har plikt til å levere elkraft innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for.³⁵

I områdekonsesjonen kan det stilles vilkår om leveringskvalitet og om at abonnentene gis informasjon om den leveringskvalitet som kan påregnes i området.

Den samme bestemmelsen i loven gir også Olje- og energidepartementet myndighet til å sette i verk rasjonering når særlige grunner taler for det. Slike særlige grunner vil i første rekke være når det inntreffer vannmangel og etter at en har utnyttet de muligheter som ligger i tørråssikringsfondene til å dekke ekstrakostnader forbundet med å dekke kraftbehovet i slike situasjoner.

6.4.4 Kraftbørsen

Kraftbørsen ble dannet ved at Samkjøringen i 1993 ble slått sammen med Statnett SF, og organisert i et heleid datterselskap av foretaket, Statnett Marked AS, som skulle være en omsetningssentral hvor alle aktører fikk lik tilgang. Fra og med 1996 ble det etablert et felles nordisk kraftmarked ved at Svenska Kraftnät ervervet en eierandel i Statnett Marked AS på 50%. I denne forbindelse endret kraftbørsen navn til Nord Pool ASA – Den nordiske elbørsen. Dette innebar først og fremst felles spilleregler med hensyn til bilateral handel. Omreguleringen av elforsyningen innebærer at forbrukerne fritt kan velge leverandør av selve kraften. Åpen informasjon er imidlertid grunnleggende for at et marked skulle fungere og for myndighetenes tilsyn, kontroll og overvåking av leveringssikkerheten. Det er Kraftbørsen som skal sørge for at markedsinformasjonen blir tilgjengelig for energiverkene, sluttbrukere og myndighetsorganer gjennom selve markedsklareringen. Analyser av informasjonen foretas derimot av myndighetsorganene, ikke av Kraftbørsen.

Fra og med 1997 er det ikke lenger kostnader knyttet til å bytte leverandør. I sluttbrukermarkedet har kundene nå anledning til å skifte leverandør, med 3 ukers varsel til tidligere leverandør, uten kostnader.³⁶

Fram til 1992 hadde den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft enerett på handel med utlandet. I dag har Statnett SF monopol på nettforbindelser med utlandet, men alle energiverk i engrosmarkedet kan handle med utlandet. Det kreves imidlertid egen konsesjon etter energiloven for krafthandel med utlandet, og det gis konsesjon for hver avtale som inngås mellom norske kraftprodusenter og utenlandske foretak.³⁷ Konkurranselovgivningen vil i tillegg komme til anvendelse innenfor den konkurransutsatte delen av kraftmarkedet (NOU 1998:11). Statnett SF har konsesjon for å ivareta teknisk og administrativ tilrettelegging av den kortsiktige kraftutvekslingen med utlandet.

³⁵ Tidligere hadde konsesjonæren både plikt og enerett til å levere strøm innenfor forsyningsområdet. Et sentralt element for å etablere et marked var å fjerne eneretten, men ikke plikten.

³⁶ I Forskrift om kraftomsetning og nettjenester av 11.03.99 nr 301 (med hjemmel i energiloven) er det fastsatt nærmere regler om dette.

³⁷ Rammebetingelsene for utenlandshandelen med kraft ble gitt i St prp nr 81 (1991-92), Innst S nr 178 (1991-92), St meld nr 46 (1992-93) og St meld nr 11 (1995-96).

6.5 Statsforetakenes samfunnsoppgaver

6.5.1 Statnett SF

Statnett SF har for det første et juridisk og økonomisk ansvar for å bygge og drive sentralnettet. Dette omfatter systemutvikling og utbygging, vedlikehold og teknisk drift av overføringsanlegg,³⁸ og innebærer bl a at Statnett har ansvar for at sentral overføring av kraft fungerer tilfredsstillende i alle deler av landet. Dette gjelder også deler av landet hvor tariffene ikke dekker kostnadene ved investering, drift og vedlikehold av overføringsnettet (St prp nr 100 (1990-91)). Ansvaret for planleggingen av det overordnede, landsomfattende overføringsnettet fra produsent til bruker, omfattes imidlertid ikke av Statnetts systemutviklingsansvar, men er tillagt NVE gjennom praktiseringen av energilovens krav om konsesjon for elektriske anlegg.

For det andre har Statnett SF ansvaret for å sørge for at det hele tiden produseres akkurat så mye kraft som det til enhver tid forbrukes i det norske systemet, den såkalte driftskoordineringen. Den nordiske kraftbørsen er i dag et sentralt virkemiddel i denne sammenheng. Utenlandske aktører handler nå på kraftbørsen til samme regler som norske aktører (NOU 1998:11).

Statnett har juridisk og økonomisk ansvar for å stille nettjenester til disposisjon for kjøpere og selgere av kraft, og er dermed ansvarlig for de ytre rammene for kraftmarkedet. Foretakets forhold til markedsaktørene er nedfelt i omsetningskonsesjonen for foretaket.³⁹ Samtidig er Statnett og aktørene i markedet forpliktet til å utveksle informasjon om forhold som er av betydning for driftssikkerhet og avregning i sentralnettet (St prp nr 100 (1990-91)).

Statnett har monopol på kraftforbindelser (nettet) med utlandet. Foretaket administrerer også oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft på vegne av staten.

6.5.2 Statkraft SF

Ved etableringen av Statkraft SF ved årsskiftet 1991-92 trådte foretaket inn i den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft sine kontrakter med kraftintensiv industri og treforedlingsindustri samt avtalene om foregrepne hjemfall.

Statkraft SF fikk det forretningsmessige ansvaret for å oppfylle statens forpliktelser i forhold til industrikontraktene.⁴⁰ Det ble imidlertid tatt forbehold om at Olje- og energidepartementet gis anledning til å gripe inn dersom reforhandlingene eller Statkrafts utøvelse av sitt forretningsmessige ansvar, medfører endringer som innebærer vesentlige negative konsekvenser for sysselsettingen i det lokalsamfunn kraften forutsettes benyttet. Endringer i kontraktene må forelegges departementet skriftlig før beslutning fattes med endelig virkning. Samtidig må industrikunder som ønsker å foreta disponeringer som kan være i

³⁸ Vilkår om dette er nedfelt i foretakets anleggskonsesjoner. Teknisk drift og vedlikehold er også regulert etter forskrifter med hjemmel i lov om tilsyn med elektriske anlegg.

³⁹ Omsetningskonsesjonen inneholder prinsipper for tariffing av overføringstjenester og vilkår for hvordan begrensninger i overføringskapasitet og flaskehals skal håndteres.

⁴⁰ I St prp nr 100 (1990-91) ble det forutsatt at Statkraft kontrollerer at industrikontraktene og alle vilkår og forutsetninger knyttet til dem overholdes av industrien, og at Statkraft tar de nødvendige skritt for å heve eller reforhandle kontraktene dersom vilkårene ikke overholdes.

strid med myndighetenes forutsetninger og vilkår for bruken av kraften, ta dette opp med departementet. Statkraft er forpliktet til å gi skriftlig informasjon til departementet om industriens kraftforbruk, kraftkontrakter etc.

Statkrafts forpliktelser vedrørende industrikontraktene og avtalene om foregrepne hjemfall er ikke fastsatt i vedtektene for selskapet, fordi Regjeringen, i følge St prp nr 100 (1990-91), ikke såbehov for det, og fordi dette ville kunne *”skape et uklart ansvarforhold mellom Statkraft, regjering og Storting. Eieren vil imidlertid fortsatt kunne ivareta de sektorpolitiske hensyn gjennom foretaksrådet”* (s 44). Departementets styring skjer m a o her gjennom eierstyring i foretaksrådet.

6.5.3 Finansiering av statsforetakenes samfunnsoppgaver

Statnetts virksomhet og investeringer finansieres ved den godtgjørelse foretaket mottar fra energiverkene for deres bruk av sentralnettet. I følge Ot prp nr 43 (1989-90) vil det økonomiske målet for nettvirksomhet være en normal avkastning påinvestert kapital.⁴¹

Flere av industrikontraktene inneholder rabatter i forhold til markedsprisen for elkraft. Begrunnelsen for rabattene er at industrien påtar seg visse forpliktelser ut over hva som er påkrevet i lovverket.⁴² Staten yter ikke økonomisk kompensasjon for det inntektsbortfall dette måte medføre for Statkraft.

6.6 Tilsyn med konkurransen i markedet

NVEs hovedoppgaver i forhold til de deregulerte delene av kraftmarkedet er primært knyttet til monopolkontrollen som er omtalt ovenfor. Energiloven, lovens forskrift og konsesjonene gir NVE myndighet til åutarbeide nærmere retningslinjer knyttet til en rekke forhold, samtidig som etaten er gitt myndighet til åtreffe ulike typer enkeltvedtak, f eks i tvister mellom konsesjonærer. NVE gir ogsåinformasjon til sluttbruker om muligheter til åskifte leverandør.

NVE har myndighet til åilegge tvangsmulkt hvis energiverk overtrer vilkår som er satt i henhold til energiloven. Hvis konsesjon gis påbakgrunn av uriktig informasjon om forhold av vesentlig betydning, eller konsesjonæren overtrer fastsatte vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake. I tillegg inneholder energiloven §7-5 bestemmelser om straff for overtredelse av loven eller bestemmelser og pålegg gitt i medhold av loven.

Konkurransetilsynet har etter prisloven og konkurranseloven generell fullmakt til åføre tilsyn med monopolbedrifter. Den kontroll av nettmonopoler og markedet som er hjemlet i energiloven, er imidlertid tillagt Olje- og energidepartementet og NVE.

Konkurransetilsynet har ansvar for åovervåke pris- og konkurranseforhold der energiloven ikke gir klare føringer, og åpne at energiloven både fra myndig-

⁴¹ For 1996 ble det i St prp nr 1 (1995-96) foreslått bevilget tilskudd til Statnett SF til dekning av sluttoppgjør vedrørende det akkumulerte underskuddet i oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft, jf ogsåSt prp nr 37 (1994-95) og Innst S nr 162 (1994-95).

F o m 1997 har imidlertid oppgjørsordningen gitt inntekter til statskassen.

⁴² Intervju i Olje- og energidepartementet 08.04.99

heter og fra bransjen forvaltes og praktiseres i tråd med prisloven og konkurranseloven. Konkurransetilsynet publiserer også tilbudene fra energiverkene.

6.7 Oppsummering

Omreguleringen av elforsyningen har i hovedsak blitt begrunnet ut fra effektivitetshensyn. Den viktigste begrunnelsen for å omorganisere den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft i to statsforetak, Statnett SF og Statkraft SF har vært omreguleringens skille mellom nettmonopol og konkurranse om produksjon og omsetning. Selskapsformen ble begrunnet ut fra en avveining mellom statens styringsbehov og selskapenes behov for forretningsmessig handlefrihet.

Statlig myndighetsutøvelse synes primært å være knyttet til for det første at markedet skal fungere effektivt med like konkurransevilkår for aktørene, og for det andre ivaretagelse av hensyn som markedet ikke anses å kunne ivareta i tilstrekkelig grad, som energikonomisering, geografisk prisutjevning og leveringskvalitet. Samtidig settes det rammer for i hvilken utstrekning Statkraft SF kan legge forretningsmessige prinsipper til grunn for sin ivaretagelse av industrikontraktene. De viktigste virkemidler i den statlige styringen er energiloven med forskrifter, deriblant konsesjoner.

Statsforetakenes samfunnsoppgaver er primært knyttet til drift og koordinering av sentralnettfunksjonen, deriblant ansvaret for kraftbørsen (Statnett SF), og ivaretagelsen av industrikontraktene (Statkraft SF). Statsforetakene har monopol på disse funksjonene. Det er ikke etablert særskilte finansieringsordninger for utførelsen av samfunnsoppgavene.

7 Statlig eierskap og sektorstyring

7.1 Innledning

De statlige virksomhetene som har vært sentrale på de fem politikkområdene vi har belyst i de foregående kapitlene, har i løpet av de siste 10 år endret tilknytningsform; enten fra forvaltningsorgan⁴³ til selskap, eller fra en selskapsform til en annen. Rammevilkårene på politikkområdene er også endret. Markedskreftene er blitt tillagt større vekt enn tidligere gjennom deregulering. Samtidig har det funnet sted en relativt omfattende reregulering. I dette kapitlet belyses de fem politikkområdene med fokus på følgende hovedspørsmål:

- Er begrunnelsene som gis for deregulering og selskapsdannelse de samme eller er de så sektorspesifikke at de ikke kan sammenlignes?
- Er det noen typer samfunnsmessige hensyn og mål som er gjennomgående for de fem områdene?
- På hvilken måte og gjennom hvilke virkemidler søker myndighetene å ivareta de overordnede mål- og hensyn? Og i hvilken grad søkes de samfunnsmessige hensyn på de fem områdene ivaretatt gjennom de samme typer virkemidler?
- Hvilke roller tillegges de ulike statlige myndighetsorganer i forhold til virkemidlene?

7.2 Begrunnelse for deregulering og selskapsdannelse

Begrunnelsene for selskapsdannelsene og dereguleringen slik de kommer til uttrykk i de offisielle dokumentene gir et inntrykk av hvordan statlige myndigheter fortolker situasjoner, hvilke problemer de oppfatter som de viktigste og hvilke løsninger de mener er nødvendige eller ønskelige.

7.2.1 Hvilke begrunnelser ble gitt for selskapsdannelse og deregulering?

Et hovedinntrykk fra dokumentstudiene er at endring av overordnede mål og hensyn på politikkområde i liten grad brukes som begrunnelse for deregulering. Tvert om gir de offisielle dokumenter uttrykk for at de overordnede samfunnsmålene og hensynene ligger fast også etter deregulering og selskapsdannelse. Samtidig synes det relativt gjennomgående at målformuleringene er overordnede, generelle og sammensatte. Det gis imidlertid klart uttrykk for at omdanning av virksomhetene til statlige selskap innebærer *endringer* av virksomhetenes rolle i sektorpolitikken og hvilke mål og hensyn det statlige selskapet forventes å ivareta (jf 7.3).

Begrunnelser for deregulering og selskapsdannelse kan grupperes i to hovedkategorier:

⁴³ Forvaltningsbedrift er en underform av forvaltningsorganmodellen.

-
- *Endringene begrunnes som nødvendige tilpasninger til grunnleggende endringer i omgivelsene.* Slike forhold kan være internasjonalisering, juridiske forpliktelser som følger av internasjonale avtaler, utvikling av ny teknologi og strukturelle endringer i sektoren eller markeder m v.
 - *Endringene begrunnes i effektivitetshensyn.* Dette vil si at endringene begrunnes med at selskapsdannelse og deregulering på en bedre måte enn det eksisterende virkemiddelapparatet ivaretar kostnads- og/eller formåseffektivitet innenfor sektoren.

De to hovedkategoriene av begrunnelser er ikke gjensidig utelukkende, og i praksis kan det finnes begrunnelser med elementer fra begge. I forhold til hovedkategorier av begrunnelser synes de fem politikkområdene å fordele seg som følger:

Endringer som følge av tilpasninger til grunnleggende endringer i omgivelsene

På flere av politikkområdene er dereguleringen knyttet til ikrafttreddelsen av EØS-avtalen. Artikkel 37 i Romtraktaten har særlig betydning for statlige handelsmonopoler. Denne bestemmelsen er tatt inn i EØS-avtalens artikkel 16 og forplikter avtalepartene til å sikre at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke oppstår forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet når det gjelder vilkårene for kjøp og salg.

På legemiddelområdet og på alkoholområdet skjedde dereguleringen raskt. EØS-avtalen var den direkte foranledningen og begrunnelse som ble gitt for opphevelsen av statsmonopolet til NMD og statsmonopolet knyttet til import, eksport og engrossalg av alkoholholdig drikk som resulterte i deling av Vinmonopolet.

Informantene i Sosial- og helsedepartementet understreket at myndighetene mente at det viktigste var å holde fast på Vinmonopolet, og at en ikke så det som formåstjenlig å få en rettslig prøving av monopolspørsmålet på grossistleddet i alkoholomsetningen. Utskilling av Arcus fra Vinmonopolet ble ansett som en nødvendig tilpasning til EØS-avtalen og nærmest som en minimumsløsning som en noe motstrebende satte i verk.

Selv om opphevelse av monopolet på legemiddelområdet også var et resultat av ikrafttreddelsen av EØS-avtalen, hadde monopolet vært politisk kontroversielt siden det ble opprettet på 50-tallet. Norsk Medisinaldepots monopol var blitt utsatt for press i lang tid før dereguleringen (Moen 1997). Omgjøring av NMD til statsaksjeselskap ble begrunnet med at NMDs rolle var endret og at NMD måtte ha rammebetingelser som ga mulighet til å konkurrere på like vilkår som private aktører, m a o et effektivitetsargument.

Samlet sett synes endringene på legemiddel- og alkoholområdet i første rekke å ha blitt begrunnet ut fra at endringene var en nødvendig tilpasning til endrede rammebetingelser som følge av EØS-avtalen, selv om det er visse innslag også av effektivitetshensyn når det gjelder omdanningen av NMD.

Endringene begrunnes ut fra effektivitetshensyn

For elforsyningen ble dereguleringen i første rekke begrunnet med at en ønsket å oppnå høyere avkastning på realkapitalen i systemet og å stimulere til mer effektiv ressursbruk. Ytre forhold, som f.eks. internasjonalisering og teknologi, synes å ha vært lite framtreddende som begrunnelser i offisielle dokumenter.

Begrunnelsene for å omforme den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft til to statsforetak, Statnett og Statkraft, var todelt. Selve utskillingen av Statnett ble først og fremst begrunnet i et behov og ønske om å etablere et klart skille mellom virksomhet knyttet til fordelingsnett og virksomhet knyttet til produksjon og salg av kraft. Dette skillet var selve grunnpilaren i den dereguleringen som fant sted like før omdannelsen av Statkraft, og utskillelsen av Statnett ble vurdert som avgjørende for at det nye kraftmarkedet skulle kunne etableres og fungere etter intensjonene. Valget av selve tilknytningsformen var i hovedsak begrunnet i en avveining mellom hensynet til effektiv drift og konkurranseevne på den ene siden og ivaretagelse av viktige samfunnsmessige interesser på den andre siden.

Nødvendig tilpasning både til endrede rammevilkår og effektivitetshensyn

På tele- og postområdet synes begrunnelsene for deregulering å ha vært mer sammensatte og påvirket både av endringer i omgivelsene (teknologi, EØS, mv) og av et ønske om å etablere rammevilkår som stimulerer til effektiv ressursutnyttelse. Selskapsdannelsene har primært skjedd ut fra et ønske om å etablere rammevilkår som er tilnærmet like konkurrentenes. Selskapsdannelsene knyttes ikke direkte til vedtak om deregulering, men måses i sammenheng med endrede rammevilkår.

På teleområdet har dereguleringen skjedd gradvis, og teknologisk utvikling har stått sentralt. Den teknologiske utviklingen innebar for det første at tele-, data- og medieområdet var i ferd med å smelte sammen ved at både lyd, bilde og data kunne overføres i samme fysiske nett. Dette gjorde det vanskelig å skille monopolet fra uregulerte sektorer. For det andre har mulighetene for trådløs signaloverføring økt, slik at det er mulig å omgå det faste nettet. Begrunnelsen som ble gitt for selskapsdannelsen var hovedsakelig at Televerket måtte gis økt forretningsmessig handlefrihet for å kunne overleve i den internasjonale konkurransen på de mest krevende områdene. De siste års deregulering av teleområdet er knyttet til EØS-avtalen og EUs beslutning om å avvikle telemonopolene fra 01.01.1998.

Postområdet er ikke deregulert på samme måte som de andre områdene. Her er det fortsatt enerettsområder, samtidig som det over relativt lang tid har eksistert markeder med konkurranse. Imidlertid har teknologisk utvikling og større omfang av private alternative tjenester vært framholdt som så store utfordringer for Postverket at institusjonen måtte få økt handlefrihet for å kunne foreta nødvendige omstillinger. Nytt EU-direktiv på postområdet førte i første omgang til mindre endringer i postloven. På postområdet arbeider for øvrig EU med planer for en gradvis deregulering.

Oppsummeringsvis kan de fem områdene i hovedsak grupperes slik i forhold til hovedbegrunnelser:

-
- Legemiddelområdet og alkoholomsetning: Endringene var nødvendige tilpasninger til grunnleggende forandringer i omgivelsene og rammebetingelsene .
 - Elforsyningen: Nasjonalt motivert ut fra ønsket om effektivisering av sektoren som helhet.
 - Tele- og postområdet: Et samspill mellom nødvendige tilpasninger til grunnleggende endringer i omgivelsene og rammebetingelsene og behov for effektivisering.

7.2.2 Statlig eierskap påderegulerte politikkområder - Sikkerhetsforanstaltning eller styringsbehov?

I kapittel 1.2.1 er det vist til de begrunnelser som er gitt for statlig eierskap. Statlig eierskap er i stor grad historisk betinget (jf St meld nr 40 (1997-98) Statlig eierskap i næringslivet). Statlig eierskap er som regel begrunnet i at staten har styringsbehov og - interesser overfor selskapet. Når selskapet ikke lenger har monopol eller er et samfunnspolitisk og sektorpolitisk virkemiddel, kan styringsbehovene endre seg eller sikres gjennom andre virkemidler enn eierskap. Beslutningene om blant annet delprivatisering av Norsk Medisinaldepot AS, Arcus AS og Telenor AS kan ses i en slik sammenheng. I den sammenheng er det grunn til å peke på at begrunnelsene som blir brukt for delprivatisering i visse tilfeller er sammenfallende med de begrunnelser som ble gitt i forbindelse med dannelsen av statsaksjeselskapene. Slik sett kan disse selskapsdannelsene ses som et trinn i en mer omfattende fristillingsprosess.

I Statskonsults rapport 1998:21 konkluderes det med at staten er en relativt passiv eier og at den i liten grad bruker eierstyring for å nå sektorpolitiske mål. Dette gjelder både for selskaper i konkurranse og de som er i en eller annen form for monopolsituasjon. Det er imidlertid ikke grunnlag for å trekke som konklusjon at eierskap ikke anses som betydningsfullt, eller at eierstyring er uten betydning i sektorpolitikken. Eierstyring gir andre styringsmuligheter enn dem som følger av de generelle regulatoriske styringsvirkemidlene. Behovet for slike styringsmuligheter kan endres over tid, og kan også anses som en sikkerhetsforanstaltning for mulige situasjonsbestemte og tidsbestemte styringsbehov.

7.3 Hvilke må- og hensyn tillegges vekt etter dereguleringen?

Dereguleringen av sektorene og selskapsdannelsene har ført til et tydeligere skille mellom forretningsmessige mål og samfunnsmessige mål. I stortingsmeldinger og proposisjoner presiseres det at selskapene skal styres etter forretningsmessige prinsipper, og at måsettingene vil være knyttet til *økonomiske* mål for selskapene.

Skillet mellom forretningsmessige mål og samfunnspolitiske hensyn kommer også til uttrykk i måten staten organiserer oppgaveløsning på og hvordan tjenesteproduksjon finansieres. Det nedfeller seg blant annet i hvordan samfunnsoppgaver som staten anser som viktige, men som ikke er forretningsmessig lønnsomme, finansieres.

For alle politikkområdene gir de offisielle dokumenter eksplisitt uttrykk for at de overordnede samfunns- og sektorpolitiske målene i stor grad ligger fast. På den ene siden kan dette være uttrykk for at politiske myndigheter mener at de samme mål kan ivaretas ved mer markedsbaserte løsninger. I såfall kan dette indikere en ideologisk endring der troen på markedsløsninger har fått økt tilslutning. På den andre siden kan utsagn om at målene ligger fast ses som et uttrykk for at Regjeringen ønsker å dempe politiske motsetninger for å øke mulighetene for å få tilslutning til endringene.

Samtidig med dereguleringen har det blitt foretatt relativt omfattende rereguleringer. Rereguleringen kan ses som et uttrykk for at markedet ikke fullt ut anses å kunne ivareta samfunnsmessige- og sektorpolitiske hensyn (jf 7.4). Sentrale samfunns- og sektorpolitiske mål som søkes ivaretatt på annen måte enn gjennom markedet, er i første rekke knyttet til overordnede mål om *lik tilgjengelighet til like/rimelig like vilkår*.

Mål om lik tilgjengelighet henger både sammen med at tjenestene er landsdekkende og at prisene på tjenestene ikke varierer etter geografiske områder. Lik tilgjengelighet nedfeller seg derfor også ved at det på flere av politikkområdene ikke er anledning til å prise tjenestene ulikt i forhold til faktiske kostnader i ulike deler av landet. For flere av politikkområdene har like priser uavhengig av for eksempel bosted vært et sentralt mål før dereguleringen. Marked og konkurranse er vanskelig å forene med like priser. Måsetningen om like eller tilnærmet like vilkår, søkes ivaretatt gjennom ulike former for prisregulering, jf 7.4.3.

7.4 Virkemidler for å ivareta samfunnsmessige- og sektorpolitiske mål

Deregulering av statlige monopoler innebærer at markedet skal sørge for at det er et tilbud av en vare eller en tjeneste som tidligere ble ivaretatt av monopolet. Dersom de effektene markedet skaper ikke harmonerer med overordnede mål eller gir en samfunnsøkonomisk ulønsom bruk av ressursene, kan myndighetene iverksette ulike typer tiltak for å dempe disse effektene. Myndighetene kan gripe inn i et marked med adferdsregulerende tiltak. Da griper man direkte inn i en av de mest grunnleggende handlingene hos markedsaktørene, for eksempel prissettingen. Myndighetene kan også gripe inn med strukturregulerende tiltak, for eksempel med konsesjoner for å kontrollere aktørs adgang til markedet. Slik regulering vil kunne ha konkurransehindreende effekt, og bruken av slike tiltak må balanseres mot risikoen for å hindre konkurranse.

I de følgende avsnitt skal vi belyse hvilke virkemidler myndighetene bruker for å ivareta måsetninger som man antar ikke vil bli ivaretatt av markedet. I tabellen nedenfor gis en skjematisk oversikt over virkemiddelbruken på de studerte politikkområdene.

Virkemidler	Legemiddel	Alkohol	Post	Tele	El-forsyningen
Reguleringer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Konsesjoner	Alle	Alle	Innenfor enerettsområdet	Når markedsandelen er større enn 25%	Alle ⁴⁴
Statlig kjøp av tjenester	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei
Prisreguleringer	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Eierstyring	Delprivatisering	Delprivatisering	Ja	Delprivatisering	Ja

7.4.1 Konsesjoner som virkemiddel

Konsesjonsvilkår har etter dereguleringen blitt et viktig virkemiddel for å sikre at de samfunnsmessige målene på sektorene blir ivaretatt. Konsesjoner brukes også til å kvalitetssikre operatørene.

Hvilke må ivaretas gjennom konsesjoner?

I utgangspunktet ser det ut som om både samfunns- og sektorpolitiske mål søkes ivaretatt gjennom konsesjoner. Dette kan være:

- krav om et landsdekkende tilbud av varen eller tjenesten
- krav om en fast leveringstid
- andre spesielle krav på sektoren.

Ved siden av å sikre at de mer overordnede målsettinger på en sektor blir ivaretatt, kan konsesjonene også brukes for å sikre at *spesielle samfunnsoppgaver* ivaretas. Dette blir særlig brukt i konsesjonene til Telenor og Posten Norge. Det kan være oppgaver knyttet til totalforsvaret (for eksempel har både Posten Norge og Telenor slike forpliktelser), fritak for porto for postsendinger med blindeskrift og ytelser til nød- og sikkerhetstjenesten (Kystradioen).

Både på legemiddelområdet og alkoholområdet, er konsesjonene til de statlige og de andre selskapene langt på vei identiske. Konsesjonene på disse områdene er sentrale for å ivareta de generelle sektorpolitiske målene, men brukes i liten grad for å sikre at spesielle samfunnsoppgaver blir ivaretatt.

I elforsyningen er de to statsforetakene underlagt de samme krav om konsesjon som de privateide og andre offentlig eide energiverk. Selv om konsesjonen til Statnett SF er spesielt tilpasset dette selskapet, er konsesjonsvilkårene i hovedsak ikke prinsipielt annerledes enn for de andre aktørene i sektoren. Forskjellen er i første rekke at Statnett SFs samfunns- og monopoloppgaver er knyttet til sentralnettet og markedssentralfunksjonen, mens de andre nettaktores monopoloppgaver er knyttet til deres egne regionale og lokale nett.

På teleområdet hvor det bare er Telenor som har konsesjon (fasttelefoni), er konsesjonen svært detaljert når det gjelder krav og pålegg. Konsesjonen til Telenor inneholder alle de pålagte oppgaver, også de tilfeller hvor staten kjøper tjenestene av Telenor. Tilsvarende type oppgaver på legemiddelområdet er ikke omtalt i konsesjonen, men blir ivaretatt gjennom egne avtaler.

Når kreves det konsesjon?

⁴⁴ Det benyttes ulike typer konsesjoner til ulike formål.

Det varierer mellom sektorene hvem som er konsesjonspliktig. I de tilfeller der konsesjoner brukes for åkvalitetssikre operatørene, kreves det konsesjon for alle operatører påmarkedet. Dette gjelder for grossistvirksomhet både innenfor alkohol og legemidler. Pådisse sektorene ønsker myndighetene en sterk kontroll med virksomheten og med hvilke aktører som skal ha markedsadgang.

Påtelesektoren kreves det konsesjon for aktører med dominerende markedsandel, dvs mer enn 25% av markedet. Andre aktører er kun underlagt registreringsplikt. I Norge er det gitt *en* konsesjon for fasttelefoni og *tre* for mobiltelefoni. Konsesjonen for fast telefoni er primært et virkemiddel for å sikre samfunnspolitiske måsettinger og konkurransemål. Postloven åpner for å kreve konsesjon av alle postoperatører. Konsesjonsområdet er i dag begrenset til åomfatte enerettsområdet og det er Posten Norge BA som er tildelt konsesjon. I tillegg er det gitt en konsesjon til Statens forvaltningstjeneste for postombæring i sentralforvaltningen.

I elforsyningen benyttes flere typer konsesjoner, og det kreves konsesjon av alle aktører. De viktigste typer konsesjon knyttet til transport og omsetning er områdekonsesjon, konsesjon for elektriske anlegg, omsetningskonsesjon og konsesjon for krafthandel med utlandet. For vassdragsregulering, utbygging og produksjon er det egne konsesjoner.

Hvem tildeler konsesjon?

I prinsippet er det Kongen i statsråd som tildeler konsesjon. Som hovedregel er dette delegert til det aktuelle fagdepartement. Fagdepartementet kan igjen delegere dette ansvaret til et tilsynsorgan. Hvordan dette praktiseres kan ha sammenheng med type konsesjon, politikkområdet eller departementets tradisjon.

Det ser ut som om ansvaret for åtildele konsesjon ligger i departementet i de tilfeller der hovedformålet med konsesjonen er åsikre samfunnsmessige mål som f eks landsdekkende tjenester. I slike tilfeller er konsesjonene gjerne detaljert og omfatter ulike påagte oppgaver.

Påsektorer der kvalitetssikring av operatørene veier tungt, er tildeling delegert til tilsynsorgan. Dette gjelder legemiddel og alkohol.

7.4.2 Statlig kjøp av tjenester påderegulerte områder

Det er ikke gitt at et selskap som skal drive rent forretningsmessig vil ivareta målet om landsdekking uten noen form for kompensasjon. Det samme gjelder andre oppgaver som tidligere ble ivaretatt av statsmonopolene. Dette kan være spesielle samfunnsoppgaver eller myndighetsoppgaver som fortsatt blir ivaretatt av selskapet.

Finansiering av et landsdekkende tilbud

Kravet om åivareta et landsdekkende tilbud påtilnærmet like vilkår for kundene er nedfelt i konsesjonene til alle grossistene innenfor medisin og alkohol, Telenor AS (eneste med sterk markedsstilling) og Posten Norge BA.

De faktiske kostnadene knyttet til leveranser i distriktene vil ofte være høyere enn i mer sentrale strøk. Samtidig vil konkurransen gjerne være hardere i de tett befolkede områdene. Begge disse forholdene kan trekke i retning av høyere priser i distriktene. Spørsmålet om kompensasjon for kostnader knyttet til ivaretagelse av et landsdekkende tilbud til like eller tilnærmet like vilkår er i hovedsak blitt drøftet i post- og telepolitikken.

For å sikre likeverdige konkurransevilkår mellom aktørene på markedet åpner både teleloven og postloven for å pålegge operatører en avgift som skal dekke de forretningsmessig ulønnsomme delene av et landsdekkende nett. Spørsmålet knyttet til finansieringen av et landsdekkende tilbud på telesektoren ble drøftet i St meld nr 24 (1998-99). Meldingen presiserte at Telenor er pålagt denne oppgaven i kraft av sin stilling på markedet, og at det prinsipielt ikke er noe i veien for at aktørene på markedet kan konkurrere om å levere de tjenestene som er omfattet av leveringsplikten. Forutsetningen er at det er flere aktører som er i stand til å utføre denne oppgaven. I meldingen drøftes følgende to alternative finansieringsordninger som begge tar utgangspunkt i at aktørene på markedet i fellesskap skal dekke disse kostnadene:

- et tillegg i samtrafikkprisen,
- en fondsordning der aktørene på bakgrunn av omsetning (e.l.) betaler inn til et fond.

Samferdselsdepartementet anbefaler prinsipielt en fondsordning fordi den er mest oversiktlig og fordi den gir mulighet for å innføre konkurranse om leveringsforpliktelsen. Telenor har imidlertid i dag en så dominerende stilling at selskapet må ha betalt mer enn 90% av kostnadene knyttet til en slik ordning. Samferdselsdepartementet finner det derfor ikke hensiktsmessig å innføre en fondsordning nå. Dersom markedssituasjonen endrer seg vil Samferdselsdepartementet vurdere en slik ordning på nytt.

Innenfor postområdet ivaretas de landsdekkende tjenestene av Posten Norge BA som har enerett på deler av disse tjenestene. Kostnadene dekkes dels gjennom inntekter fra monopolområdet og dels gjennom statlig kjøp av tjenester. Ordningen med kjøp av tjenester ble innført på begynnelsen av 90-tallet og var ikke koplet til selskapsdannelse eller deregulering, men en følge av omlegging av det statlige økonomisystemet. Beregningsmodellen er blitt modifisert flere ganger.

Innenfor alkoholområdet og legemiddelområdet er alle grossistene pålagt å ivareta et landsdekkende tilbud uten at det gis noen form for kompensasjon. Siden det ikke gis kompensasjon for dette vil selskapene må dekke inn sine kostnader gjennom prisene på produktene.

I elforsyningen stilles det ikke krav til energiverkene om landsdekkende tilbud. Derimot har de lokale energiverkene plikt til å levere strøm innenfor det forsyningsområdet som deres nett dekker. Statnett SF er pålagt å levere strøm over hele landet ved å gi alle aktørene i markedet lik tilgang til sentralnettet. Alle selgere av selve strømmen som vare, også Statkraft SF, har rett til lik tilgang til nettet over hele landet slik at produsent og bruker fritt kan velge hvor de vil levere eller kjøpe strøm.

Finansiering av spesielle samfunnsoppgaver

I forbindelse med selskapsdannelse og deregulering ble oppgaveporteføljen til de ulike selskapene gjennomgått og spesielt påagte *samfunnsoppgaver* ble identifisert. Dette kan være oppgaver knyttet til totalforsvaret, spesielle ytelser for funksjonshemmede, beredskapslager for medisin, osv.

Som nevnt blir slike oppgaver i noen tilfeller pålagt selskapet uten noen form for kompensasjon. Hovedregelen i dag er imidlertid at slike oppgaver finansieres gjennom statlig kjøp av tjenester. Dette kan skje enten ved at staten kjøper tjenesten direkte fra et selskap eller ved at det utlyses anbudskonkurranse. Regelverket for offentlige innkjøp stiller krav om bruk av anbudskonkurranse. Så lenge det bare er en aktuell leverandør er det imidlertid anledning til å føre direkte forhandlinger.

Pålegemiddelområdet er opprettholdelse av et beredskapslager et eksempel på en spesiell samfunnsoppgave. Dette har til nå blitt ivaretatt av NMD gjennom en egen avtale mellom NMD og Helsetilsynet. Det er imidlertid vedtatt at denne oppgaven skal legges ut på anbud. (Ref. kap 2.4.2).

I elforsyningen gis ingen form for kompensasjon til Statnett SF og Statkraft SF for deres samfunnsoppgaver. Statnetts samfunnsoppgaver finansieres primært gjennom nettleien fra brukerne av sentralnettet. Foretakets økonomiske mål er en normalavkastning på investert kapital og driftskostnader. Statkrafts ivaretagelse av de såkalte industrikontraktene innebærer i noen tilfeller lavere priser enn hva Statkraft kan oppnå på det ordinære markedet. Foretaket gis ikke kompensasjon for dette.

Flere av Statkrafts og Statnetts samfunnsoppgaver, f.eks. energiøkonomisering, underleggelse av rasjoneringspålegg og tilknytning til beredskapsorganisasjonen, er i hovedsak ikke prinsipielt forskjellige fra de krav som pålegges de øvrige energiverk. Heller ikke de kommunale, fylkeskommunale og private energiverkene får økonomisk kompensasjon for utførelsen av slike oppgaver. Unntaket er her ordningen med tilskudd til energiforsyning i grisgrendte strøk, dvs. i områder hvor topografi og abonnements tetthet medfører urimelig høye overføringskostnader for abonnentene. Men denne ordning er i utgangspunktet først ment å skulle benyttes når alle effektiviseringsmuligheter er utnyttet (Ot prp nr 43 (1989-90)).

På flere av områdene utføres de samfunnsopplagte oppgavene i dag av statselskapet uten konkurranse. Dette henger trolig sammen med at statselskapet i mange tilfeller er eneste aktuelle leverandør. Ved en endret markedsituasjon er det ikke lenger opplagt at statselskapet skal ivareta denne type oppgaver. Det kan bli mer vanlig med konkurranse om denne type oppgaver, slik det nå legges opp til på legemiddelområdet.

7.4.3 Prisregulering som virkemiddel

En viktig politisk måsetting på samtlige sektorer er at tjenester og varer skal tilbys på rimelig like vilkår i alle deler av landet. Statlig fastsettelse av like priser er ikke forenlig med konkurranse. I et konkurransemarked vil nettopp pris være en viktig konkurransefaktor.

Det vil imidlertid alltid være en viss usikkerhet knyttet til hvor godt markedet vil fungere. I sentrale områder vil ofte flere aktører etablere seg, slik at man ville være sikret god konkurranse. I tynt befolkede områder vil det ikke være grunnlag for flere aktører, samtidig som lange avstander etc vil gi høyere faktiske kostnader. Det er derfor benyttet en eller annen form for prisregulering på flere sektorer. Graden av prisregulering varierer, fra faste takster på postområdet til ren markedsprising av kraften som vare på energisiden. Når det gjelder nettkostnadene del av strømprisen, er det derimot en omfattende regulering. Dette skjer ikke gjennom direkte prisregulering, men ved å regulere nettforetakenes inntekter og kostnadsnivå bl a gjennom å fastsette inntektsrammer og effektiviseringskrav overfor det enkelte energiverk.

Den sterkeste prisreguleringen er det på postområdet der det er lovfestet at det skal være geografisk enhetsporto innenfor enerettsområdet. Innenfor tele- og legemiddelpolitikken opereres det med maksimalpriser. Maksimalpris på tele er nedfelt i konsesjonsvilkårene, men kravet til maksimalprisreduksjon fastsettes av Samferdselsdepartementet årlig ved enkeltvedtak. For legemidler er det fastsatt maksimal innkjøpspris og utsalgspris for apotek. På alkoholområdet krever Vinmonopolets innkjøpsforskrifter at varen skal tilbys til samme pris over hele landet.

Prising av tjenester og varer er viktige i distriktspolitisk sammenheng, og det er politisk vanskelig å gjøre endringer som kan slå negativt ut for distriktene. Dette gjør at et tidligere prisreguleringsregime vil være bestemmende for hvordan et nytt regime skal utformes. Dette kan illustreres ved å sammenlikne post- og teleområdet. På teleområdet har differensierte priser vært benyttet i en årrekke gjennom lokaltakster og fjerntakster, denne inndelingen blir ikke regnet som problematisk i distriktspolitisk sammenheng. At Telenor nå har utvidet sin lokaltakstzone til å gjelde hele landet, er sannsynligvis begrunnet ut fra konkurransemessige forhold og ikke distriktspolitiske hensyn. På postområdet har man felles takster for hele landet uavhengig av hvilken distanse sendingen skal transporteres over, dette har blitt forsterket ved at prinsippet om geografisk enhetsporto ble tatt inn i postloven i år.

7.4.4 Enerett som virkemiddel i en deregulert sektor

Selv om sektorene i prinsippet er deregulert og monopolet er avviklet, brukes fortsatt monopol på enkelte av sektorene.

Dette gjelder på postområdet, der Posten Norge har enerett på formidling av adressert, lukket, innenriks brevpost opp til 350 gram, og til å formidle tilsvarende sendinger til og fra utlandet. Eneretten på postområdet er begrunnet i måsettingen om landsdekkende tjenester. Takstene innenfor monopolområdet er i sentrale områder høyere enn de faktiske kostnadene for tjenestene, inntektene fra disse områdene bidrar delvis til finansiering av det landsdekkende tilbudet. De øvrige kostnadene dekkes gjennom kjøp av tjenester (se 7.4.2).

Enerett brukes også innenfor elforsyningen der Statnett har monopol på det sentrale overføringsnettet og der nettet for ørig er regulert som et naturlig monopol. Samtidig er det Statkraft SF som forvalter statens kraft, bl a i industrikontraktene.

Videre har Arcus enerett påproduksjon av teknisk sprit. Eneretten er knyttet opp til et krav om åbenytte poteter som råstoff, og kan ses på som et landbrukspolitisk virkemiddel.

7.4.5 Organisering av nettinfrastruktur

Før dereguleringene av telesektoren og elforsyningen omfattet statens virksomhet på begge områdene både nett, omsetning og tjenesteyting gjennom nettet. Det var ikke organisatoriske skiller mellom nettvirksomhet og virksomhet knyttet til bruken av nettene.

Rereguleringen av de to områdene har flere fellestrekk i hvordan nettvirksomheten er regulert, men det er også viktige forskjeller. Felles for begge områdene er bestemmelser for å motvirke at monopoler (elforsyningen) og dominerende markedsaktører (telesektoren/Telenor) utnytter sin stilling til å fastsette høyere priser for nettoverføring enn hva som kan begrunnes ut fra kostnadene. Det er fastsatt bestemmelser som stiller krav om regnskapsmessig skille mellom nettvirksomhet og omsetning/produksjon/tjenesteyting og krav om kostnadsbaserte eller kostnadsorienterte priser. Samtidig foretas det kontroll med at regelverket følges på begge områder.

Den prinsipielle og grunnleggende forskjellen mellom de to områdene synes å være at i elforsyningen har staten foretatt et klart organisatorisk og regnskapsmessig skille mellom den nettvirksomhet og produksjon/omsetning som staten selv eier, ved å omforme den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft til to statsforetak, Statnett SF og Statkraft SF. Et tilsvarende skille er ikke etablert i forhold til Telenor og telenettet. Telenor Nett AS er fortsatt en del av Telenorkonsernet. Det forklares bl a med at teknologisk utvikling gjør det mulig både å bruke alternative nett og satellittbasert kommunikasjon. Samtrafikkreglene skal sikre tilgang til nettet for alle til kostnadsbaserte priser. Hensikten med samtrafikkreglene er å gi en samfunnsøkonomisk god utnyttelse av nettet og å sikre at ulike nett skal fungere sammen. Det er imidlertid også uttalt mål fra myndighetenes side at *”Telenor skal vere ein leiande aktør på den norske tele-/IT-marknaden”*.⁴⁵ Tilsvarende målformuleringer finner vi ikke for Statkraft og Statnett.

Dette innebærer at Samferdselsdepartementet som fagmyndighet, på den ene siden skal foreta reguleringer for å sikre konkurranse på like vilkår, og på den andre siden sikre at den dominerende markedsaktøren, Telenor, fortsatt skal ha en ledende stilling. Olje- og energidepartementet synes ikke i samme grad å stå overfor tilsvarende kryssende hensyn. I hvertfall er ikke dette uttalt på samme måte. Dette illustrerer at staten på områder som synes relativt sammenlignbare, legger ulike hensyn forskjellig vekt, og at dette får betydning for organisering og regulering av sektorene.

7.4.6 Eierstyring som virkemiddel

Eierstyring av statlige selskaper er grundig behandlet i Statskonsults rapport 1998:21: ”I godt selskap? - Statlig eierstyring i teori og praksis”. Enkelte

⁴⁵ St meld nr 17 (1997-98) Om Telenor AS si verksemd

forhold knyttet til eierstyring er også tatt opp i intervjuene i dette prosjektet. Det gjelder i hovedsak om, og eventuelt på hvilken måte, eierstyring brukes for å nå mål i sektorpolitikken. Informantene bekrefter langt på vei konklusjonene i ovennevnte rapport. Gjennomgående er staten ved departementene en tilbakeholder eier. De er forsiktige med å bruke eierrollen i styringen av sektorpolitikken. Dette gjelder også for Norsk Medisinaldepot AS som ikke var med i utvalget i rapport 1998:21.

Dette underbygges ved at det for tre av selskapene som inngår i prosjektet er konkrete planer for delprivatisering (NMD, Telenor og Arcus). Ved en delprivatisering faller ordninger som er innført for å ivareta de fleste sektorpolitiske hensyn gjennom eierstyringen bort. Dette gjelder bl a §10 - planer og egne meldinger, styreoppnevning etc.

Det betyr at det etter hvert bare er tre selskap i utvalget (Posten Norge BA, Statnett SF og Statkraft SF) hvor staten, ved ett og samme departement, er både eier og ansvarlig for sektorpolitikken, og derved fortsatt vil ha en reell mulighet til å bruke eierstyring i sektorpolitikken.

Gjennomgående er det en oppfatning om at virkemidlene på sektorene fungerer så godt at styring gjennom eierrollen ikke er nødvendig for å kunne nåde sektorpolitiske målsettingene på sektoren. Det blir imidlertid fra enkelte hold gitt uttrykk for at selskapene er viktige instrumenter i sektorpolitikken. Et mulig unntak her er Statkrafts ivaretagelse av industrikontraktene. De sysselsettings- og distriktpolitiske sidene ved disse kontraktene vies relativt stor politisk oppmerksomhet. Avtalevilkårene er her gjenstand for politisk behandling, noe som innebærer instruksjon av Statkraft.

7.4.7 Kontroll-, tilsyns- og klageorgan

Deregulering har ført til framvekst av sektorspesifikke kontroll- og tilsynsorganer. Disse skal overvåke at statlig eide selskap og andre aktører på markedet følger opp pålegg i konsesjoner og i lov- og regelverk. Tilsynsorganene finansieres gjennom gebyrer (Post- og teletilsynet) eller ved statlig bevilgning.

Enkelte tilsynsorganer er opprettet som følge av deregulering (Post- og teletilsynet), andre har fått nye oppgaver som følge av deregulering og/eller selskapsdannelse (NVE, Rusmiddeldirektoratet og Statens helsetilsyn). Noen av tilsynsorganene har fått tilført noe økte ressurser som følge av dereguleringen, men noen omfattende økning i arbeidsmengde er det tilsynelatende ikke. Statens helsetilsyn oppgir å bruke om lag ett årsverk på disse oppgavene, mens Post- og teletilsynet bruker ca 5 årsverk på postområdet. For NVE har omleggingen vært større i forhold til før energiloven ble vedtatt. Denne etaten har fått vesentlig endrede oppgaver, og mye av etatens ressursbruk går med til å følge opp konsesjonene og regelverk overfor energiverkene.

7.4.7.1 Sanksjoner

Muligheten for å gå til sanksjoner dersom selskapene bryter regelverket eller konsesjonsvilkårene er hjemlet i sektorlovene og i forskrifter. Hvilke type sanksjoner som kan bli eller blir benyttet varierer mellom sektorene. Innenfor

medisin og alkohol er det mulig å stenge aktører ute fra markedet. Dette er blitt gjort på alkoholområdet. Men innenfor de andre sektorene vil dette mer være en teoretisk mulighet. Bøter vil være den vanligste form for straffereaksjon, men både teleloven, energiloven og postloven gir hjemmel for å legge fengselsstraff. Det er vårt inntrykk at sanksjoner brukes i liten utstrekning, men at det er et ”ris bak speilet”.

7.4.7.2 Forholdet mellom Konkurransetilsynet og sektortilsyn

Konkurransesepolitikken er generell, og gjelder for alle aktører som virker i et marked. Konkurranseloven er det viktigste virkemiddelet i konkurransepolitikken. Etterlevelse av loven overvåkes av Konkurransetilsynet. I prosjektet har vi ikke gått inn på den generelle konkurransepolitikken, men sett på forholdet mellom Konkurransetilsynet og tilsynsorganene på enkelte sektorene. De sektorspesifikke tilsynsorganene har alle grenseflater mot Konkurransetilsynet.

Konkurranseloven er ikke gitt forrang framfor særlovgivning. Av konkurranse-lovens § 1-4 andre ledd framgår det at dersom et forhold ”som faller inn under loven også går inn under regulerings- og kontrollbestemmelser i andre lover, kan Kongen gi nærmere regler om den innbyrdes avgrensning av de forskjellige myndigheters virkeområde.”

På flere av områdene er det en formalisert arbeidsdeling mellom Konkurransetilsynet og det sektorspesifikke tilsynsorganet. Eksempelvis er kontroll av nettmonopoler og markedet som er hjemlet i energiloven, tillagt Olje- og energidepartementet og NVE, mens Konkurransetilsynet etter prisloven og konkurranse-loven har generell fullmakt til å føre tilsyn med monopolbedrifter. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er ankeinstans for klagesaker av konkurransemessig karakter, mens sektordepartementet er ankeinstans for prinsipielle sektorpolitiske spørsmål.

Arbeidsdelingen mellom tilsynsorganene ser i hovedsak ikke ut til å være problematisk. Det at man har to regelsett med alternative virkemidler til å nå like eller beslektede mål, kan skape problemer og ineffektiv ressursbruk. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet utarbeidet en rapport om samordning mellom de to tilsynsorganene.⁴⁶

Arbeidsgruppen pekte på at en rekke av de forpliktelser som pålegges aktørene etter post- og telelovgivningen også vil kunne bli gjenstand for en vurdering etter inngrepsbestemmelsene i konkurranse-loven. Bortsett fra annet gjelder dette forbud mot krysssubsidiering, krav til regnskapsføring, krav til leveringsvilkår med mer. Tilsynenes kompetanse synes her å være overlappende.

Arbeidsgruppen skisserte en del minimumsprinsipper for samarbeidet. Disse skal ligge til grunn for en samarbeidsavtale. Retningslinjene for samarbeidet bør etter arbeidsgruppens vurdering være basert på prinsipper om at saksbehandlingen skal være effektiv og betryggende, gi forutsigbarhet for aktørene

⁴⁶ Forholdet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet, Oslo 19. juni 1998

og at overordnede departementer skal holdes orientert om samordningen i enkeltsaker og arbeid med regelverk. Samarbeidet mellom tilsynsorganene vil i stor grad være basert pårutiner for informasjonsutveksling etter et nærmere spesifisert opplegg.

8 Aktuelle problemstillinger

På alle politikkområdene som inngår i studien er virkemiddelbruken i sektorpolitikken lagt om i forbindelse med dereguleringen. Kartleggingen viser at selv om de formelle styringsvirkemidlene på de forskjellige sektorene er de samme, er det forskjeller mellom departementene i hvordan virkemidlene brukes. Forskjellene kan til dels begrunnes ut fra ulikheter i oppgaver og politiske målsettinger, men kan også forklares ut fra andre forhold, bl a ulike forvaltnings-tradisjoner innenfor de forskjellige sektorene. Det framstår ikke å være noen overordnet felles forvaltningspolitikk knyttet til begrunnelsene for statlig eierskap og hvordan staten organiserer seg etter deregulering. Statskonsult har ikke hatt til hensikt å studere effekten av de nye reguleringsregimene. I det følgende skisseres en del problemstillinger som det etter Statskonsults vurdering vil være viktig å arbeide videre med.

Begrunnelse for eierskap?

Sektordepartementene har gjennom intervjuene gitt uttrykk for at det primært er andre styringsvirkemidler enn eierstyring som er sentrale i sektorstyringen og at disse vurderes som egnet til å ivareta de samfunnsmessige målene på sektorene. Dette understøttes ved at myndighetene har gått inn for delprivatisering av flere av selskapene. Begrunnelsen for statlig eierskap eller salg av statens eierandeler synes å være forankret i hvert enkelt sektordepartement, og det er vanskelig å se noen overordnet og prinsipiell politikk på tvers av sektorene i forhold til begrunnelsen for statlig eierskap. Det reiser følgende problemstilling:

- *Hva er formålet med eierskapet og når er det viktig for staten å eie?*

Skille eierrollen og regulator rollen?

Sosial- og helsedepartementet har i forbindelse med dereguleringen argumentert for at det er uheldig at departementet forvalter eierskap når de også er regulator. Forvaltning av eierskapet i NMD og Arcus er derfor lagt til Nærings- og handelsdepartementet. De andre departementene har ikke valgt den løsningen. Det er ingen overordnet og prinsipiell politikk knyttet til å skille rollen som sektorregulator og eier. Det reiser spørsmålet om:

- *Under hvilke betingelser bør samme departementet være både regulator og forvalter av eierskapet, og i hvilke tilfeller bør disse rollene skilles organisatorisk?*

Sektorpolitikk vs. konkurransepolitikk

De sektorpolitiske og konkurransepolitiske målene er dels overlappende og dels motstridende. Den sektorspesifikke reguleringen er gjennomgående mer detaljert enn det generelle konkurranseregelverket. De sektorpolitiske virkemidlene er utformet for å ivareta mål og hensyn som man mener ikke vil bli ivaretatt gjennom en ren markedsmekanisme.

Et sentralt punkt i konkurranseteorien er hvor mye – og hvordan – man kan gripe inn i den hensikt å få markedet til å fungere som ønsket, uten at dette gir uønskede effekter når det gjelder markedets muligheter til å fungere etter egne forutsetninger. I beslutningsdokumentene knyttet til reregulering er dette i liten utstrekning drøftet. Samtidig er det i liten grad drøftet hvorvidt bruk av

markedsmekanismene vil bidra til økt effektivitet. Når det nye reguleringsregimet har virket en tid vil det derfor være interessant å se nærmere på

- *Hvilke effekter har rereguleringen og de sektorpolitiske virkemidlene samlet sett i forhold til markedets mulighet til å fungere etter egne forutsetninger?*
- *Hvilke effektivitetsgevinster har dereguleringen medført?*

Ligger måene fast?

I de offisielle dokumentene og gjennom intervjuene gis det uttrykk for at dereguleringen ikke har resultert i endringer i de overordnede samfunns- og sektorpolitiske måene. Måene ligger fast, men ivaretas gjennom andre virkemidler. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at hensynene vektlegges på samme måte som tidligere. For å belyse hvorvidt vektlegging av mål- og hensyn har endret seg i praksis må en ha mer kunnskap om virkemidlenes effekter og treffsikkerhet. Etter Statskonsults oppfatning bør det foretas en nærmere studie av:

- *Hvilke mål og hensyn er det i praksis som ivaretas gjennom de nye virkemidlene?*

Hvordan sikre et landsdekkende tilbud?

Et sentralt mål på alle sektorene er at tjenestene/varene skal være tilgjengelige over hele landet. Studien viser at departementene bruker ulike virkemidler for å sikre dette. På enkelte områder har alle aktørene plikt til å være landsdekkende uten at det gis noen kompensasjon for dette. På andre områder er plikten tillagt det statlige selskapet, men det gis da kompensasjon. I beslutningsdokumentene er det i liten grad drøftet alternative virkemidler for å sikre landsdekkende tilbud i forhold til kostnads- og formåseffektivitet. Det reiser spørsmål om:

- *Under hvilke betingelser er begrensning av plikten/retten til å være landsdekkende til en aktør samfunnsøkonomisk lønnsomt?*
- *Under hvilke betingelser er det samfunnsøkonomisk lønnsomt at alle aktørene innehar plikten til å være landsdekkende?*
- *Under hvilke betingelser gir begrensning av retten og plikten til å være landsdekkende til en aktør konkurransefortrinn og under hvilke betingelser bør det gis kompensasjon ut fra at det er konkurransehennende?*

Hvem bør utføre spesielle samfunnsoppgaver?

Før selskapsdannelsen og dereguleringen ble ulike oppgaver pålagt forvaltningsorganet/bedriften fra overordnet departement og finansiert over statsbudsjettet, bl a gjennom inntekter fra monopolområdet. I dag blir denne type oppgaver i stor utstrekning finansiert av myndighetene gjennom bevilgning over statsbudsjettet til å kjøpe tjenester. Som hovedregel forhandler sektordepartementet fram en avtale med det statlige selskapet. Det er anledning til å inngå slike avtaler uten anbudskonkurranse dersom det bare er én aktuell leverandør på markedet. På områder der det etter hvert blir flere aktører og mer konkurranse, vil slike kjøp måtte skje i form av anbudskonkurranser i henhold

til lov om offentlige anskaffelser og EØS-bestemmelsene. Det reiser spørsmål om:

- *Når vil det være riktig å sette slike oppgaver ut på anbud?*
- *Hvilken kompetanse trenger kjøperen/bestilleren?*
- *Hvordan bør kontraktene for kjøp av tjenester utformes?*

Lik pris for tjenestene?

De fleste områdene er underlagt en eller annen form for prisregulering for å sikre at prisforskjellene på tjenestene/varene mellom ulike deler av landet ikke blir for store. Graden av regulering varierer fra lovfestet geografisk enhetsporto innenfor enerettsområdet på post til ulike former for maksimalpriser på teleområdet og medisin. Hvor sterk prisregulering det er på de forskjellige områdene er bl a historisk begrunnet. Dette har imidlertid ikke nødvendigvis sammenheng med hvilken faktisk betydning utgiftene har for privathusholdninger og bedrifter. Det er liten grad foretatt analyser av hvilke effekter og utslag prisreguleringene har. Etter Statskonsults mening vil det være interessant og relevant å se nærmere på

- *Hvilke utslag har ulike former for prisregulering for brukere/kunder i ulike deler av landet, for leverandørene av tjenestene/varene og for offentlige myndigheter?*

Hvilke implikasjoner har ulike utforminger av konsesjoner?

Påsamtlige sektorer anser departementene konsesjoner som det viktigste virkemiddelet for å sikre ivaretagelse av samfunnsmessige mål og/eller kvalitetssikring av aktørene. Som motytelse for konsesjon skal leverandørene oppfylle visse krav og pålegg. Det varierer mellom sektorene hvordan konsesjonene utformes og hvilken grad de statlige selskapene er pålagt særskilte forpliktelser i konsesjonen. Det kunne være interessant med en nærmere vurdering av hvilke implikasjoner ulike utforming av konsesjonene har i forhold til:

- *Å kunne vurdere likebehandling av aktørene på markedet.*
- *Juridiske implikasjoner av at særskilte forpliktelser er stilt som vilkår i konsesjonen i forhold til at disse reguleres i egne avtaler.*

Litteratur og referanser

- Diesen, Erling *NVEs rolle og oppgaver etter energiloven*, foredrag av vassdrags- og energidirektør Erling Diesen 29.04.98 (<http://www.nve.no/foredrag/diesen5.html>)
- Konkurransetilsynet og Post- og tele-tilsynet *Forholdet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet*, Oslo juni 1998.
- Moen, Kjetil *Fra monopol til konkurranse – EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medsinaldepot*, Arena rapport No 1/1998
- Posten Norge
Thue, Lars *Årsrapport 1998*
Strøm og styring – norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv, Ad Notam Gyldendal, 1996.
- Statskonsult
Statskonsult *Fakta, former og fristilling*, rapport 1998:18
I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis, rapport 1998:21
- Vatne, Thomas *Styringspolitikken overfor samferdselsbedriftene 1945-1996*, LOS-senteret, Notat 9812

Norges offentlige utredninger

- NOU 1985:9 Energilovgivningen
- NOU 1995:24 Alkoholpolitikken i endring
- NOU 1997:6 Rammvilkår for omsetning av legemidler.
- NOU 1998:11 Energi- og kraftbalansen mot 2020

Stortingsmeldinger

- St meld nr 17 (1987- 88) Alkohol og folkehelse
- St meld nr 41 (1987-88) Helsepolitikken mot år 2000
- St meld nr 8 (1991-92) Om televirksomheten i Norge
- St meld nr 17 (1991-92) Om posttjenestenes framtidige rammevilkår
- St meld nr 46 (1992-93) Om langsiktig kraftutveksling med utlandet
- St meld nr 11 (1995-96) Om organiseringen av krafthandelen med Sverige
- St meld nr 21 (1995-96) Om Telenor AS
- St meld nr 41 (1995-96) Postvirksomheten i Norge
- St meld nr 61 (1996-97) Om eierskap i næringslivet
- St meld nr 1 (1997-98) Nasjonalbudsjettet
- St meld nr 17 (1997-98) Om Telenor si verksemd
- St medl nr 19 (1997-98) Tilleggsmelding om eierskap i næringslivet
- St meld nr 40 (1997-98) Statlig eierskap i næringslivet
- St meld nr 16 (1998-99) Om virksomheten til Posten Norge BA
- St meld nr 18 (1998-99) Bedrifter hvor staten ved Næringsdepartementet har eierinteresser
- St meld nr 24 (1998-99) Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren

Stortingsproposisjoner

St prp nr 57 (1984-85)	Om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon
St prp nr 95 (1989-90)	Gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990
St prp nr 100 (1990-91)	Omorganisering av Statkraft
St prp nr 81 (1991-92)	Om omorganisering av utenlandshandelen med elektrisk kraft
St prp nr 43 (1993-94)	Tilknytningsform for samferdselsbedriftene
St prp nr 49 (1993-94)	Om diverse saker under Vegformål, Jernbaneformål og Post
St prp nr 37 (1994-95)	Om oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft og enkelte forhold knyttet til ELSAM-avtalen
St prp nr 49 (1994-95)	Om deling av A/S Vinmonopolet.
St prp nr 70 (1995-96)	Avvikling av resterende eneretter i telesektoren
St prp nr 1 (1995-96)	Sosial- og helsedepartementet
St prp nr 1 (1995-96)	Olje- og energidepartementet
St prp nr 1 (1996-97)	Samferdselsdepartementet
St prp nr 2 (1996-97)	Om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel
St prp nr 4 (1996-97)	Om endring av forslag i St prp nr 2 (1996-97) Om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m.
St prp nr 63 (1996-97)	Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1997
St prp nr 1 Tillegg nr 1 (1997-98)	Om endring av proposisjonen om Statsbudsjettet 1998 som følge av opphevelse av eksisterende eneretter i telesektoren
St prp nr 65 (1997-98)	Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1998
St prp nr 46 (1998-99)	Om salg av aksjer i Norsk Medisinaldepot AS
St prp nr 58 (1998-99)	Om sammenslåing av Telenor AS og Telia AB

Stortingsinnstillinger

Innst S nr 209 (1994-95)	Innstilling fra sosialkomiteen om deling av A/S Vinmonopolet
Innst S nr 295 (1996-97)	Innstilling fråfinanskomiteen om omprioriteringar og tilleggsføringar påstatsbudsjettet 1997
Innst S nr 193 (1998-99)	Innstilling fra sosialkomiteen om salg av aksjer i Norsk Medisinaldepot AS

Odelstingsproposisjoner

Ot prp nr 73 (1988-89)	Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven)
------------------------	--

Ot prp nr 43 (1989-90)	Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)
Ot prp nr 70 (1991-92)	Om lov om legemidler mv. og om endringer i visse andre lov som følge av EØS-avtalen
Ot prp nr 61 (1993-94)	Om lov om omdanning av forvaltningsbedrifta Televerket til aksjeselskap
Ot prp nr 36 (1994-95)	Om lov om telekommunikasjon
Ot prp nr 51 (1994-95)	Om lov om endringer i alkoholloven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk mv.
Ot prp nr 64 (1995-96)	Om Lov om formidling av landsdekkende postsendinger (Postloven)
Ot prp nr 23 (1995-96)	Skattlegging av kraftforetak
Ot prp nr 31 (1997-98)	Om lov om endringer i lov av 23 juni 1995 nr 39 om telekommunikasjon
Ot prp nr 18 (1998-99)	Om lov om endringer i postloven

Odelstingsinnstillinger

Innst O nr 67 (1989-90)	Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)
Innst O nr 74 (1994-95)	Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i alkoholloven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk mv.
Innst O nr 62 (1995-96)	Innstilling fra Finanskomiteen om skattlegging av kraftforetak

Annet

Konsesjon til Posten Norge (1.10.1997)
 Konsesjon til Telenor AS (2.3.1999)

Oversikt over informanter

Sosial- og helsedepartementet:	Andreas Diesen Reidar Skilbrei	5.3.99
	Inger Gran	18.3.99
Olje- og energidepartementet:	Sigurd Tveitereid Lars Chr. Sæther	8.4.99
Samferdselsdepartementet:	Jørn Ringlund	23.4.99
	Bjørn Seeberg Cecilia Thelander Egil Thorstensen	5.5.99
Statens helsetilsyn:	Vibeke Dalen	13.4.99
Post- og teletilsynet:	Torstein Olsen	15.5.99
Posten Norge BA:	Terje Ellingsen	5.3.99

9 referanser

Tittel:	Statlig eierskap og sektorstyring En studie av fem deregulerte politikkområder
Forfatter(e):	Nina K. Lidahl, Tone Ibenholt, Lars Birkeli, Godtfred Bøen
Statskonsults rapportnummer:	1999:16
Prosjektnummer:	21 342 00
Prosjektnavn:	Statlig eierskap og sektorstyring
Prosjektleder:	Nina K. Lidahl
Resymé:	Rapporten belyser den statlige virkemiddelbruken på fem deregulerte politikkområder hvor staten eier selskaper.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Deregulering, reregulering, statlig eierskap, sektorstyring, legemiddelpolitikken, alkoholpolitikken, el- forsyningen, telepolitikken, postpolitikken
Dato:	August 1999
Sider:	76
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO