
Rapport 1998:18

Fakta, former og fristilling

*Statlige virksomheter med ulike
tilknytningsformer*

Forord

Staten i Norge har flere tiårs tradisjon for å engasjere seg i virksomheter utover det vi vanligvis betegner som forvaltningen. Tidligere var skillelinjene klarere enn i dag, med forvaltningen på den ene siden og de statlige aksjeselskapene (eller statlige interesser i private selskaper) på den andre siden. Dette bildet har, særlig i løpet av de siste 10-15 årene, endret seg sterkt, dels gjennom framveksten av forvaltningsorganer med ulike grader av fristilling i forhold til regjering og departementer, dels gjennom ulike selskapsdannelser som opererer i et stadig mer konkurranseutsatt marked, og dels gjennom etablering av stiftelser.

Statskonsult har satt i gang flere prosjekter for å øke kunnskapen om denne utviklingen. Et sentralt spørsmål er hvordan staten ivaretar sine oppgaver som overordnet myndighet eller eier i forhold til virksomheter der det ikke er ønskelig, eller formelt mulig, med vanlig forvaltningsmessig instruksjonsmyndighet.

Denne kartleggingen av statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer har to formål: For det første å dokumentere omfanget av og mangfoldet i statlige samfunnsoppgaver og økonomiske interesser og hvordan disse er organisert. For det andre å bidra til et bedre beslutningsunderlag for departementer og statlige virksomheter som er involvert i arbeidet med omorganisering og omstilling.

Rapporten omhandler de virksomhetene som er en del av staten, men som har andre rammebetingelser enn ordinære forvaltningsorganer, heleide statlige selskaper og stiftelser som har visse former for statlig tilknytning.

Kartleggingen er ikke komplett på alle områder. Blant annet er statens eierinteresser i finanssektoren utover de tradisjonelle statsbankene ikke tatt med. Vi har heller ikke inkludert alle stiftelser som på ulike områder utfører samfunnsoppgaver, men konsentrert oss om de stiftelsene der staten etter visse kriterier har styringsadgang.

Prosjektgruppen har bestått av:

Haagen Sund (prosjektleder), Janne K. Kjøllesdal, Kari Tvedt og Kjerstin Spångberg (til 1. mars), Øystein Solheim Lien og Arne Fosseng (fra 1. mars). Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, oktober 1998

Jon Blaalid

Innhold

1	BAKGRUNN OG SAMMENDRAG.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Metode og datagrunnlag	1
1.3	Sammendrag	1
2	HOVEDFORMER, DEFINISJONER OG AVGRENSNING	6
2.1	Definisjon av tilknytningsform	6
2.2	Hovedformer og underformer	7
2.3	Avgrensning.....	8
3	ENDRINGER I TILKNYTNINGSFORM DE SISTE 15 ÅRENE.....	10
3.1	Fra forvaltningsbedrift til statselskap	10
3.2	Konsentrasjon og spredning i selskapsformene.....	11
3.3	Etablering av stiftelser	12
3.4	Etablering av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.....	13
3.5	Utvikling av skiller mellom forvaltning og tjenesteproduksjon	13
3.6	Utskilling av konkurranseutsatt virksomhet og av forvaltningsoppgaver	14
3.7	Hel- og delprivatisering i lite omfang.....	14
3.8	Oppsummering.....	15
4	FORVALTNINGSORGANER	17
4.1	Ordinære forvaltningsorganer	18
4.2	Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	18
4.2.1	<i>Trekk ved tilknytningsformen</i>	<i>18</i>
4.2.2	<i>Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene</i>	<i>20</i>
4.2.3	<i>Variasjoner og likheter mellom virksomhetene</i>	<i>21</i>
4.3	Forvaltningsbedrifter	22
4.3.1	<i>Trekk ved tilknytningsformen</i>	<i>22</i>
4.3.2	<i>Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene</i>	<i>23</i>
4.3.3	<i>Variasjoner og likheter mellom virksomhetene</i>	<i>24</i>
5	STATSSELSKAPER.....	26
5.1	Statsaksjeselskap	27
5.1.1	<i>Trekk ved tilknytningsformen</i>	<i>27</i>
5.1.2	<i>Sammenfattende beskrivelse av statsaksjeselskapene</i>	<i>28</i>
5.1.3	<i>Variasjoner blant statsaksjeselskapene.....</i>	<i>29</i>
5.2	Statsforetak	29
5.2.1	<i>Trekk ved tilknytningsformen</i>	<i>29</i>
5.2.2	<i>Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene</i>	<i>30</i>
5.2.3	<i>Variasjoner blant statsforetakene.....</i>	<i>31</i>
5.3	Selskap med hjemmel i egen lov - særlovselskap.....	32
5.3.1	<i>Trekk ved tilknytningsformen</i>	<i>32</i>
5.3.2	<i>Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene</i>	<i>32</i>
5.3.3	<i>Variasjoner og likheter mellom virksomhetene</i>	<i>33</i>

6	STIFTELSE	35
6.1	Trekk ved tilknytningsformen	35
6.1.1	<i>Karakteristika</i>	35
6.1.2	<i>Hovedtyper stiftelser med statlig tilknytning</i>	36
6.1.3	<i>Statens styringsvirkemidler overfor stiftelser</i>	37
6.2	Sammenfattende beskrivelse av statstilknnyttede stiftelser	37
6.2.1	<i>Metode og datagrunnlag</i>	37
6.2.2	<i>Hovedfunn</i>	38
6.3	Variasjoner blant statstilknnyttede stiftelser	40
6.3.1	<i>Statlige tilskudd til stiftelser</i>	40
6.3.2	<i>Statens medvirkning ved etableringen</i>	41
6.3.3	<i>Statlig styringsadgang</i>	42
6.3.4	<i>Kombinasjon av styringsvirkemidler</i>	43
6.3.5	<i>Departementsområder og stiftelser</i>	44
7	VIRKSOMHETER ORGANISERT ETTER EGEN LOV	46
7.1	Kategorisering av lovhjemlede virksomheter	46
7.2	Eksempler	47
7.3	Variasjoner og likheter mellom noen av virksomhetene	49
8	OPPSUMMERING OG AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER	51
8.1	Hovedtrekk	51
8.2	Aktuelle problemstillinger	51
8.2.1	<i>Utfordringer for statlig styring og organisering</i>	51
8.2.2	<i>Vurdering av det statlige organisasjonssystemet</i>	52
8.2.3	<i>Forvaltningsorganer</i>	54
8.2.4	<i>Statsselskapene</i>	55
8.2.5	<i>Stiftelser</i>	57
8.2.6	<i>Virksomheter organisert etter egen lov</i>	59
8.3	Videre arbeid	59
8.3.1	<i>Prosjekter</i>	59
8.3.2	<i>Forvaltningsdatabasen – videreutvikling av datagrunnlaget</i>	60

- Vedlegg 1: Endringer i tilknytningsform 1980-1998
Vedlegg 2: Oversikt over statlige virksomheters tilknytningsform inndelt etter departement
Vedlegg 3: Oversikt over stiftelser med statlig tilknytning

1 Bakgrunn og sammendrag

1.1 Bakgrunn

Prosjektet ble satt i gang for å få en mer samlet og systematisert kunnskap om de statlige virksomhetene som ikke er ordinære forvaltningsorganer. Målsettingen er først og fremst å bedre Statskonsults bistand til departementer og statlige virksomheter gjennom

- å etablere en systematisk oversikt med nøkkelinformasjon over alle statlige virksomheter som ikke er ordinære forvaltningsorganer, og gi et bilde av hvordan disse fordeler seg på ulike tilknytningsformer
- å dokumentere endringer av tilknytningsformer de siste 15 årene, med henvisninger til dokumenter som viser formål/begrunnelser og erfaringer

Prosjektet omfatter forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, lovhjemlede forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter, forskjellige statlige selskapsformer og stiftelser med visse former for statlig tilknytning.

Bakerst i rapporten er det en litteraturoversikt.

1.2 Metode og datagrunnlag

Dokumentstudier og innhenting av opplysninger fra departementene har vært sentrale i kartleggingen. Data om de enkelte virksomhetene er primært hentet fra budsjettokumenter, statsregnskapet, årsberetninger og vedtekter.

Vi har forsøkt å gjøre utvalget så komplett som mulig, med to unntak: Når det gjelder forvaltningsorganer som drives etter egen lov, er de tatt med der loven sier noe om den interne organiseringen av virksomheten, herunder de ansattes stilling, eller loven stadfester andre styringsrelasjoner (oftest større grad av uavhengighet) enn hva som er normalt mellom departementer og underliggende etater. Utvalget av stiftelser er avgrenset til virksomheter der departementet har en viss styringsadgang.

1.3 Sammendrag

Antallet endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter har økt de siste 15 årene. Inkludert overgang fra statlig heleie til deleie i selskaper, kan vi skjønnsmessig anslå endringer i tilknytningsform til minst 50 i perioden 1980-98. Staten framstår etter dette som mer organisatorisk og styringsmessig differensiert.

Det er et helt sentralt trekk at stadig flere virksomheter, eller oppgaver, organiseres bort fra statens kjerne til en form med friere tilknytning:

- Forvaltningsbedrifter er omdannet til statselskaper. Nye selskapsformer er etablert.
- Avmonopolisering og innføring av konkurranse på flere områder har medført oppdeling av tidligere forvaltningsbedrifter og særlovselskaper.
- Flere ordinære forvaltningsorganer (spesielt forskningsinstitutter) har fått større uavhengighet gjennom særskilte fullmakter.
- Omdanning til stiftelsesformen er mindre omfattende enn tidligere, men har fortsatt innen enkelte sektorer.
- Det har vært relativt lite privatisering av statseide selskaper, men en viss tendens til økning de siste årene.

Tabell 1.3 Organisasjonssystemet i staten

Tilknytningsformer Kjennetegn	Forvaltningsorganer (• Ca 125 ordinære) • 10 m/særskilte fullm. • 7 forvaltningsbedr.	Statsselskap • 16 aksjeselskap • 6 statsforetak • 6 særlovselskap	Virksomheter m/ statlig tilknytning utenfor staten • Ca 10 m/hjemmel i egen lov • Ca 240 stiftelser
Antall ansatte	Ca 130 000 (statstjenestemenn)	Ca 85 000	?
Omsetning/budsjett	Drift ca 50 mrd kroner ¹⁾ (10 % av statsbudsjettet)	Ca 189 mrd kroner	Tilskudd stiftelser: 1,5-2 mrd kroner
Styring	Instruksjon/budsjett	Eierstyring, lover, konsesjoner, tjenestekjøp m.m.	Lov/forskrift, til- skuddsvilkår, ved- tekter/formål, styreoppnevning
Juridisk status	Del av staten	Eget rettssubjekt 100 % eid av staten	Selvstendig rettssubjekt
Andre kjennetegn	• Tjenestemanns- og tjenestetvistlov • Off.- og forv.lov • Innenfor statsbudsjettet	• Arb.miljø- og arb.- tvistlov • Off.- og forv.lov gjelder normalt ikke	• Arb.miljø- og arb.- tvistlov • Off.- og forv.lov gjelder ikke • Egne budsjett

1) Basert på 1997-tall. Brutto driftsutgifter var ca 75 milliarder kroner, mens inntektene fra Statens petroleumsvirksomhet var 25 milliarder kroner. Statsbudsjettet var på 520 milliarder kroner inkl. Folketrygden.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter ble foreslått som egen tilknytningsform av Hermansen-utvalget i NOU 1989:5, som et virkemiddel for å skape et alternativ til stiftelsesformen. Det har bidratt til at flere virksomheter har valgt denne formen på 1990-tallet.

Formen innebærer at den løpende virksomheten skal drives på en faglig selvstendig måte, samtidig som institusjonen er en del av staten som juridisk person. Staten har dermed fortsatt det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. Fullmaktene kan gjelde både faglig oppgaveløsning og personal-

og økonomiforvaltningen. Virksomhetene mottar en rundsumbevilgning over 50-post på statsbudsjettet.

I dag har vi ti virksomheter som er omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, de fleste er forskningsinstitutter. Totalt antall ansatte i disse virksomhetene er nesten 2 000. Størrelsen varierer sterkt, fra bare seks til over 500 ansatte. Alle er statstjenestemenn, med unntak for ansatte i Norges forskningsråd. Den andelen som bevilgningen over 50-post utgjør av de samlede inntektene i den enkelte virksomhet, varierer fra 38 til 100 prosent.

Forvaltningsbedriftene skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene først og fremst ved at de er nettobudsjettet, at investeringer aktiveres, og at de er gitt fullmakter med hensyn til personal-, økonomi og eiendomsforvaltning. Omfanget av fullmaktene kan variere avhengig av virksomhetens størrelse, oppgaver og særskilte behov.

Det har vært en stor utskiftning av virksomheter med denne tilknytningsformen. NSB, Posten og Telenor er omdannet til statseide selskaper, mens andre er kommet til, slik at det i dag er sju forvaltningsbedrifter. Som innenfor de andre tilknytningsformene, varierer både omfanget av forvaltningsoppgaver og i hvilken grad inntektssiden er konkurranseutsatt, eller først og fremst omfatter avgifter eller gebyrer. Generelt er det i dag større innslag av virksomheter med monopol- eller avgiftsbaserte inntekter enn tidligere.

Antall ansatte i forvaltningsbedriftene er totalt 3 750, hvorav 2/3 er ansatt i Luftfartsverket. Den samlede omsetningen for forvaltningsbedriftene er i overkant av åtte milliarder kroner. Andelen av samlede inntekter som gis som tilskudd over statsbudsjettet varierer mellom 44 og 100 prosent, bortsett fra for Rikshospitalets og Radiumhospitalets apoteker, som er selvfinansierende.

Statsselskapene er selskaper som er heleid av staten, og omfatter 16 statsaksjeselskaper, seks statsforetak og seks særlovselskaper. Virksomhetene reguleres av henholdsvis aksjeloven(e) inkludert særbestemmelsene for statsaksjeselskapene, statsforetaksloven og lover for de enkelte særlovselskaper. Nøkkeltallene omfatter også majoritetseide datterselskaper.

Statsaksjeselskap er den mest utbredte formen blant statsselskapene, og den skal primært nyttes når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn. Et fåtall statsaksjeselskaper er ikke tatt med i denne kartleggingen, enten fordi de er datterselskaper av forvaltningsorganer og knyttet til deres virksomhet, eller fordi de er under avvikling eller salg .

Felles for statsselskapene er at de er egne rettssubjekter der styret og ledelsen har ansvar for egen drift og økonomi, mens statsråden forestår eierskapet på vegne av staten i generalforsamlingen/foretaksmøtet/årsmøtet.

Statsforetakene kan i motsetning til statsaksjeselskapene ikke gå konkurs, og låneadgangen er begrenset av de fullmaktene som eieren gir.

Særlovselskapene varierer mye innbyrdes: Vinmonopolet, Norsk Tipping og SND er i en særstilling i forhold til særlovselskapene med begrenset ansvar (NSB BA, Posten BA og Postbanken BA), som i realiteten arbeider under tilsvarende rammebetingelser som statsforetakene og statsaksjeselskapene.

Felles for alle statsselskapene er at de ikke omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven, unntatt for myndighetsoppgaver dersom selskapet utfører slike. De ansatte i statsselskapene er heller ikke statstjenestemenn.

Statsselskapenes virksomhetsområde spenner svært vidt, fra ressursbasert næringsvirksomhet som er utsatt for internasjonal konkurranse (Statoil og Statkraft) til en mindre virksomhet som SIVA, som primært forvalter sektorpolitiske virkemidler.

Statsselskapene omfatter en meget betydelig økonomisk virksomhet, både målt etter økonomiske nøkkeltall og etter antall ansatte. Totale inntekter for de 28 selskapene som er kartlagt, var i 1996 nesten 190 milliarder kroner – eller mer enn en tredjedel av statsbudsjettet. Av dette bidro Statoil alene med over 100 milliarder kroner. Samlet årsresultat var ca 11,3 milliarder kroner, og utbyttet til staten 3,4 milliarder kroner, eller nesten 10 prosent av samlet aksjekapital som er omlag 36 milliarder kroner. Sju selskaper betalte ikke utbytte.

Antallet ansatte i de 28 statsselskapene er rundt 85 000. Til sammenlikning er det om lag 130 000 ansatte i statlig forvaltning til sammen.

Målt både etter økonomisk aktivitet og antall ansatte utgjør dermed statsselskapene en meget betydelig del av statlig sektor, som altså ligger utenfor forvaltningen.

Stiftelsene er selveiende rettssubjekter og reguleres av stiftelsesloven. En stiftelse kan derfor verken styres som et forvaltningsorgan eller som et selskap fra eierposisjon. Stiftelsene skiller seg med dette grunnleggende fra de øvrige tilknytningsformene. Styringen av stiftelsene må derfor bli indirekte: gjennom lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen og ved seinere endringer, oppnevning av styremedlemmer og/eller at statlige tilskudd er knyttet til spesifikke oppgaver og resultatkrav.

Totalt er det registrert 240 stiftelser som har én eller annen form for statlig tilknytning, og til sammen mottar disse mellom 1,5 og 2 milliarder kroner i tilskudd. Over 100 stiftelser mottar mer enn 50 prosent av sine inntekter fra staten, og i om lag halvparten av disse har staten medvirket aktivt ved opprettelsen av stiftelsen (bevilgninger til grunnfond, utarbeiding av vedtekter). I ca 70 stiftelser har departementet, i enkelte tilfeller Kongen, adgang til å oppnevne ett eller flere styremedlemmer.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter var forutsatt å avløse behovet for stiftelser i de fleste tilfeller. Likevel er det opprettet en rekke stiftelser under statlig medvirkning også på 1990-tallet. Men dette varierer fra sektor til sektor: Flest stiftelser er de siste årene blitt etablert innenfor forsknings-, kultur- og miljøvernsektorene.

I overkant av 50 virksomheter er **organisert etter egen lov**. Disse utgjør ikke noen egen tilknytningsform. Enkelte av disse virksomhetene har trekk som gjør det naturlig å plassere dem i én av tilknytningsformene. Andre er organisatoriske blandingsformer som gjør at de faller utenfor standardinndelingen tilknytningsformer; de har enten elementer fra flere former eller er helt unike.

Det at en virksomhet er organisert etter en egen lov, griper inn i Kongens rett til å organisere og instruere forvaltningen fritt. Vesentlige omorganiseringer eller nedleggelse vil derfor kreve særskilt lovendring. Forvaltningsorganer som er organisert etter egen lov har gjerne en særskilt faglig uavhengighet i forhold til overordnet departement.

Statistisk sentralbyrå og Datatilsynet er eksempler på ordinære forvaltningsorganer som i lovs form er gitt en særskilt uavhengighet. Det samme gjelder statsbanker som Husbanken, Kommunalbanken og Lånekassen, mens Norges Bank er et eget rettssubjekt som eies av staten, men som har en stor grad av formell uavhengighet. Børsen, Verdipapirsentralen og studentsamskipnadene er eksempler på virksomheter som verken er forvaltningsorgan, eid av staten eller stiftelse, men er opprettet og drives i henhold til egne lover som gir Kongen en viss styringsadgang.

I kapittel 8 reises en del **aktuelle problemstillinger** med utgangspunkt i denne kartleggingen, samt en kort gjennomgang av Statskonsults pågående og planlagte engasjement på feltet.

2 Hovedformer, definisjoner og avgrensning

2.1 Definisjon av tilknytningsform

Med begrepet **tilknytningsform** forstås den *måten* en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på, dvs. til regjering og departement. Begrepet er av formell, rettslig art.¹ Gjennom fastleggingen av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene som må finnes mellom det politisk ansvarlige nivået og det utførende nivået.

Sentrale trekk² som skiller hovedtilknytningsformene er:

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

Tilknytningsformen setter dermed *rammene* for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet. Men det er viktig å understreke at valget av tilknytningsform ikke fastlegger disse forholdene entydig og i detalj. Innenfor den samme tilknytningsformen er det rom for forskjellige blandingsforhold mellom overordnet styring og virksomhetens handlefrihet. Gjennom en nærmere utforming av styrings- og kontrollsystemer og fullmakter, er det mulig å utforme og tilpasse en bestemt tilknytningsform i forhold til de spesifikke behovene for en samlet sett effektiv oppgaveløsning i den enkelte virksomhet.

Innenfor én og samme tilknytningsform og samme styringssystemer, kan det dessuten utvikle seg mange typer beslutningsatferd, styringshandlinger og kommunikasjonsformer. Mellom tilknytningsformer innenfor og utenfor staten som juridisk person, ser det likevel ut til å være en forskjell i det at ulike typer selskaper og stiftelser i større grad *formaliserer og båndlegger* styringsatferden enn det forvaltningsorganformen gjør.

¹ NOU 1989:5, s. 43

² Ibid., s. 45-48

2.2 Hovedformer og underformer

Hovedtilknytningsformene med underformer er:

- **Forvaltningsorganer**
ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrift.
- **Statsselskaper**
heleid statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap.
- **Stiftelser**
selveiende stiftelser etter stiftelsesloven, som staten har etablert og/eller har styringsadgang overfor.

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

Statsselskapene styres etter henholdsvis aksjeloven(e) med særbestemmelsene for heleide statsaksjeselskaper, statsforetaksloven og den enkelte lov for særlovselskapene. Det eksisterer et *eierforhold* mellom statsmyndighetene og de selskapene som staten eier. Statsmyndighetene styrer fra eierposisjon overfor selskapenes øvrige organer. Det forretningsmessige ansvaret ligger hos selskapets styre og ledelse. Statsrådenes parlamentariske og konstitusjonelle ansvar i statsselskaper blir begrenset til statsrådets funksjon knyttet til generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte.

Stiftelsene er selveiende og drives i henhold til stiftelsesloven. Dette gjelder også når en stiftelse er etablert på statlig initiativ for å ivareta bestemte oppgaver. Heller ikke disse stiftelsene kan derfor styres ved instruksjon eller fra eierposisjon. Strengt formelt kan det således være urimelig å omtale stiftelse som en statlig tilknytningsform på linje med forvaltningsorgan og statsselskap. Likevel er stiftelser med en eller annen form for statlig tilknytning såpass utbredt og styringspotensialet såpass stort, at vi her, som i NOU 1989:5, vil inkludere stiftelsene i framstillingen. Gitt det som er sagt over, vil styringsvirkemidlene overfor stiftelser måtte være indirekte og lik dem som kan brukes overfor andre private rettssubjekter: gjennom særskilt lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver eller resultatkrav. Dersom virkemidlene utnyttes og brukes samtidig overfor en stiftelse, kan styringen av den bli så omfattende og tett at uavhengigheten og stiftelsesformen ikke lenger er reell.³

³ NOU 1989:5, s.114.

2.3 Avgrensning

Den største gruppen statlige virksomheter er de ordinære forvaltningsorganene; direktorater og andre sentraladministrative organer. Disse er vel dokumenterte fra før. I denne rapporten omtales bare de forvaltningsorganene som er gitt større frihet med hensyn til faglig uavhengighet og økonomi- og personalforvaltning, dvs. forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer organisert med hjemmel i egen lov.

Blant de statseide selskapene er det heleide og deleide selskaper. Samfunnsmessig og styringsmessig er de heleide viktigst. Kartleggingen har derfor konsentrert seg om statsselskapene (og deres datterselskaper), mens deleide selskaper (som for eksempel Norsk Hydro) ikke er tatt med. I rapporten har vi brukt fellesbetegnelsen *statsselskap* om de heleide selskapsformene statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap.

Tilknytningsformer er formelle, rettslig definerte kategorier som ikke tar hensyn til det faktum at flere virksomheter representerer en blandingsform med elementer av flere tilknytningsformer i seg, eller har helt særegne karakteristika. Virksomheter som i andre sammenhenger har vært kalt «stiftelsesliknende organer», har vi valgt å behandle atskilt fra de ordinære stiftelsene i kapittel 7 «Virksomheter med hjemmel i egen lov». For øvrig fins det virksomheter med lovhjemlet organisering innen alle tre hovedformene. Dette bidrar til å modifisere deres tilknytningsform.

Totalbildet av den statlige organiseringen er derfor mer mangfoldig og flertydig enn det en tilnærming basert på formelle kategorier kan gi inntrykk av.

Kjennetegn ved ulike tilknytningsformer

Tilknytningsform	Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Forvaltningsbedrift	Særlovsselskap ¹	Statsforetak	Statsaksjeselskap	Stiftelse med statlig tilknytning
Kjennetegn						
Øverste styringsorgan	Kongen/departement	Kongen/departement	Generalforsamling ²	Foretaks møte	Generalforsamling	Styret
Styringsprinsipp	Instruksjon	Instruksjon	Eierstyring	Eierstyring	Eierstyring	Selvstyrende
Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet alle disposisjoner.	Vedtak på gen.forsamling ² og generelle retn.linjer i vedtekter m.m.	Vedtak på foretaks møte og generelle retn.linjer i vedtekter m.m.	Vedtak på gen.forsamling og generelle retn.linjer i vedtekter m.m.	Vedtekstgodkjenning Bevilgninger (til grunnfond og evt. drift m.m.)
Statsrådets og departementets styringsmuligheter/spilleregler for styring	Ikke områdene som fullmaktene dekker, men ellers alle sider ved virksomheten	Rammer for driften, men også priser/ gebyrer, produkter, enkeltinvesteringer mm	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektor-politiske saker.	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektor-politiske saker.	Hovedformål, virkefelt, avkastning utbytte.(Nærmere definerte sektor-politiske saker)	Lovgivning. Vilkår ved bevilgninger godkjenning av vedtekter, oppnevning av styremedlemmer
Eget styre	Ja	Ja/Nei ³	Ja	Ja	Ja	Ja
Juridisk status	Del av staten	Del av staten	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Eget selvstendig rettssubjekt
Finansiering	Statsbudsjettet, program- og prosjektmidler	Statsbudsjettet, salg av tjenester, avgifter	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke-lønnsomme tjenester)	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke-lønnsomme tjenester)	Salg av tjenester, produkter, (+ ev. tilskudd for ikke-lønnsomme tjenester)	Tilskudd og salg av tjenester
Budsjetttilknytning	Nettobudjetterte drifts- utgifter (på 50-post)	Nettobudjetterte drifts- utgifter (på 24-post), og investeringer aktiveres	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Eget budsjettet
Finansielt ansvar	Staten	Staten	Selskapet	Foretaket	Selskapet	Stiftelsen
Kan formelt gå konkurs	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja
Ansattes rettigheter	Tjenestemanns- og tjenestetvistloven ⁴	Tjenestemanns- og tjenestetvistloven ⁵	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven ⁶	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven
Offentligstov og forvaltningslov	Gjelder ⁷	Gjelder	Gjelder ikke (bare for ev. myndighets- utøvelse)	Gjelder ikke ⁸	Gjelder ikke (bare for ev. myndighets- utøvelse)	Gjelder ikke (bare for ev. myndighets- utøvelse)

- Særlovsselskapene er organisert etter hver sine lover, og varierer i større eller mindre grad innbyrdes på de dimensjonene som er angitt her
- Har også benevnelse foretaks møte og årsmøte
- Unntak er Statsbygg og Statens kartverk
- Unntak er Norges Forskningsråd, hvor arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven gjelder
- Unntak er Statens Kornforretning der arb miljø- og arb tvistloven gjelder
- Unntak i Posten BA og NSB BA hvor enkelte rettigheter er regulert gjennom tjenestemannsloven og tjenestetvistloven
- Deler av forvaltningsloven gjelder ikke for Norges forskningsråd.
- Usikkert om gjelder for myndighetsutøvelse, jf. St.meld. nr. 32, 1997-98

3 Endringer i tilknytningsform de siste 15 årene

Det er gjennomført en rekke endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter de siste 15 årene. Det er gjennomført minst 50 endringer⁴ i tilknytningsform i perioden 1980-98. Staten framstår derfor etter hvert som organisatorisk mer differensiert.

Reformbevegelsen startet for alvor i midten av 1980-årene. Det er et sentralt trekk at reformbevegelsen jamt over går *vekk fra statens kjerne* til en form for friere tilknytning til de sentrale statsmyndighetene for virksomhetene. I vedlegget er det en eksempeloversikt som viser dette.

Omdanningene av statlige virksomheter er en del av de politiske prosessene, og det står ofte politisk strid om valg og utforming av tilknytningsformer. Prosessenes utfall er i mange tilfeller politiske kompromisser.

De gjennomførte endringene inneholder de fleste kombinasjonsmulighetene med hensyn til hva slags form virksomhetene blir omdannet *fra* og hva de går over til å *bli*. Men omdanningene kan inndeles i grupper, og det er særlig sju hovedtrekk som er framtrepende. De skal omtales nærmere nedenfor.

3.1 Fra forvaltningsbedrift til statselskap

Omdanningen av forvaltningsbedrifter til selskaper er framtrepende. Alle de store infrastrukturbedriftene er i løpet av få år blitt omdannet til statselskaper, og alle de tre heleide selskapsformene i Norge er representert. Forvaltningsbedriftene er omdannet til *statsforetak*; Statkraft, Statnett og Statskog, til *særlovselskaper*; NSB BA, Postbanken BA og Posten Norge BA og til *statsaksjeselskaper*; Telenor og Statkorn.

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

Argumentasjonen for omdanningen varierer avhengig av sektor og den enkelte bedrifts rammevilkår. De vanligste begrunnelsene er: teknologisk utvikling, internasjonalisering og EØS/EU-forpliktelser gjennom vedtatt regelverk, avmonopolisering/økt konkurranse, større behov for bedriftenes økonomiske

⁴ Da er overgang fra statlig heleie til deleie i selskaper inkludert, men det er grunn til å tro at alle utskillinger av *del* av virksomheten i en ny tilknytningsform ikke er med i dette tallet. I tillegg har det skjedd endringer i form av utvidede generelle fullmakter innenfor forvaltningsorganformen, og ved at enkelte ordinære forvaltningsorganer har fått skreddersydde fullmakter. Disse endringstypene er ikke tatt med i denne oversikten, men se henvisning i kapittel 4.1.

handlefrihet og evne til å handle raskt, kombinert med mindre behov for eller ønske om politisk styring og at styringen kan ivaretas fra en eierposisjon.

Det har vært en ganske stor utskifting av virksomheter innenfor forvaltningsbedriftsformen. Samtidig som tidligere forvaltningsbedrifter er blitt statselskaper, er flere ordinære forvaltningsorganer omdannet til forvaltningsbedrifter: Statens bygge- og eiendomsdirektorat/Statsbygg, Luftfartsverket og Statens kartverk. I motsetning til de «gamle» forvaltningsbedriftene, får disse bedriftene ikke primært sine inntekter i et marked utenfor statsforvaltningen. Statsbygg har sine oppgaver i, og inntekter fra statsforvaltningen, Luftfartsverkets inntekter baseres for en stor del på avgifter, og Kartverkets inntekter er basert på en blanding av statsoppdrag og oppdrag fra andre statlige etater og markedet.

3.2 Konsentrasjon og spredning i selskapsformene

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

Statsforetaksformen ble etablert fra 1. januar 1992 etter lov om statsforetak. Det medførte at *statsbedriftene* etter spesialloven av 1965 ble omgjort til *statsforetak* (Medinnova, SIVA) – om ikke annet ble bestemt. Det siste var tilfellet med Norsk Medisinaldepot, som ble *statsaksjeselskap*. Samtidig var det meningen at denne loven skulle avskaffe eller redusere behovet for å organisere statseide selskaper etter egne lover.⁵

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, *SND*, illustrerer de motstridende tendensene. Et *forvaltningsorgan*, to statlige *fond* og ett *deleid selskap* (Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken) ble slått sammen til det nye *SND*. Men statsforetaksloven kunne ikke nyttes for fondsvirksomhet slik at et spesialtilpasset særlovselskap etter modell av statsforetaksloven ble resultatet.⁶

Spredningen på selskapsiden har økt ytterligere gjennom utvidet bruk av særlover for heleide selskaper. Ved omdanningen av de store selskapene på samferdselssektoren, NSB BA og Posten Norge BA samt Postbanken BA, ble de organisert etter hver sin lov (som likevel var innbyrdes nokså like). Dessuten har en valgt å beholde særlovene ved revisjoner av lover for eksisterende selskaper som Norsk Tipping AS og AS Vinmonopolet. For det siste selskapets del er det åpnet for en framtidig vurdering med sikte på statsforetaksformen.⁷

⁵ NOU 1989:5, NOU 1991:8, Ot.prp. nr 32 (1990-91), St.meld. nr 35 (1992-93)

⁶ Ot.prp. nr 57 (1991-92)

⁷ Ot.prp. nr 49 (1994-95)

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

3.3 Etablering av stiftelser

På 1980-tallet snakket en gjerne om en «stiftelsesbølge». Det synes å være liten tvil om at de relativt lite fleksible rammene for tilpasning innenfor budsjett-, lønns- og personalområdet var en viktig forklaring på presset for å få omdannet forvaltningsorganer til stiftelser. Dette presset har avtatt betydelig etter at en serie reformer fra 1986 har gjort forvaltningsorganformen mer fleksibel: budsjettreformen i 1986 på grunnlag av Haga-utvalget, og reformene som del av oppfølgingen av Hermansen-utvalget tidlig i 1990-årene. Det foreløpig siste steget er opphevelsen av stillingshjemmelsystemet fra budsjettåret 1998⁸ og sammenslåing av budsjettpostene lønns- og driftsutgifter til én felles post for driftsutgifter⁹.

Fleksibilitetsbegrunnelsen for oppretting av/omdanning til stiftelse synes å ha vært framtrødende både ved *sentralt* etablerte stiftelser som Norsk Romsenter og Teknologisk Institutt og ved *randsonestiftelser* som forskningstiftelsene ved distriktshøgskolene og universitetene. Etablering av det vi kan kalle *samarbeidsstiftelser* forekommer hyppigst. Samarbeidspartnere når det gjelder avsetning av grunnkapital og/eller tilskudd kan her være ett eller flere departementer, andre statsinstitusjoner, arbeids- og næringslivsorganisasjoner, ideelle organisasjoner og bedrifter. Eksempler på slike stiftelser er Stiftelsen Miljømerking i Norge, Norsk Oljemuseum, Lovdata og Universitetsstudiene på Svalbard.

En type stiftelsesetablering kan rubriseres som klargjøring av tilknytningsformen for et tidligere stiftelsesliknende organ. Dette var øyensynlig tilfellet for NTNF-instituttene på midten av 1980-tallet og Norges Eksportråd i 1996.

Vår kartlegging viser at stiftelsesbølgen ikke har lagt seg helt. Flere stiftelser er etablert på 1990-tallet, både som nye virksomheter og som sammenslåinger av, eller utskilling fra eksisterende virksomhet. Stiftelsesformen brukes dermed fortsatt til å kanalisere et statlig engasjement – særlig som en virksomhetsform for å organisere samarbeid med andre offentlige instanser og med private aktører. Her er departementene relativt ofte deltakere.¹⁰

⁸ Innst. S. nr 243 (1996-97)

⁹ St.prp.nr 1 (1997-98)

¹⁰ Vi viser for øvrig til kapittel 6

3.4 Etablering av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Særlig autonomihensynet kan tilsi at forsknings- og utredningsvirksomhet organiseres som forvaltningsorgan med vide og særskilte fullmakter når det gjelder *innholdet* i virksomheten som et alternativ til stiftelsesformen. Virksomhetens mer eller mindre permanente rolle som bidragsyter til politikkutformingen og eventuelt også til gjennomføringen av politikken på en sektor, kan derimot trekke i retning av å organisere den som et statlig organ, men med stor selvstendighet. Denne begrunnelsen har vært brukt når ordinære forvaltningsorganer de siste årene er gitt ulike særskilte og vide fullmakter. Det gjelder Forsvarets forskningsinstitutt, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Norsk Utenrikspolitisk Institutt og fire institutter innenfor landbrukssektoren.

3.5 Utvikling av skiller mellom forvaltning og tjenesteproduksjon

Det er ganske sterke tendenser i mange OECD-land til utvikling av markeder og økt konkurranse-eksponering av tjenesteproduksjon i regi av forvaltningsorganer, en sterkere vektlegging av rendyrking av roller og atskillelse av forskjellige oppgaver.¹¹ I det siste inngår innføring av et skille mellom forvaltnings- og driftsoppgaver og av bestiller-/utfører-modeller. Vi kan spore tilsvarende utviklingstrekk i Norge. Organisatorisk kommer dette gjerne til uttrykk i en første fase med en *intern* oppdeling av virksomheten, i neste fase gjennom en utskilling av den konkurranse-eksponerte/markedsrettede virksomheten, alternativt av myndighets-/forvaltningsoppgaver.¹² I dette avsnittet skal vi omtale intern organisatorisk og styringsmessig oppdeling innenfor forvaltningsorganer, og i neste avsnitt organisatorisk utskilling av visse oppgavetyper.

Et alternativ til å skille ut en bestemt virksomhet i egen tilknytningsform er å foreta en *intern organisatorisk og styringsmessig oppdeling* innenfor forvaltningsorganet (ordinært eller forvaltningsbedrift).

Det er vanskelig å få et godt totalbilde av forekomsten av denne reformtypen fordi datagrunnlaget er dårligere enn for de andre reformtypene. Men i flere forvaltningsorganer har det skjedd en utvikling av tjenester eller produkter som kan selges til andre offentlige virksomheter eller til private. Det varierer i hvilken grad disse tjenestene eller produktene er konkurranseutsatte. Det kan dessuten være oppgavetyper som er temmelig forskjelligartet og som krever ulike rammevilkår i form av organisering og styring.

¹¹ I Sverige omtaler Förvaltningspolitiska kommissionen utviklingen som en bevegelse fra samordning til «renodling» (SOU 1997:57, bl.a. kapittel 3).

¹² Se for eksempel Statskontoret (1996): Marknadsliknande verksamhetsformer i staten.

Tiltakene har gått ut på å gjøre interne budsjett- og regnskapsmessige, styringsmessige tilpasninger og/eller organisatoriske tilpasninger i form av oppdelinger og atskillelser. Delingen mellom myndighets- og produksjonsdelen i Statens vegvesens organisering er kanskje det beste eksemplet¹³. I Jernbaneverket er det utviklet et system med internstyrer og egne resultatenheter for forskjellige produksjonsenheter. Dette går sammen med at denne virksomheten blir stadige sterkere eksponert for konkurranse over tid.

3.6 Utskilling av konkurranseutsatt virksomhet og av forvaltningsoppgaver

For noen virksomheter er *deler* av totalvirksomheten blitt skilt ut. Er de andelene som disse aktivitetene utgjør store nok, er det rimeligere å snakke om organisatoriske *delinger*.

Oftest er *konkurranseutsatte aktiviteter* utskilt i egne aksjeselskaper. Utskillingen har skjedd fra forvaltningsbedrifter (som fra Televerket i en tidligere fase) og fra statsforetak (som Statkraft). De nye selskapene har blitt datterselskaper til bedriften/foretaket eller statsaksjeselskaper underlagt et departement (enten vedkommende sektordepartement eller Næringsdepartementet). Som følge av EØS-avtalen er Statkorn Holding etablert som statsaksjeselskap og skilt ut fra den gjenværende forvaltningsdelen i Statens Kornforretning. Fra særlovselskapet Vinmonopolet, ble de aktivitetene som ble konkurranseutsatte fra 1996, utskilt i statsaksjeselskapet Arcus Holding, mens de gjenværende monopoloppgavene ble beholdt i Vinmonopolet.

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

3.7 Hel- og delprivatisering i lite omfang

Innenfor statlige næringsvirksomhet har det i perioden 1980-98 skjedd et visst salg i form av hel- og delprivatiseringer – særlig i samband med omstruktureringer av større, eldre industri- og forsvarsbedrifter¹⁴ bl.a. Norsk Jernverk, Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss AS. Dessuten har staten solgt seg ut eller ned til minoritetsposisjon i noen mindre bedrifter, sist i Drevsjø Trelast.¹⁵

¹³ St meld nr 41, (1993-94)

¹⁴ Se for eksempel oversikt i St.meld. nr 39 (1992-93)

¹⁵ Staten har 34 prosent fra 1998

I Norge er staten en liten industrieier sammenliknet med hva tilfellet er i mange OECD-land. Den norske statsfinansielle situasjonen har samtidig vært relativt gunstig i perioden. Disse forholdene kan være med på å forklare at det er solgt lite statlig næringsvirksomhet i Norge de siste femten årene i forhold til utviklingen generelt i OECD-området. På den andre siden har staten av situasjonsbestemte grunner først i 1990-årene, overtatt eierandeler i større banker og finansinstitusjoner, seinere fulgt av nedsalg i noen av dem. Men dette faller som før nevnt utenfor denne rapportens ramme. Det samme gjør endringer i statens eierskap i næringslivet gjennom ulike typer fond m.m.¹⁶

Delprivatisering som henger sammen med avmonopolisering, liberalisering og internasjonalisering er muligens en ny tendens. Avmonopolisering og innføring av konkurranse som følge av endringer i internasjonalt avtaleverk fører til at staten selger deler av heleide selskaper, slik at staten sitter igjen med majoritets- eller minoritetseie. Det dreier seg om selskaper som tidligere har ivaretatt monopoloppgaver som en del av sektorpolitikken på vedkommende område. Det er vedtatt at staten skal selge seg ned til en minoritetsposisjon (minimum 34 prosent) i Norsk Medisinaldepot AS, og staten skal også selge inntil 25 prosent av aksjene i Statkorn Holding AS.¹⁷ Stortingsflertallet har lagt vekt på at staten skal beholde en minoritetsposisjon som er så stor at staten som medeier i praksis vil kunne ha avgjørende («blokkerende») innflytelse på sentrale beslutninger i selskapets øverste organer (oppløsning, fusjoner, vedtektsendringer mm). I tilfellet NMD er det uttalt at dette er for å sikre statlig innflytelse i den overordnede legemiddelpolitikken.¹⁸

3.8 Oppsummering

Bildet som tegner seg av utviklingen fra 1980 til 1998 er følgende:

- Flere forvaltningsbedrifter er omdannet til statseide selskaper.
- Andre oppgavetyper ivaretas av forvaltningsbedriftsformen i dag enn for ti år siden - fra i hovedsak markedsfinansierte infrastrukturoppgaver til avgiftsfinansierte oppgaver, statlig interntjenesteyting og innslag av forvaltningsvirksomhet.
- Forsøk på konsentrasjon av selskapsformene gjennom statsforetaksformen er motvirket av differensieringen gjennom særlovselskapene.
- Avmonopolisering og innføring av konkurranse på flere områder har medført oppdeling av tidligere forvaltningsbedrifter og særlovselskaper.

¹⁶ I St.meld. nr 61 (1996-97) er det gitt en oversikt over statlige eierinteresser

¹⁷ St.prp. nr 65 (1997-98), jf Innst. S. nr 252 (1997-98)

¹⁸ Innst. S. nr. 295 (1996-97)

Oppdelingen fortsetter på 1990-tallet, særlig gjennom etablering av datterselskaper i statsaksjeselskapene og i et mer begrenset omfang i statsforetakene.

- Avmonopolisering og innføring av konkurranse har også medført en utskilling/oppretting av ordinære forvaltningsorganer med tilsynsfunksjon, jf. kapittel 3.6.
- Omfanget av omdanning til stiftelsesformen er redusert på 1990-tallet i forhold til i 1980-årene. Men nyetablering skjer fortsatt – særlig for å organisere samarbeid. I de siste årene er imidlertid forvaltningsorganer med særskilte fullmakter tatt i bruk i et visst omfang, som et alternativ til stiftelse.
- En systematisk behandling av styringsmessige og organisatoriske rammevilkår for tjenesteproduksjon innenfor forvaltningsorganformen synes å være lite framtreddende i Norge – med noen få unntak.
- Sammenliknet med mange andre land har det vært lite hel- eller delprivatisering av statseide selskaper i Norge.

4 Forvaltningsorganer

Storparten av statens virksomheter er organisert innenfor rammen av staten som juridisk person, det vil si som forvaltningsorganer.

Typiske trekk ved statlige forvaltningsorganer er:

- at de er en del av staten som juridisk person, statsmyndighetene styrer ved instruksjon; de er direkte underlagt Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon
- at det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften
- at de får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, og blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk
- at det foretas Riksrevisjonskontroll med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen
- at det er lovregulering av visse sider ved oppgaveutføringen/saksbehandlingen; organet omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og Sivilombudsmannens kompetanse
- at ansattes status er statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven samt tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene
- at det gjennomgående regelverk for statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser gjelder

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

Forvaltningsorganene deles ofte opp i ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Innenfor alle disse kategoriene finnes det ett eller flere forvaltningsorganer som styres og/eller er organisert etter egen lov. Disse er behandlet sammen med andre lovregulerte virksomheter i kapittel 7.

4.1 Ordinære forvaltningsorganer

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

Denne grunnformen nyttes i dag for en rekke forskjellige typer statlig engasjement (eksempler i parentes): direkte statlig myndighetsutøvelse (skatteetaten, Utlendingsdirektoratet), virksomhet som stiller særlige krav til samordning med andre statlige virksomheter (høgskoler, universitetene), direkte statlig virkemiddeldisponering under krav til bl.a. rettssikkerhet (tolletaten), fordelings- og tilskuddsadministrasjon (trygdeetaten), kontroll- og tilsynsvirksomhet (Konkurransetilsynet, Statens forurensningstilsyn, Kredittilsynet) og produksjon av kollektive goder (forsvaret, politiet, vegvesenet).

Den ordinære forvaltningsorganformen har i 1990-årene gjennomgått en del endringer når det gjelder budsjett-, lønns- og stillingsfullmakter. Det er dessuten gitt større åpning for mer individuelle tilpasninger¹⁹. I tillegg til forslagene om gjennomgående endringer av modellen, gikk Hermansen-utvalget inn for mer spesialtilpasning og differensiering i forhold til de mange oppgavetyper og formålene som skal ivaretas (jf. over) innenfor den *ordinære* forvaltningsmodellen²⁰. Dette siste kan neppe sies å være fulgt opp i praksis i særlig utstrekning.

Allment brukes den ordinære forvaltningsorganmodellen der hvor oppgavens art og formål ikke tilsier at det bør gjøres *mer systematiske* unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene for forvaltningsorganer. Da er forvaltningsbedrift eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter alternativene. Det er disse formene vi konsentrerer oss om i denne rapporten.

4.2 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

4.2.1 Trekk ved tilknytningsformen

Forslaget til denne nye formen, kalt forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, ble fremmet av Hermansen-utvalget i NOU 1989:5. For Hermansen-utvalget var etableringen av en slik tilknytningsform et viktig virkemiddel for å skape et alternativ til stiftelsesformen. Formen gir anledning til å markere at

¹⁹Jf St.prp. nr. 87 (1989-90) Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem og St.prp. nr. 65 (1990-91) Om endringer i statens budsjettssystem. Begge deler var en oppfølging av NOU 1989:5 En bedre organisert stat. Innst. S. nr 243 fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

²⁰Se NOU 1989:5, s. 150-51, s. 167-68, s. 177-79.

den løpende virksomheten skal styres på en faglig selvstendig måte. Samtidig er institusjonen en del av staten som juridisk person der staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. I formen forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er hensikten å forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver med institusjonens faglige integritet og dens rolle. Formen har framstått som et alternativ særlig for oppgavetyperne forskning, kulturforvaltning, og annen verdiforankret virksomhet. Utvalgets forslag og vurderinger ble fulgt opp i meldingen om statens forvaltnings- og personalpolitikk i 1992.²¹ Dette har bidratt til at flere virksomheter på 1990-tallet har valgt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter framfor stiftelsesformen.

Denne underformen av forvaltningsorganer er ikke en enhetlig form. Det er til og med ikke enighet om at det er en form.²² Fullmaktene er *særskilte* fordi de også gjelder fullmakter med hensyn til selve innholdet av virksomheten (ikke bare økonomi og personellressurser), og de er *vide* på det enkelte området. Hva fullmaktene gjelder, kan variere fra virksomhet til virksomhet. De er oftest nedfelt i institusjonens vedtekter.

Variasjonmulighetene er store innenfor denne formen, og de er først og fremst knyttet til:

- begrensninger i Kongens og departementets instruksjonsmyndighet, gjennom at statsmyndighetene er avskåret fra å instruere institusjonen med hensyn til (visse sider ved) utøvelsen av dens virksomhet
- unntak fra deler av forvaltningsloven
- unntak fra regelverket for økonomiforvaltning, for eksempel at virksomheten er nettobudsjettet og at bevilgninger gis som en rundsum over en 50-post på statsbudsjettet («overføring til andre statsregnskaper»)
- unntak fra tjenestemannsloven og statlig avtaleverk, for eksempel at de ansatte ikke er statstjenestemenn og at virksomheten har selvstendig arbeidsgiveransvar

²¹ St.meld. nr 35 (1991- 92)

²² I Administrasjonsdepartementets dokument *Tilknytningsformer for statlige virksomheter (1994b)* er det ingen omtale av denne underformen - i motsetning til i St.meld. nr 35 (1991- 92) og i NOU 1989:5.

4.2.2 Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene

I dag har vi ti virksomheter som er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Disse er Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Kompetansesenter for likestilling (KFL), Norges Forskningsråd (NFR), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Norsk institutt for skogforskning (NISK), Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Planteforsk, Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) og Veterinærinstituttet (VI).

Totalt antall ansatte innenfor denne formen er knappe 2 000, og variasjonen mellom virksomhetene er stor. KFL er det minste forvaltningsorganet med særskilte fullmakter, med seks ansatte og et budsjett på 3 millioner kroner. FFI har over 500 ansatte og et budsjett på 343 millioner kroner, NFR har 300 ansatte og et budsjett på nærmere 200 millioner kroner.

Bevilgningsandelen over 50-post varierer fra 38 til 100 prosent. Inntektene utover 50-postbevilgningen er oppdragsinntekter hovedsakelig fra andre offentlige virksomheter. Noen instituttet har også inntekter fra private, men andelen er svært lav. Planteforsk med åtte prosent, har den høyeste andelen.

Tabell 4.2

(hele 1 000 kr)

Virksomheter	Etableringsår	Om-danningsår	Antall ansatte	Inntekter totalt	Bevilgningsandel i % (50-post)
FFI	1946	1995	534	342 679	47 ²
KFL	1972	1997	6	3 143 ¹	100
NFR	1946	1993	280	2 489 497	100
NILF	1986	1997	75	28 079	84 ³
NISK	1917	1997	160	69 000	58 ³
NOVA	1968	1996	90	41 117	38 ⁴
NUPI	1959	1997	53	15 221	48 ⁴
PLANTEFORSK	1891	1997	404	183 489	62 ³
SIFO	1970	1998	50	25 962 ¹	53
VI	1891	1997	230	109 000	66 ³
Sum			1 882	3 307 205	

1 KFL budsjettall for 1998, SIFO regnskapstall for 1997.

2 Basisbevilgning fra FD (grunnbevilgning og SIP-midler)

3 Basisbevilgning fra LD kanalisert gjennom NFR. I tillegg har disse program- og prosjektinntekter fra NFR og andre finansieringskilder

4 Basisbevilgning fra KUF

Kilde: St.prp.nr 1 (1996 - 97), St.meld.nr 3 (1996 - 97), Statsregnskapet 1996, Årsmeldinger 1996

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter hadde inntekter på til sammen 3,3 milliarder kroner. I dette tallet er NFRs inntekt medregnet slik at deler av beløpet er regnet med to ganger. Trekker vi fra NFRs inntekt, blir samlet inntekt for resten av forvaltningsorganene med særskilte fullmakter om lag 900

millioner kroner. Finansieringsmåtene av disse virksomhetene varierer noe, og de kan deles inn i tre:

- basisbevilgning fra fagdepartementet kanalisert gjennom NFR, (for eksempel instituttene under LD)
- basisbevilgning direkte fra forskningsdepartementet KUF, (for eksempel NUPI og NOVA)
- basisbevilgning direkte fra fagdepartementet, (for eksempel FFI)

I tillegg til basisbevilgningen, som består av grunnbevilgning og strategisk instituttprogram (såkalte SIP-midler), mottar instituttene program- og prosjektmidler fra NFR og andre finansieringskilder. Finansieringsmåten varierer og vi ser her at departementenes roller, som på den ene siden er overordnet departement som sikrer eksistensen til instituttet gjennom basisbevilgningen, og på den andre siden som bruker, er løst forskjellig. For landbruksinstituttene, FFI og SIFO er disse to rollene samlet, mens de er skilt i NOVA og NUPI.

Som vi ser av tabell 4.2, har alle omdanningene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter skjedd på 1990-tallet og kan ses på som en oppfølging av Hermansen-utvalgets forslag og retningslinjene i den forvaltningspolitiske meldingen fra 1992. Begrunnelsen for omdanningen til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter for alle virksomhetene har vært ønsket om en faglig uavhengighet i forhold til departement og regjering. Økonomisk handlefrihet gjennom å kunne disponere sine merinntekter skal bidra til denne uavhengige statusen. Virksomhetene kan selv prioritere sine aktiviteter på et friere grunnlag enn ordinære forvaltningsorganer. For noen virksomheter har valget av denne tilknytningsformen framfor stiftelsesformen vært begrunnet med at de ansatte opprettholder sin status som statstjenestemenn, og at det signaliserer et statlig ansvar for virksomheten.

4.2.3 Variasjoner og likheter mellom virksomhetene

Selv om den potensielle variasjonsbredden er stor, er gruppen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter en forholdsvis homogen gruppe mht. oppgavetype. Felles for alle virksomhetene er at deres funksjon eller oppgavetype ligger innenfor verdi- og kultur-/kunnskapsforvaltning. Ni av ti forvaltningsorganer med særskilte fullmakter hører til forskningssektoren, og åtte er forskningsinstitutter. NFR driver ikke med forskning selv, men er statens strategiske organ og rådgiver innenfor forskningssektoren, og sørger for fordeling av forskningsmidler fra departementene. Kompetansesenter for likestilling er det eneste forvaltningsorganet med særskilte fullmakter som ikke driver med forskning, men har de samme særtrekkene som forskningsinstituttene. Senteret er statens rådgivende organ for likestilling og har til formål å arbeide for reell likestilling mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder.

De andre virksomhetene er alle forskningsinstitutter, og noen har også forvaltningsoppgaver, spesielt gjelder det landbruksinstituttene. De ansatte i virksomhetene innenfor denne formen er statstjenestemenn, med unntak av de ansatte i NFR. Begrunnelsen for dette unntaket var at den frie forvaltningsmessige stillingen de tidligere forskningsrådene tradisjonelt hadde hatt, skulle videreføres i det nye forskningsrådet. NFR har også unntak fra bestemmelsene om klageadgang og begrunnelsesplikt i forvaltningsloven.

De fleste virksomhetene synes å satse på å øke den eksterne finansieringen. Alle er unntatt fra kravet om bruttobudsjettering, jf. § 4 i bevilgningsreglementet. Forskningsinstituttene er underlagt KUFs Retningslinjer for finansiering av instituttsektoren.²³ Unntaket er FFI og begrunnelsen er sikkerhetsmessige hensyn.

Inntil 1. oktober 1997 var forvaltningsorganene med særskilte fullmakter unntatt fra paragraf 10 i bevilgningsreglementet. Det innebar at virksomheten selv kunne opprette og nedlegge stillinger. Men etter at denne regelen falt bort, har alle ordinære forvaltningsorganer nå dette virkemidlet.

I begrunnelsene for valg av tilknytningsform ble det lagt vekt på faglig autonomi og muligheten for at virksomhetene selv kan disponere sine merinntekter. Opprettelsen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter for institusjonene innenfor utenriks-, sosial- og landbruksforskningssektoren kom som en følge av ønsket om å skape større og mer slagkraftige forskningsenheter. Den faglige uavhengigheten er lovfestet for KFL gjennom en bestemmelse i § 9 i likestillingsloven, en bestemmelse som også er tatt inn i senterets vedtekter. Ingen av de andre har den samme lovfestede bestemmelsen, men NOVA, NUPI og SIFO har imidlertid nedfelt en bestemmelse om faglig uavhengighet i sine vedtekter. Et annet moment som begrenser departementets styringsadgang, er om vedtektene er fastsatt i kongelig resolusjon. I dag er det fire virksomheter, NFR, FFI, KFL og SIFO, hvor vedtektene er fastsatt i kongelig resolusjon, mens vedtektene for de andre er fastsatt av departementet.

4.3 Forvaltningsbedrifter

4.3.1 Trekk ved tilknytningsformen

Forvaltningsbedriftsformen er en annen underkategori av forvaltningsorganformen. Den har særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet.

²³ St. prp. nr 1 (1996-97) Budsjettproposisjon for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet s. 267

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

- unntak fra fullstendighetsprinsippet i § 4 ved at driftsutgiftene nettobudsjetteres, det vil si at Stortinget fatter kun ett budsjettvedtak, der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. For virksomheter som er fullt ut selvfinansierte, vil vedtaket under nettobudsjetteringsprinsippet være kr 0,-
- unntak fra kontantprinsippet i § 6 ved at investeringene aktiveres, det vil si at investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet etter følgende år

I tillegg til disse kjennetegnene er forvaltningsbedrifter gitt større fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene innenfor lønns- og personalforvaltning og bygg- og eiendomsforvaltning.

Typer og omfanget av fullmaktene på disse feltene varierer i praksis ganske mye med bedriftenes størrelse, kompetanse og særskilte behov. To forvaltningsbedrifter har for eksempel fullmakt til å etablere datterselskaper. Bedrifter med noenlunde balanse over tid mellom driftsutgifter og -inntekter har dessuten anledning til å bygge opp et eget reguleringsfond.

4.3.2 Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene

I dag har vi sju forvaltningsbedrifter, Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK), Luftfartsverket, Rikshospitalets apotek, Radiumhospitalets apotek, Statens kartverk, Statens Kornforretning og Statsbygg. Tabellen nedenfor gir en oversikt over disse virksomhetene fordelt på utvalgte nøkkelvariabler.

I første del av 1990-årene var det en stor utskiftning av virksomheter med denne tilknytningsformen. Gamle og tradisjonelle forvaltningsbedrifter som for eksempel NSB, Posten og Telenor er ute, mens nye er kommet til, jf. kapittel 5. Eksempler på nye forvaltningsbedrifter som driver infrastrukturvirksomhet, eller tjenester forbundet med slik virksomhet, er Luftfartsverket og Statens kartverk. De andre nye forvaltningsbedriftene er Statsbygg og GIEK. Radiumhospitalets apotek. Rikshospitalets apotek var allerede forvaltningsbedrifter. Det samme var Statens Kornforretning. Her ble den konkurranseutsatte delen skilt ut til Statkorn Holding AS i 1995, mens den gjenværende delen forble forvaltningsbedrift.

Tabell 4.3

(hele 1000 kr.)

Virksomhet	Etablirings- år	Omdannings- år	Antall ansatte	Inntekter totalt	Bevilgnings- andel ¹	Datterselskap
GIEK	1929	1994	47	448 381	44 %	
Luftfartsverket	1947	1993	2 234	2 787 814	74 %	3
Radiumhospit. apotek	1990	-	22	58 000	0	
Rikshospitalets apotek	1856	1953	55	92 753	0	
Statens kartverk	1986	1994	647	419 775	75 %	
Statens Kornforretning	1929	1995	128	2 464 886	-	
Statsbygg	1960	1993	617	1 864 303	34 %	1
Sum			3 750	8 135 912		4

1. Andel bevilgning av totale inntekter til driftsutgifter er oppgitt som overslagsbevilgning

Kilde: St.prp.nr.1 (1996-97), St.meld. nr. 3 (1996-97), Statsregnskapet 1996, Årsmeldinger 1996

Som det framgår av tabellen, er det totalt 3 750 ansatte i forvaltningsbedriftene i dag, hvorav 2/3 er ansatt i Luftfartsverket. Dette er en kraftig reduksjon fra 60-70 000 ansatte, og størsteparten av reduksjonen har skjedd på første halvdel av 1990-tallet, da samferdselsbedriftene ble omdannet til statseide selskaper. Totale inntekter eller omsetning for forvaltningsbedriftene utgjør i overkant av 8 milliarder kroner.

To av forvaltningsbedriftene, Luftfartsverket og Statsbygg, har skilt ut deler av den konkurranseutsatte virksomheten i datterselskaper. Oslo Lufthavn AS, Nordic Aviation Resources AS og Luftfartsverket Parkeringsanlegg AS. Oslo Lufthavn AS ble opprettet i 1992 for å forestå utbygging og senere drift av den nye hovedflyplassen. Nordic Aviation Resources AS yter konsulenttjenester innenfor luftfartssektoren og er for tiden engasjert i prosjekter i Estland, Latvia, Russland og Polen.²⁴ I forbindelse med eiendomsforvaltningen har Statsbygg opprettet datterselskapet Statsbygg Invest AS, som kan ta opp lån i det private lånemarked.

4.3.3 Variasjoner og likheter mellom virksomhetene

Samlet sett er forvaltningsbedriftene en uensartet gruppe statsinstitusjoner, som driver forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting. Oppgavetyperne varierer sterkt. Luftfartsverket har ansvar for den norske luftfarten, mens Statens kartverk utvikler, produserer og selger kart til offentlige og private kunder. Statens Kornforretning forvalter statens kjøpeplikt av norsk korn, markedsordningen for korn, samt flere tilskuddsordninger innenfor jordbruket. GIEK forvalter fondsvirksomhet gjennom garantistillelse og kredittforsikring til norske bedrifter som driver eksport eller etablerer seg i utlandet, en ordning som dekker opp behovet der private finansinstitusjoner ikke går inn. De tre siste

²⁴ St.prp.nr. 1, 1997-98

driver intern tjenesteyting innen staten. Statsbygg er statens byggherre og eiendomsforvalter. Apotekene sørger primært for apotek tjenester til to av våre statssykehus.

Felles for alle forvaltningsbedriftene er at de på sine områder i hovedsak er monopolbasert. Både effektivitets- og fordelingsmessige hensyn er fram-tredende. Statens Kornforretning og GIEK er i en monopolsituasjon, mens de andre forvaltningsbedriftene er dels i en monopolsituasjon og driver dels konkurranseutsatt virksomhet.

Prisene (og dermed indirekte inntektene) er ofte fastsatt av overordnede myndigheter i form av gebyrer og avgifter. Kundene er både private bedrifter, privatpersoner og offentlige institusjoner, mens for Statsbygg og statssykehusapotekene er kundene hovedsakelig andre statlige virksomheter.

Med unntak av statssykehusapotekene, er forvaltningsbedriftene ikke selv-finansiert, og de er dermed avhengig av driftsbevilgning over statsbudsjettet. Andelen bevilgning av totale inntekter varierer mye, se tabell 4.3 foran.

Antall ansatte i de nåværende sju forvaltningsbedriftene varierer fra 22 til 2 234 personer. De ansatte er statstjenestemenn, med unntak av ansatte i Statens Kornforretning. Årsaken til dette unntaket synes å ligge i bedriftens historie. Ved opprettelsen ble det forretningsmessige tillagt stor vekt, og Kornforretningen ble gitt stor frihet, og de ansatte ble ikke definert som statstjenestemenn.

Fem forvaltningsbedrifter har styre, mens Statsbygg og Statens kartverk ikke har det.

Statssykehusapotekene skiller seg fra de andre forvaltningsbedriftene ved at de ikke har reguleringsfond. Måten å føre regnskapene på følger heller ikke samme prinsipper som for de andre forvaltningsbedriftene.

5 Statsselskaper

Statlig engasjement gjennom statseide selskaper brukes når staten er aktiv i forretningsmessig næringsvirksomhet og tjenesteyting. Primært organiseres virksomheten som et statseid selskap når staten har interesser knyttet til økonomisk avkastning, men for flere av selskapene er formålet også å være et sektorpolitisk virkemiddel.

Blant annet som følge av spenning i formål og oppgaver er statseide selskaper organisert i fire former:

- statsaksjeselskaper – statlig heleide aksjeselskaper
- statsforetak – organisert etter lov om statsforetak
- særlovselskaper – selskaper organisert etter egen lov
- deleide selskaper – ordinære aksjeselskaper der staten er majoritetseier

For vårt formål er kartleggingen avgrenset til de heleide statsselskapene. *Statsselskap* vil her bli brukt som fellesbetegnelse for de tre formene for statlig heleide selskaper. De sentrale trekkene ved statsselskapene er:

- De er *selvstendig rettssubjekter*, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Staten styrer fra eierposisjon (gjennom generalforsamling/foretaksmøte/ årsmøte).
- Staten har *begrenset sitt direkte ansvar* for selskapets økonomiske virksomhet.
- Styring og kontroll med den enkelte virksomhet fastlegges nærmere av lovgivningen som bestemmer forholdet mellom en bestemt type selskap og eieren.
- Selskapet må normalt skaffe sine inntekter i markedet, men statlige bevilgninger i form av tilskudd eller såkalte «kjøp» av tjenester eller produkter forekommer.
- 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.
- *Forvaltningslov og offentlighetslov* gjelder kun for myndighetsoppgaver, dersom selskapet utfører slike.

- De ansatte er *ikke statstjenestemenn* og omfattes ikke av de statlig tariffavtalene, men av arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov og egne tariffavtaler.²⁵

Slår vi sammen tall for de seks statsforetakene, de 18 statsaksjeselskapene og de seks særlovselskapene, får vi følgende nøkkeltall for 1996 (kilde: selskapenes årsberetninger):

Tabell 5.0 Nøkkeltall for statsselskapene¹

Nøkkeltall	Antall	Antall ansatte	Inntekter	Årsresultat	Utbytte	Antall datterselskaper
Stats-selskaper						
Statsaksjeselskaper	16	40 000	142,0 mrd	7,4 mrd	2,9 mrd	129
Statsforetak	6	3 000	16,5 mrd	0,7 mrd	0,2 mrd	21
Særlovselskaper	6	42 000	30,7 mrd	3,2 mrd	0,3 mrd	6
Sum	28	85 000	189,2 mrd	11,3 mrd	3,4 mrd	156

¹ For oversiktens skyld er det her brukt milliarder kroner.

5.1 Statsaksjeselskap

5.1.1 Trekk ved tilknytningsformen

Statsaksjeselskap er den mest utbredte formen blant statsselskapene, og den skal primært nyttes når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn, jf. St.meld. nr. 35 (91-92). Flere selskaper er likevel blitt opprettet med bakgrunn i blant annet forsvarsstrategiske eller distriktpolitiske forhold (Kongsberg Våpenfabrikk, Norsk Jernverk o.a.).

Formen er historisk sett i hovedsak brukt for industri- og anleggsvirksomhet, ofte knyttet til forvaltning av betydelige naturressurser (bergverk, energisektoren o.l.).

I flere tilfeller har staten i løpet av de siste 20-30 årene solgt seg helt eller delvis ut eller lagt ned slik virksomhet, for eksempel innenfor malmbasert eller forsvarsstrategisk virksomhet, mens nye er kommet til (som Statoil).

Vanligvis har ikke et statsaksjeselskap en monopolstilling innenfor sitt virksomhetsområde. I de siste årene er omdanning til statsaksjeselskap ofte begrunnet med teknologisk utvikling, internasjonalisering og avmonopolisering, som for tidligere Televerket, NRK og Norsk Medisinaldepot.

²⁵ Unntaksbestemmelser for NSB BA og Posten BA

De heleide statsaksjeselskapene reguleres av aksjeloven, med særbestemmelser for de statlige aksjeselskapene. Fra 1. januar 1999²⁶ blir denne loven avløst av lov om aksjeselskaper og lov om allmenne aksjeselskaper. Begge lovene viderefører tidligere særbestemmelser for statsaksjeselskaper.

Noen særtrekk ved statsaksjeselskapene er:

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

For Telenors, Statoils og NRKs vedkommende er det tatt inn en formell modifisering av statsaksjeselskapsmodellen i selskapets vedtekter. Selskapet og dets ledelse har vanligvis samme handlefrihet som i andre aksjeselskaper, men gjennom vedtektene har eier (staten) gitt seg selv noe større styringsmulighet for spørsmål av vesentlig samfunnsmessig betydning.

I denne oversikten er tatt med virksomheter som er 100 prosent eid og der statsråden for det respektive eierdepartementet utgjør generalforsamlingen. Det betyr at selskaper der Staten er majoritetseier, for eksempel DnB, Kredittkassen, Norsk Hydro, Kongsberg-gruppen og Raufoss ikke er tatt med. Flere av statsaksjeselskapene er organisert som konsern (eller holdingselskap), og da omfatter nøkkeltallene også datterselskaper (der statsaksjeselskapet eier mer enn 50 prosent)

5.1.2 Sammenfattende beskrivelse av statsaksjeselskapene

Samlet omsetning for de 16 selskapene var i 1996 ca. 142 milliarder kroner. Samlet årsresultat var ca. 7,4 milliarder kroner, og utbytte betalt til eieren 2,9 milliarder kroner. Aksjekapitalen for selskapene var i underkant av 15 milliarder og egenkapitalen nesten 54 milliarder kroner. Antall ansatte i selskapene var ved utgangen av 1996 omlag 41 000.

²⁶ Jf Kgl.res 17.7.98

Tabell 5.1:

(hele 1000 kr)

Virksomhet ¹	Etab- lerings- år	Om- dan- år	Ansatte (ca-tall)	Inntekter totalt	Årsresult at	Statens utbytte	Datter- sel- skaper
Arcus AS	1922	1966	685	1 296 451	102 400	16 125	2
Bjørnøen AS	1918		0	102	1	0	
KingsBay Kull Comp. AS	1916		16	21 870	0	0	
Norsk Eiendomsinf. AS	1987	1995	13	48 941	11 387	10 000	
Norsk MedisinaldepotAS	1953	1993	400	4 850 525	- 29 629	25 000	1
NRK AS	1933	1988/9 6	3400	2 518 988	73 630	0	2
Olivin AS	1949		232	796 000	43 337	15 800	3
Rehabil AS	1971		20	41 971	- 2 036	0	
Statens Skogplanteskoler	1989		35	18 600	1 450	700	2
Statkorn Holding AS	1928	1995	582	3 724 186	260 813	283 154	2
Statoil	1972		15 000	106 988 000	5 091 000	1 600 000	20
Store norske Spitsbergen	1916	1973/7 6	231	125 141	- 25 347	0	
Svalbard Samfunnsdrift AS	1989		137	64 825	1 207	0	3
Telenor AS	1855	1994	19 000	22 170 000	1 910 000	950 000	94 ²
Uninett AS	1993		14	16 849	9 489	0	
Veso AS	1988	1992	25	147 103	3 681	1 500	
Sum			40 000	ca 142 mrd	ca 7,4 mrd	ca 2,9 mrd	

1. I tillegg kommer et fåtall aksjeselskaper som ligger direkte under et forvaltningsorgan, eller som er under avvikling/salg (blant annet Drevsjø Trelast AS). Kilder: St.prp. nr.1 (1996-97), St.meld.nr.3, (1996-97), Statsregnskapet 1996, Årsmeldinger 1996

2. Telenor AS er morselskap for 13 heleide selskaper og disse har til sammen 81 datterselskaper

5.1.3 Variasjoner blant statsaksjeselskapene

Spennvidden mellom statsaksjeselskapene er meget stor både med hensyn til størrelse og virksomhetsområde: Statoil og Telenor har 107 og 22 milliarder kroner i omsetning og hhv. 15 000 og 19 000 ansatte. Til sammenlikning har Statens skogplanteskoler AS en omsetning på 18,6 millioner kroner og 35 ansatte, og Uninett AS med sine 14 ansatte har en omsetning på ca. 7 millioner kroner.

5.2 Statsforetak

5.2.1 Trekk ved tilknytningsformen

Statsforetaksformen ble etablert gjennom lov om statsforetak som trådte i kraft i 1992. Denne selskapsformen skal særlig brukes når et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet *også* er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske

mål. Statsforetaksformen er styrings- og ansvarsmessig en form som ligger mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjeselskapsmodellen. De viktigste særtrekkene ved statsforetaksformen er:

- Staten er eiereier, og kan ikke eie foretaket sammen med andre interessenter. Foretaket er eget rettssubjekt, formue og inntekter er ikke en del av statskassen, og foretaket hefter selv for sin gjeld. Foretaket er ikke underlagt Stortingets finansmyndighet, og kan derfor selv disponere sine inntekter og formue. Innenfor gitte fullmakter kan et statsforetak oppta lån.
- Statsforetaksformen er særlig utformet for forretningsmessige virksomheter som også skal fungere som et sektorpolitisk virkemiddel. Et statsforetak kan ikke bli gjenstand for normal konkursbehandling i og med at staten har et ansvar for å dekke kreditorenes fordringer ved en eventuell avvikling.
- Foretaksmøtet er statsforetakets høyeste organ, der departementet utøver eiermyndighet i foretaket. Det svarer langt på vei til generalforsamlingen i et aksjeselskap. Gjennom foretaksmøtet kan departementet vedta, gi retningslinjer og instruere i forhold til alle saker som gjelder foretaket, og som er bindende for styret og administrerende direktør. Disse er til stede på foretaksmøtet, uten stemmerett, sammen med revisor og Riksrevisjonen.
- Departementets rolle i foretaket er knyttet til utøvelsen av statens eiermyndighet gjennom foretaksmøtet. Styret og administrerende direktør har ansvaret for driften av foretaket og betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet. I saker som antas å være av vesentlig betydning for foretaket, kan ikke styret treffe vedtak før saken skriftlig har vært forelagt departementet.
- Statsråden har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for at statens eierinteresser i et statsforetak blir forvaltet på en forsvarlig måte, og innenfor rammene av lovgivningen og Stortingets forutsetninger. Kontrollen i denne sammenheng utføres av Riksrevisjonen etter regler som tilsvarer reglene for statsaksjeselskapene.

5.2.2 Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene

De seks statsforetakene i dag er Statkraft SF, Statnett SF, Statskog SF, Selskapet for industrivekstanlegg (SIVA SF), Medinnova SF og Statens kantiner.

Tabell 5.2:

(hele 1000 kr)

Virksomhet	Etab- ler- ingsår	Om- dan- nings- år	Antall ansatte	Inntekter totalt	Årsresultat	Statens utbytte	Datter- selskap- er
Medinnova SF	1986	1993	5	60 552	1 550	0	
SIVA SF	1968	1993	28	100 167	5 512	0	7
Statens kantiner	1948	1997	660	320 865	- 7 858	0	
Statkraft SF		1992	1037	7 117 000	455 000	0	3
Statnett SF		1992	956	8 644 000	250 000	163 000	5
Statskog SF	1957	1993	382	242 610	8 688	6 500	6
Sum			3068	ca.16,5 mrd	ca. 712 mill	168,5 mill	21

Kilde: St.prp. nr 1 (1996-97), St.meld.nr 3 (1996-97), Statsregnskapet 1996, Årsmeldinger 1996.

Samlede inntekter for statsforetakene var i 1996 om lag 16,5 milliarder kroner. Av dette stod Statkraft og Statnett for 15,8 milliarder kroner, mens Medinnova og SIVA hadde inntekter på bare hhv. 60 og 100 millioner kroner. Tilsvarende utgjorde overskuddet fra de to statsforetakene i energisektoren alene 705 millioner kroner av et samlet overskudd på 712 millioner kroner for alle seks statsforetakene. Utbyttet som ble overført til statskassen, var på nesten 170 millioner kroner, av dette kom 163 millioner kroner fra Statnett.

Bokført verdi var totalt 18,3 milliarder kroner. Av dette utgjorde Statkraft alene 15,4 milliarder kroner. Det betyr at Statkraft er det tredje mest verdifulle statselskapet (etter Statoil og Telenor).

Totalt var det ved utgangen av 1996 ca 3000 ansatte i statsforetakene. Av disse var vel 2000 i Statkraft og Statnett, og 660 i Statens kantiner.

5.2.3 Variasjoner blant statsforetakene

Vurdert ut fra en rekke variabler er det store ulikheter mellom statsforetakene: Når det gjelder størrelse varierer det fra SIVA med færre enn 30 ansatte og 100 millioner kroner i omsetning og til Statkraft med 1000 ansatte og mer enn sju milliarder kroner i omsetning.

Statnett, Statkraft og Medinnova får ikke direkte tilskudd (bevilgninger over statsbudsjettet), slik tilfellet er med Statskog, Statens kantiner og SIVA. Av en samlet inntekt på 246,2 millioner kroner fikk Statskog direkte tilskudd på 8,6 millioner kroner (3,5 prosent), mens Statens kantiner fikk 17 millioner kroner i tilskudd av en total omsetning på 320,9 millioner kroner (5,3 prosent). For sistnevnte dreide det seg hovedsaklig om omstillingsmidler og Statens kantiner forutsettes å drive uten direkte tilskudd etter omdanningen til statsforetak.

SIVA skiller seg markert fra de andre statsforetakene ved at tilskuddsdelen utgjorde hele 24 millioner kroner av en samlet inntekt på 100 millioner kroner. Foretaket er et vesentlig instrument i regionalpolitikken, og er underlagt KR.D.

5.3 Selskap med hjemmel i egen lov - særlovselskap

5.3.1 Trekk ved tilknytningsformen

Særlovselskapene er etablert med hjemmel i egen lov. Også de er egne rettssubjekter. I selskapenes lover er det blant annet gitt bestemmelser om organisering, styringsforhold og løpende drift. I tillegg gir lovene bestemmelser om forvaltning, tilsyn og kontroll med virksomheten. Særlovene bygger på prinsippene for aksjeselskap eller statsforetak, slik at statens styring av særlovselskapene følger styringsprinsippene for disse selskapsmodellene.

Benevnelsen BA står for begrenset ansvar, som innebærer at statens økonomiske ansvar som eier begrenser seg til den kapitalen staten har skutt inn i selskapet. De samme økonomiske ansvarsforholdene gjelder også for statsaksjeselskapene. Særlovselskapene kan formelt gå konkurs, i motsetning til statsforetakene. De ansatte er ikke statstjenestemenn, og deres rettigheter er regulert gjennom arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven, men her er det unntaksbestemmelser.

5.3.2 Sammenfattende beskrivelse av virksomhetene

De viktigste særlovselskapene er: AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS²⁷, NSB BA, Postbanken BA, Posten Norge BA, og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

²⁷ AS-betegnelsen i navnene er historisk betinget. Vinmonopolet hadde fra opprettelsen i 1932 private eiere. Fram til 1993 var Norsk Tipping AS eid i fellesskap av staten (40 prosent), Norges Idrettsforbund (40 prosent) og Norges Fotballforbund (20 prosent). Fra 1993 har Norsk Tipping vært et heleid statlig selskap som drives med hjemmel i pengespiloven.

Tabell 5.3:

(hele 1000 kr)

Virksomhet	Etableringsår	Omdanningsår	Antall ansatte	Inntekter totalt	Årsresultat	Statens utbytte	Datterselskap
AS Vinmonopolet	1922	-	1 119	5 121 300	99 200	27 100 ²	
Norsk Tipping AS	1948	-	200	6 307 000	2 189 200	0 ³	
NSB BA	1862	1996	9 070	6 066 000 ¹	480 000	0	3
Postbanken BA	1948	1993	1 923	3 626 000	349 000	210 000	1
Posten Norge BA	1647	1996	29 407	8 716 000	28 300	0	2
SND	1961	1993	278	911 227	76 280	41 000	
Sum			ca.42 000	ca. 30,7 mrd	ca.3,2 mrd	0,28mrd	6

1. Dette er proformaregnskap pga endring av tilknytningsform i 1996

2. Beløpet utgjør 35% av overskuddet etter vinmonopolavgift

3. Spilleoverskuddet fordeles 1/3 til forskning, 1/3 til kultur, 1/3 til idrett

Kilde: St.prp. nr 1 (1996-97), St.meld. nr 3 (1996-97), Statsregnskapet 1996, Årsmeldinger 1996.

I 1996 hadde særlovselskapene en samlet inntekt på 30,7 milliarder kroner. Antall ansatte var nesten 42 000, hvorav NSB BA og Posten Norge BA alene omfattet 38 500. Norsk Tipping AS er det minste med sine 200 ansatte, og har det største årsresultatet med vel 2 milliarder kroner.

Særlovselskapenes oppgavetyper spenner over monopolbasert og konkurranseutsatt tjenesteyting, næringsvirksomhet, virkemiddeldisponering, bankvirksomhet og pengespillforvaltning. Særlovselskapene er, med unntak for Postbanken BA, etablert der basisvirksomheten er i en monopolsituasjon på sin sektor, og der den samtidig er et instrument i sektorpolitikken på et område, og/eller de statlige kontrollbehovene med virksomheten er spesielle. Dette kan gjøre det nødvendig å pålegge selskapet å ivareta også andre samfunnsmessige hensyn enn de rent forretningsmessige. Monopoldelens andel av samlet omsetning/ inntjening varierer mellom selskapene.

5.3.3 Variasjoner og likheter mellom virksomhetene

Særlovselskapene er organisert med trekk fra flere tilknytningsformer. Den særskilte utformingen av organisasjons- og styringsformer og ansvarsforhold i særloven SND ligger nært opp til dagens statsforetaksmodell, ut fra statens økonomiske ansvar. NSB BA, Postbanken BA og Posten BA ligger nærmere statsaksjeselskapsformen. AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS har helt særegne organisasjons- og styringsformer. For NSBs og Postens vedkommende er trekk fra den tidligere forvaltningsbedriftsformen opprettholdt gjennom bestemmelser i særlovene. Det gjelder sentrale rettigheter for de ansatte som rett til ventelønn og fortrinnsrett til statsstillinger. Disse rettighetene tilsvarer dem som gjelder for statstjenestemenn. Dessuten er det statlige avtalesystemet

videreført, og tjenestetvistloven gjelder, med noen unntak. NSB BA og Posten BA har derfor fortsatt sin arbeidsgivertilknytning til staten etter omdanningen.

Felles for særlovselskapene er at staten er eneeier, men det er variasjoner mht. interne styringssystemer og statens eierstyring. Alle særlovselskapene har eget styre. Det er styrets ansvar bl.a. å ansette direktør, men det er gjort unntak for AS Vinmonopolet og Norsk Tipping AS, hvor hhv. Kongen og departementet utnevner direktør. I loven for AS Vinmonopolet og lov om pengespill for Norsk Tipping AS er det en bestemmelse om at aksjeselskapsloven ikke gjelder for disse selskapene, samtidig som det ikke er tatt inn i lovene bestemmelser om hvordan eiermyndigheten skal utøves. Det er tatt inn i særlovene for de andre selskapene.

Etter lovene skal de fleste særlovselskapene ha bedriftsforsamling, men bare AS Vinmonopolet har det. AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS og Postbanken BA har også egen kontrollkomité. Eiers styring er formalisert gjennom enten generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte.

AS Vinmonopolet er det eldste eksemplet på et særlovselskap.²⁸ Selskapsformen er kombinert med en adgang for departementet til mer detaljert styring i form av instruksjon for å oppnå sektorpolitiske mål. Mulighetene til overordnet styring her må kunne sies å være enda større enn i statsforetaksmodellen. I så måte likner styringsrelasjonen mer på den man finner overfor forvaltningsorganer enn selskaper. Årsmøtet er det øverste organet, og selskapet har styre og bedriftsforsamling. Det særegne er at Stortinget utnevner 2/3 av bedriftsforsamlingen og ikke fagdepartementet, som i andre statselskap. I tillegg har AS Vinmonopolet en kontrollkomité som velges av og blant de stortingsoppnevnte medlemmene i bedriftsforsamlingen.²⁹

Særloven om SND³⁰ bygger som nevnt på statsforetaksloven, og er spesialtilpasset for å ivareta de styrings- og ansvarshensynene som knytter seg til fondsdisponering o.l., samtidig som virksomheten har sentrale sektorpolitiske oppgaver for myndighetene.³¹ De organisatoriske bestemmelsene i Postbankloven³² tilsvarer for en stor del bestemmelsene som gjelder for statsaksjeselskap.

Det særskilte med denne formen er at hvert enkelt av selskapene er opprettet og drives med hjemmel i egen lov. Ved siden av at selskapene skal drives etter forretningsmessige prinsipper, skal de også ivareta spesifikke samfunnsoppgaver. Dette hensynet er vurdert å være spesielt viktig, slik at lovregulering blir valgt som politisk styringsvirkemiddel. Konsekvensene er at eieren, Kongen, får begrenset sin myndighet i sin overordnede styring av selskapet. Endringer i rammene for særlovselskapene må vedtas av Stortinget.

²⁸Lov 19. juni 1931 om Aktieselskapet Vinmonopolet

²⁹Ibid, §§ 9 og 13

³⁰Lov 3. juli 1992 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

³¹Ot.prp. nr. 57 (1991-92) s. 5.

³²Lov 5. juni 1992 om Norges Postbank

6 Stiftelser

6.1 Trekk ved tilknytningsformen

6.1.1 Karakteristika

Den tredje hovedtilknytningsformen som blir nyttet for statlig virksomhet, er stiftelser. I praksis rommer denne hovedformen en rekke variasjoner når det gjelder både ekstern og intern organisering.

I likhet med de statseide selskapene er stiftelsen et selvstendig rettssubjekt, og den er ikke del av staten rettslig sett. Men til forskjell fra selskapene er stiftelsen som organisasjonsform en *selveiende* enhet. Den eies altså verken av staten eller av private rettssubjekter. Dette har følger for statens muligheter til å utøve styring overfor stiftelsen, se kapittel 6.1.3.

I NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* ble det skilt mellom de egentlige stiftelsene, som er organisert etter stiftelsesloven, og stiftelsesliknende organer, som ikke er det, men som har flere fellestrekk med stiftelser. I denne rapporten er de stiftelsesliknende organene behandlet i kapittel 7.

Stiftelsene er regulert av stiftelsesloven av 1980. *Hovedtrekkene* ved stiftelsesformen etter denne loven er:

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

Det er også krav om at stiftelsen skal ha et styre og vedtekter, møtebok og regnskapsførsel. Betegnelsen «offentlig stiftelse» i gjeldende lov er en kilde til uklarhet. Den innebærer bare at stiftelsen er underlagt offentlig tilsyn – uavhengig om den har offentlige eller private stiftere.

De stiftelsene som er opprettet av staten, omfattes *ikke* av statens gjennomgående regelverk for forvaltningen: budsjett- og økonomireglement, personalforvaltning, tjenestemannslov, tariffavtaler, forvaltningslov og offentlighetslov. Ved siden av avsetning av penger til grunnkapitalen *kan* staten bevilge penger til stiftelser. Omfanget kan variere fra nærmest fullfinansiering av driften ved årlige bevilgninger, til mindre overføringer eller tilskudd til bestemte oppgaver og aktiviteter. Bevilgninger kan gis med mer eller mindre spesifiserte vilkår og formål for disponeringen. Riksrevisjonens kontrollmyndighet er avgrenset til stiftelsens eventuelle bruk av slike midler.

Et regjeringsoppnevnt utvalg la i mai 1998 fram en innstilling med forslag til ny lov om stiftelser (NOU 1998:7 *Om stiftelser*). Noen viktige forskjeller mellom lovforslaget og gjeldende lov skal nevnes kort. Skillet mellom offentlige og

private stiftelser i ovennevnte forstand oppheves. I forslaget til ny lov skilles det bare mellom det som kalles alminnelige og næringsdrivende stiftelser. Flere nye regler tar sikte på å verne om stiftelsens selvstendighet, dvs. at stiftelsene forvaltes som frittstående rettssubjekter, uten påvirkning fra dem som gjør krav på «eierskap» eller fra andre utenforstående. Det foreslås innført et høyere beløpskrav for avsatt grunnkapital og en strammere regulering av bruken av den. Det legges opp til et mer strukturert regelsett for og gjennomføring av offentlig tilsyn og kontroll med stiftelsene. Blant annet foreslås det opprettet et stiftelsestilsyn med en tilhørende uavhengig stiftelsesklagenemd.

6.1.2 Hovedtyper stiftelser med statlig tilknytning

I vår sammenheng innsnevres behandlingen til stiftelser der *staten* har en rolle. Det vil si stiftelser som er *etablert* med medvirkning av et statlig organ og stiftelser som mottar statlig *tilskudd til driften* av sin virksomhet (prosjektstøtte og veldefinerte aktivitetstilskudd er definert ut i denne konteksten).

Det er flere kjennetegn som det er mulig å dele stiftelsene inn etter. Vi har valgt *trekk ved etableringsdeltakelse og omfanget av statlig finansiering* av virksomhetens drift. Dette gir grunnlag for følgende inndeling:

- *Sentralstiftelser* er etablert under medvirkning av de sentrale statsmyndighetene (departement/regjering/storting). Eksempler er Norsk Romsenter og Norsk institutt for naturforskning.
- *Randsonestiftelser* er etablert i tilknytning til/under medvirkning av statsinstitusjoner utenfor departementene (eksempler: forskningsstiftelsene ved høyskolene i distriktene og ved vitenskapelige høyskoler).
- *Privatetablerte stiftelser med statlig majoritetsfinansiering* er stiftelser der staten finansierer halvparten eller mer av institusjonens virksomhet (eksempler: en del museer, private skoler og syke- og pleieinstitusjoner).
- *Privatetablerte stiftelser med statlig minoritetsfinansiering* er stiftelser som mottar (årlige) tilskudd som utgjør mindre enn halvparten av deres respektive budsjett (det er store variasjoner også mht. grunnfinansiering og aktivitetstilskudd).

Både sentralstiftelser og randsonestiftelser kan være *samarbeidsstiftelser*. Med det forstås stiftelser som staten (én eller flere statlige virksomheter) har etablert og skutt inn grunnkapital i *sammen med* fylkeskommuner, kommuner, private bedrifter, organisasjoner mm. Vanligvis skjer det da en motsvarende statlig delfinansiering av disse stiftelsenes drift. På et vis er dette stiftelsesformens parallell til deleide selskaper.

6.1.3 Statens styringsvirkemidler overfor stiftelser

Det formelle utgangspunktet er at statens *styringsvirkemidler* overfor selveiende institusjoner er *færre* og *begrensede* i forhold til dem som kan brukes overfor både forvaltningsorganer og statseide selskaper. De viktigste virkemidlene som kan nyttes er:

- generell og sektorspesifikk lovgivning og forskriftsutforming
- utforming av vilkår ved bevilgninger (både i form av rundsumbevilgninger og formålsspesifikke bevilgninger)
- oppnevning av styre eller styremedlemmer (eventuelt andre styrende organer)
- fastsetting eller godkjenning av vedtektene og endringer i dem

De to første virkemiddeltypene tilsvarer virkemidler staten kan bruke overfor andre private rettssubjekter.

Også innenfor stiftelsesformen er det en ganske stor spennvidde med hensyn til mulig og faktisk styring fra myndighetenes side. Selv om stiftelsen formelt er selveiende og selvstyrende, er det *mulig* å skape vilkår for en forholdsvis tett styring gjennom utvelgelse og kombinasjon av styringsvirkemidler. Ved sterkt spesialisert lovgivning, der stiftelsen i tillegg gis forvaltningsmyndighet i lovs form, vil et statsorgan til og med kunne ha instruksjonsmyndighet over stiftelsen på det definerte området. Og i en del tilfeller er stiftelsens virksomhet helt eller for størstedelen finansiert av staten. Hvis disse forholdene suppleres med nøye spesifiserte vilkår for anvendelse av midlene og krav til driften, kan stiftelsen styres fra vedkommende myndigheter i et omfang som ikke avviker så mye fra forholdet til et forvaltningsorgan. Dette er en problemstilling som tas opp i kapittel 8.

6.2 Sammenfattende beskrivelse av statstilknyttede stiftelser

6.2.1 Metode og datagrunnlag

Det eksisterende datagrunnlaget for stiftelser med statlig tilknytning er langt dårligere enn for forvaltningsorganer og statseide selskaper. Det finnes ingen sentral og samlet oversikt over dem. Mengden enheter, heterogeniteten og andre karakteristika ved datagrunnlaget gjorde at stiftelser med statlig tilknytning måtte behandles på en annen måte i denne rapporten enn virksomhetene innenfor de andre tilknytningsformene.

Statskonsult bad alle departementene om å frambringe en oversikt over

- alle stiftelser som mottar tilskudd samt beløpets størrelse i forhold til stiftelsens samlede inntekter/budsjett
- spesifisering av stiftelser hvor departementet har skutt inn grunnkapital, fastsatt vedtekter/formål og/eller utnevnt styremedlemmer

Dette skulle gi grunnlag for å få inn data om det vi har kalt sentralstiftelser (både med statlig ene-engasjement ved etableringen og samarbeidsstiftelser), og om privatetablerte stiftelser med statlig majoritets- og minoritetsfinansiering (jf. kapittel 6.1.2). Mange departementer har tatt med randsonestiftelser, og vi har valgt å inkludere dem vi har fått data om.. Fordi opplysningene ikke er innhentet hos departementenes underliggende institusjoner, er det åpenbart at ikke alle randsonestiftelser er med i materialet.

Alle departementene besvarte henvendelsen. Det varierer noe hvor uttømmende opplysningene er. Tallene oppgitt fra departementene er basert på statsbudsjettet for 1997, i noen tilfeller på statsregnskapet for 1996. Til sammen ble det gitt opplysninger om ca 240 virksomheter fra departementenes side. For om lag 30 av virksomhetene har vi i tillegg data gjennom stiftelsesdokumenter og årsmeldinger. Det er dette som er kildene til alle tabeller i dette kapitlet og vedlegget.

Det er knyttet usikkerhet til tallene som framkommer i tabellene, og de er å betrakte som anslag. Men selv om de må tolkes med forbehold, gir de likevel en pekepinn på omfang og hovedmønstre i fordeling på ulike variabler. I samband med innleggingen av data i den såkalte Forvaltningsdatabasen er det et siktemål å utvide og kvalitetssikre datagrunnlaget om stiftelser med statlig tilknytning, se kapittel 8.

6.2.2 Hovedfunn

240 stiftelser er registrert

Det er til sammen registrert en eller annen form for statlig tilknytning til 240³³ stiftelser i vårt materiale. 65 folkehøgskoler og private skoler er inkludert i dette tallet. Det tas forbehold³⁴ for at ikke alle disse *er* stiftelser eller eies av stiftelser. Om vi holder disse virksomhetene utenfor, er antallet om lag 175.

³³ At tallet er 254 i tabell 6.4 skyldes at for en del samarbeidsstiftelsers vedkommende er flere enn ett departement involvert, og da blir en og samme stiftelse registrert under flere departementsområder.

³⁴ Vi har ikke hatt anledning til på selvstendig grunnlag å kontrollere den formelle organisasjonsformen til den enkelte tilskuddsmottakeren.

Ukjent antall ansatte

Det foreligger ikke tall for hvor mange ansatte det er i stiftelsene.

Om lag 220 stiftelser får mellom 1,5 og 2 milliarder kroner i tilskudd

Når departementenes rapporter om tilskudd til stiftelser summeres, blir det et samlet beløp på mellom 1,5 og 2 milliarder kroner.

Statlig majoritetsfinansiering av 110 virksomheter

For 200 av stiftelsene har vi data om statens finansieringsandel av de samlede inntektene. Det er noen flere stiftelser som er majoritetsfinansierte enn minoritetsfinansierte – om lag 110 mot 90.

Statlig etableringsdeltakelse i snaut 60 stiftelser og flest sentralt etablerte samarbeidsstiftelser

I minst 57 av stiftelsene har staten medvirket ved etableringen.³⁵ Når staten velger stiftelsesformen, ser det helst ut til å være for å samarbeide med andre. Av dem vi har opplysninger om etableringsforholdene for, er omtrent dobbelt så mange samarbeidsstiftelser som enestiftelser (31 mot 17). Sentralt etablerte samarbeidsstiftelser er den største enkeltgruppen (20). Det er flere sentralstiftelser enn randsonestiftelser, men det er det sannsynligvis metodemessige grunner til (jf. kapittel 6.2.1).

Oppnevning av styremedlemmer i rundt 70 stiftelser

Departementene, og i noen tilfeller Kongen, har adgang til å oppnevne ett eller flere medlemmer til styret i rundt 70 stiftelser. Det er altså statlig styreoppnevning i flere stiftelser enn i dem staten har vært med på å etablere. Tallet rommer mange varianter av hvordan oppnevningen skjer, hva slags og hvor mange medlemmer som oppnevnes.

Fastsetting og godkjenning av endringer i vedtektene i snaut 60 stiftelser

Ved etableringen har staten i de fleste tilfeller sikret seg adgang til å godkjenne endringer i vedtektene. Men denne adgangen gjelder også i forhold til en del privatetablerte stiftelser, slik at totalantallet er 58.³⁶ Det er minst seks privatetablerte stiftelser der staten har styringsadgang i form av oppnevning av styremedlemmer og/eller godkjenning av vedtektene.

³⁵ Tallet er et minimumstall etter som vi mangler data for noen få.

³⁶ I tillegg kommer et titalls studentboligstiftelser.

Store variasjoner – og gjensidig avhengighet?

Stiftelsenes *faktiske* tilknytning til staten synes å variere fra å være på linje med "forvaltningsorganer" til å være private, uavhengige virksomheter som mottar minimale tilskudd. I mange tilfeller framstår staten som svært viktig for stiftelsens eksistens og oppgaveløsning. Samtidig synes mange stiftelser å utføre relativt viktige oppgaver på vedkommende departements politikkområde. Dette indikerer at det i flere tilfeller er en gjensidig avhengighet mellom stat og stiftelse.

6.3 Variasjoner blant statstilknyttede stiftelser

Nedenfor skal vi redegjøre nærmere for funnene når det gjelder

- statlige tilskudd
- statlig medvirkning ved etablering
- statlig styringsadgang gjennom oppnevning til styrende organer og vedtekstgodkjenning
- kombinasjon av styringsvirkemidler

I vedlegget er det gitt en mer detaljert oversikt i tabellform.

6.3.1 Statlige tilskudd til stiftelser

Tabell 6.1 Tilskudd til stiftelser

Finansieringsandel			
Majoritet	Minoritet	Ikke opplyst	Sum
109	91	33	233 ¹

1. Nettotallet er ca 220 fordi en del stiftelser mottar tilskudd fra flere enn ett departement. I slike tilfeller er de statlige tilskuddene summert før beregningen av finansieringsandel.

De aller fleste av de registrerte virksomhetene mottar et større eller mindre årlig tilskudd til driften. Stiftelser som bare mottar støtte til aktiviteter, prosjekter og liknende, er holdt utenfor så langt vi har fått opplysninger om dette. Ved en summering av det som departementene rapporterer som tilskudd til stiftelser for 1997 (alternativt 1996), kommer vi fram til et beløp på mellom 1,5 og 2 milliarder kroner. På områdene til Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), Kulturdepartementet (KD) og Miljøverndepartementet (MD) er bevilgningsomfanget størst – mellom drøyt 600 og drøyt 100 millioner kroner pr område.

Vi har data om statens finansieringsandel av de samlede inntektene for rundt 200 av de stiftelsene som mottar statstilskudd. Det er noen flere stiftelser som er

majoritetsfinansierte enn minoritetsfinansierte. Noen stiftelser mottar tilskudd fra flere enn ett departement eller annet statlig organ. Der vi har opplysninger om slike tilfeller, er den statlige finansieringen summert. Staten står for mer enn halvparten av driftsfinansieringen i den enkelte stiftelsen i om lag 110 tilfeller. Nesten halvparten av disse er private skoler og folkehøgskoler. Institusjoner på kultursektoren bidrar også godt blant de majoritetsfinansierte. Rundt 90 av stiftelsene er minoritetsfinansiert av staten. I tillegg kommer noen stiftelser (bl.a. i landbrukssektoren) som er helt eller delvis finansiert av lov- eller forskriftshjemlede avgifter.

Vi har data bare om absolutt og relativt omfang av bevilgningene – og ikke om forekomsten av *vilkår* knyttet til bevilgningene. Men vi må kunne anta at potensialet for å bruke vilkår ved bevilgningene som styringsinstrument øker, alt annet likt, med den statlige finansieringsandelens størrelse. Omfanget av de bevilgningene som kanaliseres til stiftelser er stort, og i over 100 tilfeller står én eller flere statlige institusjoner for mer enn halvparten av stiftelsens inntekter. Staten framstår på denne måten som svært viktig for mange stiftelsers eksistens og oppgaveløsning.

6.3.2 Statens medvirkning ved etableringen

Tablell 6.2 Statlig medvirkning ved etablering

Sentralstiftelser		Randsonestiftelser		Ikke opplyst	Sum
Ene	Samarbeid	Ene	Samarbeid		
9	20	6	11	14	60

For én av fire stiftelsers vedkommende har staten deltatt i etableringen. I minst 60³⁷ av stiftelsene er dette tilfellet. 14 stiftelser er etablert med statlig medvirkning uten at det er oppgitt hvordan denne medvirkningen har skjedd.

Når staten velger å kanalisere et engasjement gjennom å opprette en stiftelse, ser det ut til oftest å skje gjennom et samarbeid med andre aktører. Blant de 46 vi har opplysninger om etableringsforholdene for, er 31 samarbeidsstiftelser og 15 enestiftelser.

Flertallet av de statlig etablerte stiftelsene i vårt materiale er opprettet under medvirkning av de sentrale statsmyndighetene (departement/regjering). Det gjelder så pass mange som 29 stiftelser. Flere av disse er opprettet på 1990-

³⁷Tallet er usikkert, og er et minimumstall etter som vi mangler data om etableringsforholdene for noen få.

tallet, enten som helt «nye» eller som reorganiseringer (utskillinger, sammenlåinger) av eksisterende virksomhet. Dette indikerer at stiftelser fortsatt er blitt benyttet som en virksomhetsform for kanalisering av statlig engasjement, og da spesielt for å samarbeide med andre offentlige og private aktører (kommersielle og ikke-kommersielle). Stiftelser etablert av et departement sammen med andre stiftere, er den største enkeltgruppen (20). Underlagsmaterialet viser at slike sentralt etablerte samarbeidsstiftelser i flere tilfeller rommer et samvirke mellom flere *departementer*. I bare ni tilfeller er stiftelsen etablert av ett departement.

Trekk ved datainnhentingene gjør som nevnt at randsonestiftelser ikke kan være fullt ut dekket i vårt materiale. Vi ser at samarbeidsformen er i flertall også blant dem vi har opplysninger om.

6.3.3 Statlig styringsadgang

I dette avsnittet skal vi se på statens styringsadgang gjennom å oppnevne medlemmer til styrende organer og gjennom å fastsette vedtekter og godkjenne endringer i dem.

Tabell 6.3 Statlig styringsadgang

Oppnevning av medlemmer til styre/ andre organer	Adgang til fastsetting/ godkjenning av vedtekter	Privatetablerte stiftelser med statlig styringsadgang
71	58	6

Statlig oppnevning av medlemmer til styrende organer

Staten har adgang til å oppnevne ett eller flere medlemmer til styrende organ i rundt 70 stiftelser. Dette gjelder altså noen flere stiftelser enn dem staten har vært med på å etablere. Tallet inneholder flere varianter av 1) hvordan oppnevningen skjer, 2) hva slags og hvor mange medlemmer som oppnevnes, og 3) hvilke organer de oppnevnes til.³⁸

Hovedtendensen i vårt materiale er naturlig nok at det er (med)stiftende institusjon som oppnevner. På sentralnivået er det i de fleste tilfellene departementet som oppnevner, men for noen stiftelser skjer oppnevningen av Kongen i statsråd. I de siste tilfellene er det snakk om enestiftelser, men ikke bare sentralt etablerte, også noen randsonestiftelser.

³⁸Ut fra bakgrunns materialet skal vi antyde noe om tendenser og variasjoner. Å finne mer sikre mønstre krever et utfyllende datamateriale og mer analyse.

Hvem er det departementene/statsinstitusjonene har rett til å oppnevne? Det varierer mye, og er delvis avhengig av om det dreier seg om enestiftelse eller samarbeidsstiftelse (særlig med private medstiftere). Det er sjelden at *hele* styret oppnevnes statlig. Vanligere er det at staten oppnevner ett eller et fåtall av medlemmene. I en del tilfeller er dette styrelederen, eventuelt også nestlederen. I noen stiftelser har den statsoppnevnte personen bare status som observatør. Det varierer hvorvidt betegnelsen «medlem» eller «representant» er brukt i vedtektene. Dette kan si noe om statens styringstenkning i forhold til stiftelsene, men det er ikke sikkert det uttrykker realitetsforskjeller. I denne forbindelse ville det være interessant å få kartlagt institusjonsbakgrunnen til de statlig oppnevnte styremedlemmene i stiftelsene, for eksempel i hvilken utstrekning statlig oppnevnte styremedlemmer er departementstjenestemenn. En slik kartlegging vil kunne utfylle bildet av statens styrings- og kontrollambisjoner i stiftelsene og bidra i grunnlaget for en vurdering av realitetene i stiftelsesformens selvstendighet.

Medlemmer oppnevnes ikke bare til styrer, men også til andre organer i stiftelsen, oftest kalt representantskap eller råd. I en del stiftelser er det lagt opp til mer indirekte styrings- og kontrollrelasjoner. Der oppnevner stifterne medlemmer til stiftelsens representantskap eller råd, som igjen velger styret. Også denne varianten er inkludert i tallene i tabell 6.3.

Fastsetting og godkjenning av endringer i vedtektene

Ved etableringen (nyetableringen, omorganiseringen, utskillingen, sammenlåingen) utformes det vedtekter som konstituerer virksomhetens rammevilkår. Dette er stifterens eller stifternes instrument til, innenfor stiftelsesloven, å gi stiftelsen det formål, virkefelt og øvrige rammer som den/de finner hensiktsmessig. Med dette som utgangspunkt, har staten i samband med etableringen i de fleste tilfeller sikret seg adgang til å få seg forelagt og godkjenne endringer i vedtektene. Men denne adgangen gjelder også i forhold til en del privatetablerte stiftelser, slik at totalantallet er 58.³⁹ Som regel er det departementet som foretar denne godkjenningen, i noen få tilfeller Kongen. I et fåtall stiftelser er det bare snakk om foreleggelse av endringer i formålsparagrafen. Dette er kanskje en indikasjon på hva som er viktig for staten å kontrollere.

6.3.4 Kombinasjon av styringsvirkemidler

Dersom staten overfor en gitt stiftelse er hovedfinansieringskilden og stiller vilkår ved bevilgningen, samtidig som staten oppnevner hele eller deler av styret og godkjenner vedtektene, er styringspotensialet stort.

³⁹ I tillegg kommer et titalls studentboligstiftelser etablert i tilknytning til studentsamskipnadene.

Vår kartlegging gir ikke grunnlag for entydig og sikkert å måle graden av samling av styringsvirkemidler overfor den enkelte stiftelsen. Men av underlagsmaterialet kan vi identifisere noen tendenser:

- Tilskudd til stiftelser er det klart mest utbredte virkemidlet og forekommer uten andre styringsvirkemidler i rundt 150 tilfeller.
- Oppnevning av medlemmer til styre (eventuelt representantskap eller råd) er i storparten av tilfellene koplet sammen med adgang til å godkjenne vedtektene og endringer i dem.
- Der staten har slik styringsadgang, ytes det som regel også tilskudd til driften. Hvorvidt det da i hovedsak dreier seg om majoritets- eller minoritetsfinansierte stiftelser, har vi ikke data for å si noe om. Det finnes noen ganske få tilfeller der staten har styringsadgang i form av styreoppnevning/vedtekstgodkjenning uten at det ytes tilskudd til stiftelsen.
- I et titalls stiftelser oppnevner staten bare medlemmer til styrende organer uten å kunne godkjenne vedtektsendringer.
- Staten har styringsadgang i form av styreoppnevning og vedtekstgodkjenning i all hovedsak i stiftelser den har etablert selv eller i samarbeid med andre. Men som det framgår av tabell 6.3, har vi også registrert seks privatetablerte stiftelser der staten har slik styringsadgang. Noen av disse er forskrifts- eller konsesjonsregulerte.

6.3.5 Departementsområder og stiftelser

Tabell 6.4 Stiftelser med statlig tilknytning og statlig etablerte stiftelser fordelt på departementsområder

Stiftelser med statlig tilknytning

KUF	KD	SHD	MD	NHD	LD	OED	FID	KRD	BFD	JD	SD	Øv-rige	Sum
120 ¹	75 ²	14	12	10	9	3	3	3	2	2	1	0	254

Statlig medvirkning ved etablering

KUF	MD	NHD	KD	LD	OED	FID	JD	KRD	SHD	BFD	SD	Øv-rige	Sum
13	10	9	8	6	3	3	2	2	2	1	1	0	60

1. Av disse er 43 private skoler og 8 folkehøgskoler.

2. Dette er stiftelser med tilskudd direkte fra departementet, og ikke en fullstendig oversikt over stiftelser under KDs område.

Så mange som 12 av 16 departementer rapporterer om at de har tilknytning til stiftelser i en av de formene som omfattes av undersøkelsen. Bare Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet har ikke det.

Mengden stiftelser er svært skjevt fordelt mellom departementsområdene. Hvilken type stiftelser og hva slags styringsvirkemidler som er dominerende, varierer også mellom sektorene.

Flest stiftelser med en eller annen form for statlig tilknytning er det registrert innenfor utdanningssektoren, forskningssektoren og kultursektoren. De 195 fordeler seg med 120 innen KUFs og 75 under KDs ansvarsfelt. Innenfor både utdannings- og kultursektoren dominerer privatetablerte stiftelser som mottar tilskudd. Private skoler og folkehøgskoler utgjør snaut halvparten av de registrerte virksomhetene under KUFs område. Flertallet av de stiftelsene vi har opplysninger om på disse sektorene, er majoritetsfinansierte. Ut over de vilkårene som kan settes ved tilskudd, ser det ut til at staten har lav grad av styringsadgang på disse sektorene. Unntakene gjelder en del nasjonale og andre sentrale institusjoner innen kultursektoren og enkelte skoler der staten oppnevner styrerepresentanter. Det synes å være et relativt stort innslag av eldre, privatetablerte stiftelser på disse områdene, men det er opprettet en del stiftelser særlig innenfor forskningssektoren – også de siste årene.

Under de andre departementsområdene karakteriseres statens relasjoner til stiftelsene av langt høyere andel statlig medvirkning i etableringen og klart høyere grad av styringsadgang gjennom (deltakelse i) styreoppnevning og vedtektsgodkjenning. For de stiftelsene vi har opplysninger om, er det samlet sett en noenlunde lik fordeling mellom majoritets- og minoritetsfinansierte stiftelser.

Flest stiftelser etablert med statlig medvirkning finner vi under KUFs, MDs og NHDs områder (rundt 10 hver). Sju av ni ene-etablerte sentralstiftelser finner vi under MDs og NHDs områder. Sentralstiftelser – og da spesielt samarbeidsstiftelser med departementsdeltakelse – er det opprettet flere av, også i 1990-årene. Det sistnevnte gjelder særlig innenfor områdene miljøvern, landbruk og fiskeri. Dette innebærer at «stiftelsesbølgen» fra 1980-årene ikke har lagt seg helt, jf. også kapittel 3.

For en nærmere oversikt viser vi til vedlegget.

7 Virksomheter organisert etter egen lov

Virksomheter organisert etter egne lover utgjør ikke en egen tilknytningsform, men spenner over alle de tre hovedtilknytningsformene. I forhold til denne kartleggingen utgjør de lovfestede virksomhetene en heterogen gruppe som det kan være vanskelig å plassere entydig i vanlige kategorier for tilknytningsformer.

Lovfesting har gjerne vært brukt for virksomheter som skal ha en spesielt selvstendig stilling i forhold til overordnet myndighet. Det som utgjør unntakene for disse virksomhetene samlet, er først og fremst selve lovfestingen av dem. Lovfestingen innebærer blant annet at det vil kreves lovendring ved for eksempel avvikling av virksomheten eller større endringer i organiserings- og styringsformer. I Hermansen-utvalgets innstilling vises det til at bakgrunnen for å gi visse typer statlig virksomhet særskilte fullmakter, har vært å markere *at virksomheten skal styres på en faglig og verdiforankret selvstendig måte*.⁴⁰ Denne typen uavhengighet kan også gis i lovs form uten at virksomheten har spesielle unntak med hensyn til for eksempel økonomi og personalmessige forhold.

7.1 Kategorisering av lovhjemlede virksomheter

En grovgjennomgang viser at det i den norske statlige forvaltningen er i overkant av 50 virksomheter som er organisert etter egne lover. Vi har valgt ikke å beskrive alle disse virksomhetene, men et utvalg av dem blir omtalt i dette kapitlet. Det varierer hvor detaljert loven bestemmer selve organiseringen av virksomheten. For noen organer fastslår loven bare at virksomheten skal finnes. For andre organer gir loven detaljerte bestemmelser om oppgaver og organisering. De virksomhetene som omtales her, har alle lovbestemmelser som angår deres interne organisering. Det er vanlig at loven bestemmer at virksomheten skal ha et eget styre og spesifiserer antall medlemmer i styret og oppnevningen av dem.

En del av virksomhetene, som Statistisk sentralbyrå og universitetene og de statlige høgskolene, har en større grad av faglig uavhengighet enn det som er vanlig for statlige forvaltningsorganer. Ved at slik uavhengighet er nevnt i lovs form framheves disse virksomhetenes uavhengighet i forhold til overordnet departement. Det at en virksomhet er lovfestet, eller organisert etter en egen lov, griper inn i Kongens rett til å organisere forvaltningen fritt.

Virksomhetene som er organisert etter egne lover, omfatter de fleste varianter av statlige tilknytningsformer og kan fordeles på følgende kategorier:

⁴⁰Se NOU 1989:5 s. 49

-
- **Kollegiale organer** (permanente råd, utvalg og nemnder): Eksempler her er Markedsrådet, Statens legeråd og Norsk språkråd.
 - **Ombud**: Til denne kategorien hører Barneombudet, Forbrukerombudet og Likestillingsombudet.⁴¹
 - **Ordinære forvaltningsorganer**: Eksempler her er Fengselsvesenet, Datatilsynet, Kredittilsynet, Statens bibliotektilsyn, Statistisk sentralbyrå, universitetene.
 - **Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter**: Til denne kategorien hører Kompetansesenter for likestilling (omtalt i kapittel 4).
 - **Forvaltningsbedrifter**: Til denne kategorien hører Statens Kornforretning (omtalt i kapittel 4).
 - **Statsbankene**: Husbanken, Norges Kommunalbank, Statens landbruksbank, Statens lånekasse for utdanning og Norges Bank.
 - **Statlige fond**: Til denne kategorien hører Statens naturskadefond, Opplysningsvesenets fond, Statens Bankinvesteringsfond, Statens Banksikringsfond og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).
 - **Særlovselskaper**: Til denne kategorien hører NSB BA, Posten Norge BA, Postbanken BA, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norsk Tipping og Vinmonopolet (omtalt i kapittel 5).
 - **Stiftelsesliknende organer**: Børsen, Verdipapirsentralen og student-samskipnadene.

7.2 Eksempler

Kategoriseringen viser at mange av de virksomhetene som er organisert etter egne lover, faller inn under kartleggingens øvrige tilknytningsformer. Vi ser at enkelte ordinære forvaltningsorganer, statsselskaper og forvaltningsbedrifter er organisert etter egne lover. Noen av dem utgjør som følge av dette *avvik eller varianter innenfor sin respektive tilknytningsform*.

Permanente råd, ombud, statsbankene, statlige fond og stiftelsesliknende organer må derimot kunne betegnes som *organisatoriske blandingsformer eller*

⁴¹ I tillegg til disse kommer Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Ombudsmannen for forsvaret og Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige, som alle oppnevnes av Stortinget.

hybrider som det ikke er enkelt å plassere i én bestemt form – fordi de har elementer av flere former og individuelle særtrekk.

Det har innenfor rammene av dette prosjektet vært nødvendig å gjøre et utvalg av virksomheter som omtales særskilt. Utvalget er gjort med sikte på å oppnå en viss dekning av helheten samtidig som de omtalte virksomhetene er relativt store med hensyn til budsjett og antall ansatte. Nedenfor gis en kort beskrivelse av eksempler på virksomheter i kategoriene nevnt i kapittel 7.1. I vedlegget omtales Statistisk sentralbyrå, statsbankene, universitetene og de statlige høyskolene nærmere.

Statens legeråd er et eksempel på et kollegialt organ som er bestemt i lov. Legelovens § 49–51 omhandler legerådet og bestemmer rådets sammensetning og at det skal oppnevnes av Kongen. Legerådet vurderer prinsipielle saker på helseområdet og gir også råd til Statens helsetilsyn i saker som angår retten til å praktisere som lege.

Markedsrådet er et kollegialt organ hjemlet i markedsføringsloven. Rådet skal ha ni medlemmer som oppnevnes av Kongen, som også utpeker formann og nestformann. Rådet treffer vedtak om forbud av bestemte handlinger etter markedsføringsloven og etter kringkastingsloven. Det kan gi påbud om tiltak for å sikre at slike forbud overholdes. Vedtakene skal grunngis og kan ikke påklages.

Barneombudets virksomhet er lovfestet i lov om barneombud. Av loven går det fram at barneombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under ombudets arbeidsområde. Videre bestemmer loven at ombudet utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig.

Et eksempel på et ordinært forvaltningsorgan som er hjemlet i egen lov, er *Kredittilsynet*. Virksomheten drives etter lov om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. Loven bestemmer at tilsynet skal ha et styre som oppnevnes av Kongen, og at Norges Bank skal ha en observatør i styret. Kongen kan fastsette forskrifter for tilsynets virksomhet og instruks for tilsynets styre. Kredittilsynet som forvaltningsorgan får sine utgifter dekket av de institusjonene som er under tilsyn.

Statens Bankinvesteringsfond er et eksempel på et statlig fond som er et selvstendig rettssubjekt, men eid av staten. Investeringsfondet ledes av et styre som oppnevnes av Kongen. Det er ifølge lov om Statens Bankinvesteringsfond styret som forestår forvaltningen av fondets midler, men «*Kongen kan i særlige tilfelle instruere styret i enkeltsaker*», og styret skal skriftlig forelegge saken for departementet før det fatter vedtak i særlig viktige saker. Dersom Kongen fatter vedtak om å instruere styret for fondet i enkeltsaker, skal styret ha anledning til å uttale seg, og Stortinget skal underrettes om Kongens vedtak. Forvaltningsloven og tjenestemannsloven gjelder ikke for fondet.

Statsbankene *Husbanken, Norges Kommunalbank, Statens landbruksbank* og *Statens lånekasse for utdanning* er forvaltningsorganer. *Norges Bank* er et eget rettssubjekt som eies av staten og er underlagt Finansdepartementet.

Statistisk sentralbyrå og universitetene og de statlige høgskolene er forvaltningsorganer, men har en lovfestet *faglig* uavhengighet i forhold til sine respektive fagdepartementer.

Børsen er en selveiende institusjon (som en stiftelse). Den reguleres av myndighetene gjennom børsloven. Selv om staten ikke eier børsen, bestemmer § 1-5 at børsen skal medvirke i myndighetenes tilsyn med verdipapirhandel. Myndighetene har en viss styringsadgang overfor børsen gjennom at det er Kongen som oppnevner børsrådet og utnevner leder og nestleder. Børsrådets funksjon tilsvarer generalforsamlingen i et selskap. Rådet har blant annet som oppgave å utnevne børsens styre og føre tilsyn med styrets og børsdirektørens forvaltning av børsen.

Stiftelsesliknende organer er en fellesbetegnelse på en sammensatt gruppe organer som ikke faller inn under noen av de øvrige hovedformene. Disse organene har en uklar tilknytningsform til staten. De representerer blandingsformer eller hybrider, og kan dels ligge i gråsonen mellom de statlige og private og dels ha så særegne organisasjonstrekk at de må ses på som enkeltstående tilfeller.⁴² Eksempler er Børsen, Verdipapirsentralen og studentsamskipnadene. De fleste stiftelsesliknende organer med tilknytning til staten er lovregulerte, og lovene gir det rettslige grunnlaget for virksomhetene. Direkte instruksjon fra de politiske myndighetene er ofte avskåret, men særlovene bestemmer ofte at Kongen skal oppnevne styreorganer og gi vedtekter. Statens økonomiske bidrag og ansvar varierer sterkt. Det fins ulike kombinasjoner og variasjoner når det gjelder sammensetningen av bevilgninger til hhv. grunnfond og løpende bevilgninger, inntektsfinansiering og gebyr- og avgiftsfinansiering.

7.3 Variasjoner og likheter mellom noen av virksomhetene

Variasjonene er mer framtrødende enn likhetene når en ser lovhjemlede virksomheter under ett. Likevel er det en del fellestrekk mellom grupperinger av virksomheter. Nedenfor skal noen av dem skisseres, men feltet fordrer mer data og analyse enn det har vært rom for i denne kartleggingen.

Husbankens og Landbruksbankens utlånsvirksomhet styres gjennom at disse bankene får rammer for hvor mye de kan innvilge av nye lån. Kommunalbanken får sin utlånsvirksomhet styrt gjennom rammer for utlånsvekst. Dette er de to vanlige måtene å styre statsbankenes virksomhet på. For Lånekassen er

⁴² Se NOU 1989:5 s. 114 ff.

det ikke satt opp noen eksplisitt ramme, etter som utlånsvirksomheten her styres av studenttall og kostnadsrammer.

Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og universitetene og høgskolene har det felles at de ivaretar oppgaver for staten innenfor henholdsvis pengepolitikk, offentlig statistikk og høyere utdanning. Disse institusjonene har også det felles at de er tillagt faglig frihet. Statistisk sentralbyrå skal utarbeide og analysere offisiell statistikk på et fritt grunnlag, mens universitetene og høgskolene står fritt med hensyn til forskning og undervisning. Også Norges Bank står nokså fritt til å komme med egne analyser og vurderinger av norsk økonomi, mens utøvelsen av pengepolitikken foregår innenfor rammer som er fastsatt av Finansdepartementet som overordnet myndighet.

Både statsbankene, Statistisk sentralbyrå og universitetene og høgskolene har styrer, og de ansatte er statstjenestemenn.

8 Oppsummering og aktuelle problemstillinger

8.1 Hovedtrekk

Det er gjennomført minst 50 endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter siden 1980. Reformbevegelsen startet for alvor i midten av 1980-årene, og den går *vekk fra statens kjerne* til en virksomhetsform som gir løsere tilknytning til de sentrale statsmyndighetene. Ordinære forvaltningsorganer er blitt forvaltningsbedrifter eller har fått særskilte fullmakter. Hele eller deler av forvaltningsorganer er blitt statsselskaper. Staten har etablert stiftelser ved omdanning av eksisterende virksomhet og gjennom nyetablering. En illustrasjon på denne utviklingen er at antallet statstjenestemenn er 30 prosent lavere i dag enn for ti år siden. Samtidig har det skjedd en etappevis delegering av ansvar og myndighet til de enkelte forvaltningsorganene, særlig innen personal- og økonomiregelverket.

Samlet har disse endringene medført at staten i dag framstår som mer fragmentert og differensiert enn tidligere. Innslaget av andre styringsrelasjoner enn hierarkisk basert instruksjon innen forvaltningsapparatet har vokst i betydning. Også andre utviklingstrekk utenfor dette prosjektets ramme peker i samme retning: Mer ansvar og et større antall oppgaver er i løpet av den samme perioden overført til kommunene. Og statens indirekte eierskap er i utvikling; statens verdier via ulike fond og aksjer i børsnoterte selskaper har økt meget sterkt i samme periode.

8.2 Aktuelle problemstillinger

8.2.1 Utfordringer for statlig styring og organisering

Omfanget av direkte politisk styring synes å bli redusert i forhold til fagstyring og markedsstyring. Endringene i statlig virksomhet fordrer andre styringsvirkemidler for å nå samfunnsmessige mål. Den tradisjonelle forvaltningsmessige styringen blir mer indirekte og generell. Den politiske styringen tar nye og mer indirekte former, som eierstyring av mer eller mindre konkurranseutsatte selskaper, statlige tjenestekjøp, konsesjoner, sektorregulering, tilsyn og kontroll.

Et sentralt spørsmål blir da hvordan vilkårene for politisk styrbarhet er, og eventuelt hvordan de kan forbedres når rammebetingelsene er i endring. I forlengelsen av dette kan det reises flere spørsmål som det kan være grunn til å vurdere nærmere:

- Hvordan vil forholdet mellom markedsstyring, politisk styring og faglig styring av offentlig sektor utvikle seg, og hvilke nye sektorer vil vesentlige endringer skje på?

-
- Hvilke konsekvenser bør utviklingen få for endringer i bruken av styringsvirkemidler på den enkelte sektoren? Hvor dyktige er politiske og administrative organer til å legge om virkemiddelbruken i forhold til (eventuelt) nye/endrede mål på en sektor i forandring?
 - Dynamikken kan tilsi en jevnlig sektorvis gjennomgang av virkemiddelbruk og tilknytnings- og organisasjonsformer. Valg og utforming av tilknytningsform for en virksomhet bør vurderes i lys av utviklingstrekk og rammevilkår, formål og oppgavetyper samt de andre tilgjengelige sektorpolitiske virkemidlene enn organisering og eierskap.
 - Særlig på sektorer der en statlig eller statseid virksomhet er i konkurranse med private aktører reises spørsmål knyttet til likebehandling, tillit og troverdighet. Hvordan løser sentralmyndighetene de konfliktene som kan oppstå mellom rollene som henholdsvis eier, regulator og bestiller eller kjøper av tjenester?
 - Endringene skaper også utfordringer for departementer internt. Har departementene den organisasjon og kompetanse som kreves når styringen skjer med andre virkemidler (konsesjons- og reguleringer, tilsyn og eierstyring) enn tradisjonell forvaltningsmessig instruksjon – og tilbakeføringen av sektorinformasjon gjennom underliggende forvaltningsorganer opphører eller reduseres drastisk?

8.2.2 Vurdering av det statlige organisasjonssystemet

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

Hermansen-utvalget (NOU 1989:5, kapittel 7) kom til at det da eksisterende *settet med hovedtyper* av tilknytningsformer var tilfredsstillende og hensiktsmessig. Det var imidlertid enkelte av *underformene* som Hermansen-utvalget ville reformere. Både utvalget og den forvaltningspolitiske meldingen fra 1992 (St.meld. nr 35, 1991-92) ønsket konsentrasjon om hovedformene forvaltningsorgan og statseid selskap, mer differensiering innenfor hovedformen forvaltningsorgan (gjennom tilpasning av fullmakter til oppgavetyper og formål og etableringer av forvaltningsorgan med særskilte fullmakter), samt konsentrasjon til aksjeselskap og statsforetak på selskapssiden.

Ti år etter at utvalgets innstilling forelå kan en spørre:

- Er det samlede utbudet av former tilfredsstillende ut fra de rammevilkår og krav som statlig virksomhet nå blir, og vil bli, stilt overfor? Er alle formene robuste nok overfor endringer i krav og rammevilkår?

-
- Er variasjonsbredden for tilknytningsformene for stor eller for liten? Er noen former for like, og er det hull i utbudet av organisasjonsformer som ikke ivaretar endrede og nye behov?
 - Bør enkelte eksisterende tilknytningsformer avvikles fordi de for eksempel ikke fungerer etter hensikten, er skapt for formålstyper og oppgaver som er avlegse, eller er for uklare i formen?
 - Bør nye tilknytningsformer etableres for blant annet å ivareta sentrale formål og oppgaver på en bedre måte og skape større ryddighet og effektivitet i styringen?

Mer standardisering eller mer spesialisering?

En beslektet problemstilling er hvorvidt det statlige organisasjonssystemet bør standardiseres eller differensieres mer. Det statlige organisasjonssystemet er preget av relativt stor grad av differensiering i dag: Det er forholdsvis mange hovedformer og flere varianter innenfor de fleste av dem. Dette gir muligheter for organisatorisk skreddersøm i forhold til variasjonsbredden i formål og oppgavetyper m.m. På den andre siden skaper summen av former og varianter et komplekst organisasjonssystem, som det blant annet kan være vanskelig å få oversikt over og bruke som et godt beslutningsunderlag ved valg og utforming av tilknytningsform i enkelttilfeller.

Spørsmål som kan stilles er:

- Hvilke forhold er det som taler for å *standardisere* virksomhetenes organisasjons- og styringsformer til et mindre antall tilknytningsformer og standardisere mer også innenfor den enkelte formen? Og hvilke forhold er det som taler for å spesialtilpasse tilknytnings- og styringsformer for en virksomhet eller en gruppe virksomheter? Hvordan skal hensynet til oversiktighet og ryddighet i statssystemet avbalanseres mot hensynet til funksjonalitet, sektor- og virksomhetstilpasning?
- Hvor *mange og hvilke* tilknytningsformer er det hensiktsmessig å ha og hvor mange og hva slags *avvik* fra disse formene er det nødvendig å ha?
- På hvilket *nivå* (lov-/ vedtekts-, instruksnivå) bør det eventuelt skje en differensiering og spesialtilpasning for grupper av virksomheter eller enkeltvirksomheter?
- Bør det være ulike prinsipper for grad av standardisering innenfor den enkelte hovedtilknytningsformen (forvaltningsorgan, statselskap, stiftelse)?

I forlengelsen av disse gjennomgående problemstillingene skal vi nedenfor trekke fram en del vurderingstemaer og spørsmål knyttet til de enkelte tilknytningsformene: forvaltningsorganene (med fokus på de med særskilte

fullmakter og forvaltningsbedriftene), statsselskapene, stiftelser med statlig tilknytning og virksomheter som er opprettet med hjemmel i egen lov.

8.2.3 Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

- De formelle rammene for styringen av forvaltningsorganene med særskilte fullmakter varierer mellom virksomhetene. En hovedbegrunnelse for omdanningen har vært å oppnå og sikre større faglig autonomi. Et aktuelt spørsmål vil da være hvordan autonomien faktisk ivaretas, og om det har skjedd en reell endring i departementenes styringspraksis – eller om det er virksomhetens formål og oppgaver mer enn tilknytningsform som er avgjørende.
- Alle forvaltningsorganene med særskilte fullmakter har eget styre. Mye tyder på at styrenes funksjon og arbeidsmåte varierer mellom virksomhetene. Hvordan fungerer styrene i forhold til departement og daglig ledelse? For dem som hadde styre fra før: Hvordan har endring av tilknytningsform påvirket styrenes funksjon og rolle etter omdanningen? Er bruk av styre hensiktsmessig for denne typen forvaltningsorganer?
- I løpet av 1990-årene har det skjedd endringer innenfor de ordinære forvaltningsorganene. Det har medført at skillet mellom ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er blitt mindre. Viktige endringer har vært opphevelse av stillingshjemmelsystemet i staten og sammenslåingen av budsjettpost 01 og 11, hhv. lønns- og driftsutgiftspostene, til én driftspost. Hensett til handlefrihet i ressursdisponeringen: Er behovet for formen med særskilte fullmakter like stort etter opphevelsen av stillingshjemmelsystemet og sammenslåingen av lønns- og driftsutgiftspostene?
- Det nye økonomireglementet trådte i kraft i 1997. Det gjelder for alle forvaltningsorganer, også for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, selv om disse er nettobudsjetterte og at kontantprinsippet også gjelder. Hvilke følger har økonomireglementets gjennomgående bestemmelser for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og intensjonene med formen?
- Denne tilknytningsformen var tenkt å demme opp for «bølgen» av stiftelsesetableringer. Hva er den reelle forskjellen mellom virksomheter som er stiftelser og virksomheter som har særskilte fullmakter? Hvilken form er best egnet til blant annet forskningsvirksomhet, og hvilken rolle spiller finansieringsformer for vurderinger i denne sammenheng?

Forvaltningsbedriftene

Etter at de store forvaltningsbedriftene er blitt statsselskaper, er nye kommet til. Disse er imidlertid langt mer uensartet både i omfang og virksomhetsområde enn hva som særpreget de store samferdselsbedriftene som er blitt omdannet til statsselskaper. Forvaltningsbedriftsformen har dermed fått nytt innhold når det gjelder typen virksomheter som inngår i den. Men den er i hovedsak uendret når det gjelder organisasjons- og styringsformer.

- Dagens forvaltningsbedrifter er innbyrdes svært forskjellige, og de fleste har innslag av både myndighetsutøvelse og monopol- og/eller konkurranseutsatt tjenesteproduksjon i samme virksomhet. Hvorvidt formål og oppgaver blir bedre ivaretatt ved en deling i henholdsvis ordinært forvaltningsorgan og statsforetak bør vurderes.
- Det er indikasjoner på at forvaltningsbedriftsformen er utsatt for press i form av tiltakende innslag av konkurranseutsatt virksomhet og endring/opphør av tradisjonell kryssubsidiering av ulike typer virksomheter. Dessuten legges det økt vekt på å skille forvaltningsoppgaver (og særlig myndighetsutøvelse) fra tjenesteproduksjon, blant annet av hensyn til tillit og troverdighet. Derfor bør det vurderes hvorvidt denne tilknytningsformen er hensiktsmessig, og om det finnes andre måter å organisere en (i hovedsak) offentlig finansiert tjenesteyting på.

8.2.4 Statsselskapene

Den samlede omsetningen i statsselskapene utgjør nærmere 200 milliarder kroner, og de sysselsetter om lag 85 000 personer. Dette stiller staten overfor betydelige utfordringer i forvaltningen av store økonomiske og menneskelige ressurser i disse selskapene – som eier og som regulator på respektive sektorer.

Noen problemstillinger er felles for alle statsselskapene, uavhengig av selskapsform:

- Materialet som er gjennomgått i dette prosjektet indikerer at valg av selskapsform ikke nødvendigvis er i samsvar med hvor konkurranseutsatt virksomheten er, eller i hvilken grad selskapet i praksis også er et sektorpolitisk virkemiddel. Slikt manglende samsvar synes det i noen tilfeller å ha vært allerede på etablerings- eller omdanningstidspunktet. I andre tilfeller synes det å være den mellomliggende utviklingen (oftest i retning mer konkurranseutsatthet og mindre vekt på sektorpolitiske formål gjennom eierstyringen) som har skapt et manglende samsvar *i dag*. Gitt utviklingen på mange sektorer bør eierdepartementet jevnlig vurdere selskapsformen. Vår gjennomgang antyder at det for flere statsselskaper er aktuelt med en slik vurdering med sikte på å endre selskapsform.

-
- Det kan også være grunn til å se på hvorvidt oppgaver som i dag er organisert innenfor staten bør skilles ut i egne selskaper. Særlig gjelder dette når den næringsrettede aktiviteten kan være i konkurranse med private aktører, eksempelvis anleggsvirksomheten i Statens vegvesen, NVE, Jernbaneverket og Kystverket.
 - Fordi eierrollen i de fleste tilfellene utøves fra det enkelte sektordepartement, blir forholdet til departementets andre roller som regulator og konsesjonsmyndighet og eventuelt tjenestekjøper viktig. Spørsmålet om hvordan man skal løse spenningen mellom de ulike rollene og hensynene knyttet til dem, blir her sentralt.
 - Generelt for alle selskapsformene er det at styring fra eierposisjon krever endret fokus og kompetanse i forhold til tradisjonell forvaltningsmessig instruksjon, ikke minst gjelder det styrenes ansvar og rolle. På hvilken måte og i hvilket omfang de sentrale myndighetene utvikler og organiserer denne kompetansen blir derfor stadig viktigere.

Statsaksjeselskapene

Både i antall og når det gjelder økonomisk og personellmessig omfang er statsaksjeselskapsformen i vekst. Formen skal etter de forvaltningspolitiske retningslinjene primært brukes når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn. Med utgangspunkt i vårt materiale er det særlig to forhold som det kan være grunn til å se nærmere på:

- Selv om omdanning til statsaksjeselskap ofte er begrunnet med behov for et klarere skille mellom forvaltning og konkurranseutsatt næringsvirksomhet, utføres det fremdeles forvaltningsoppgaver og/eller myndighetsutøvelse i flere av selskapene. Det gjelder for eksempel NRK, Norsk Eiendomsinformasjon og flere av selskapene på Svalbard. Hvorvidt slike oppgaver kan legges til et forvaltningsorgan bør derfor vurderes.
- Gjennom de såkalte § 10-bestemmelsene i vedtektene til statsaksjeselskaper som NRK, Statoil og Telenor gis det *anledning* for eierdepartementet til å styre i saker av vesentlig samfunnsmessig betydning. En kartlegging av formelle og reelle likheter og forskjeller i forhold til statsforetaksformen på dette punktet, kan gi nyttig kunnskap i en vurdering av behovet for å ha *både* statsaksjeselskap med §10-bestemmelser og statsforetak.

Statsforetak

Lov om statsforetak trådte i kraft så seint som i 1992, og bare seks virksomheter er hittil organisert som statsforetak. Selskapsformen skal særlig brukes når virksomheten både driver forretningsmessig virksomhet og er et virkemiddel i sektorpolitikken.

-
- Staten som formell garantist for virksomhetens eksistens er det viktigste særkjennetegnet ved statsforetaksformen; virksomheten kan ikke gå konkurs etter konkurslovgivningen. På dette punktet er det en likhet med de virksomheter som er en del av staten som juridisk person, bl.a. forvaltningsbedriftene. En vurdering av om det fortsatt er behov for statsforetaksformen bør blant annet gjøres i lys av utviklingen i bruken av forvaltningsbedriftsformen og eventuelle endringer av den, og utviklingen av §10-bestemmelser for statsaksjeselskaper.
 - De seks virksomhetene som i dag er organisert som statsforetak, er innbyrdes svært ulike. Det kan derfor være grunn til å se på om alle statsforetakene har en hensiktsmessig tilknytningsform.

Særlovselskap

Seks statselskaper er organisert i henhold til egen lov, men begrunnelsen og forhistorien er høyst ulik. St meld nr 35 (1991-92) la til grunn at det ikke ville være behov for å organisere særlovselskaper etter at statsforetaksmodellen ble etablert. Likevel ble særlovstatusen beholdt for Norsk Tipping AS ved lovrevisjonen i 1992. Og etter at konkurransedelen i AS Vinmonopolet ble utskilt i det nye selskapet Arcus i 1996, fortsatte den gjenværende monopolvirksomheten Vinmonopolet som særlovselskap, men omdanning til statsforetak skal vurderes St.prp. nr 49 (1994-95). Samme år ble NSB, Posten og Postbanken omdannet til særlovselskaper.

- Særlovselskapene bør på ny vurderes gjennomgått med sikte på omdanning til enten statsforetak eller statsaksjeselskap. For disse selskapene kan det reises spørsmål om ikke de organisatoriske forholdene som er ivaretatt i form av egen lov, kunne vært ivaretatt gjennom statsaksjeselskapsformen eller statsforetaksformen kombinert med spesialtilpasset vedtektsutforming. Ikke-organisatoriske bestemmelser som ønskes lovfestet (som formål, plikter og rettigheter) kan hjemles i sektorlovgivningen, gis i konsesjoner o.l. Selskaper som også har sektorpolitiske formål knyttet til virksomheten kan organiseres som statsforetak, mens de øvrige selskapene kan organiseres som (stats)aksjeselskaper.

8.2.5 Stiftelser

Omfanget av stiftelser med statlig tilknytning er stort målt både i antall virksomheter og i statlige midler som tilføres stiftelsene. Det er stor spennvidde når det gjelder hvor tett tilknytningen til staten er. Den samlede og systematiserte kunnskapen om stiftelsene er imidlertid liten. Det er blant annet nødvendig med en videreutvikling av datagrunnlaget om dem.

Særlig to tema bør vurderes nærmere: statens forhold til stiftelser i teori og praksis og statens bruk av stiftelser som tilknytningsform.

Statens forhold til stiftelser i teori og praksis

Overfor en og samme stiftelse er det *mulig* å bruke hele settet av virkemidler; lovgivning og forskriftsregulering, spesifiserte vilkår knyttet til finansieringen av stiftelsen, oppnevning av styrende organer og godkjenning av (endringer i) vedtektene.

Et arbeid med statens forhold til stiftelser i teori og arbeid bør inneholde:

- En kartlegging og analyse av *det formelle grunnlaget* for statens relasjoner til stiftelsene (også i lys av forslaget til ny stiftelseslov) og av *den faktiske bruken* av det enkelte styringsvirkemidlet og av kombinasjoner av dem.
- En sentral problemstilling er om det er *ønskelig* med en full utnyttelse av de mulighetene som ligger i det enkelte styringsvirkemidlet, og framfor alt i kombinasjoner av dem. I slike tilfeller kan det sås tvil om stiftelsesformen er reell. Kanskje er den da bare en forlengelse av et statsorgan eller en mellomform. Slike uklarheter vil kunne reise spørsmål om bl.a. statens økonomiske ansvar, statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar og anvendelse av deler av forvaltnings- og offentlighetsloven og tjenestemannsloven m.m.⁴³

Statens bruk av stiftelser som tilknytningsform

En gjennomgang av statens forhold til stiftelser i teori og praksis kan gi et bedre grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten av statens bruk av stiftelsesformen for å kanalisere statlig engasjement.

Aktuelle spørsmål å vurdere er:

- om stiftelsesformen i enkelttilfeller er riktig når styringspotensialet er stort og brukes,
- forholdet mellom formål og den formelle begrunnelsen for valg av stiftelse – og måten stiftelsesformen fungerer på i praksis,
- hvordan særlig sentraletablerte stiftelser fra det siste tiåret forholder seg til de generelle forvaltningspolitiske retningslinjene for bruk av stiftelsesformen,
- stiftelser som ramme for organisatorisk samarbeid, blant annet sammenliknet med aksjeselskapsformen.

⁴³ Sand (1996), kap. 9, 10 og 11 gir en bred og grundig drøfting av problemer knyttet til valg og bruk av stiftelsesformen.

8.2.6 Virksomheter organisert etter egen lov

Virksomheter organisert etter egne lover spenner over alle tilknytningsformer. Noen framstår som blandingsformer mellom de formelle kategoriene. Andre må betegnes som unike i sin organisasjons- og styringsform. Blant de over 50 lovhjemlede virksomhetene vi har registrert, er *forvaltningsorganer*, *permanente kollegiale organer*, *ombud*, *statlige fond*, *statsbanker*, *særlovselskaper* og *stiftelsesliknende organer*. Totalbildet viser stor spredning og individuell tilpasning innenfor, på tvers av, og utenfor de vanlige tilknytningsformene.

- Selv om det er store variasjoner mellom virksomheter som er organisert med hjemmel i lov, har mange også klare *fellestrekk*. For dem bør en derfor se på om behovene for spesielle organisatoriske bestemmelser kan ivaretas på andre måter enn gjennom egne, *virksomhetsspesifikke* lovbestemmelser.
- For de virksomhetene som har bestemmelser om organisasjon og styringsforhold som ligger nært opp til en eksisterende tilknytningsform, bør det vurderes om det er behov for egen lov/særskilte lovbestemmelser eller om virksomheten kan organiseres innenfor rammene til en eksisterende tilknytningsform.

8.3 Videre arbeid

Arbeidet med tilknytningsformer og statlig eierskap spenner vidt og berører store deler av sentralforvaltningen og øvrig statlig virksomhet. Her skal det kort redegjøres for Statskonsults pågående og planlagte engasjement på feltet.

8.3.1 Prosjekter

Statlig eierstyring i teori og praksis

Hovedformålet med prosjektet er å få mer kunnskap om likheter og forskjeller mellom de ulike selskapene og selskapsformene og mht. eierstyringen av dem, og å bidra til at valg av selskapsform og at utøvelsen av eierstyringen blir mest mulig hensiktsmessig. Prosjektet omfatter statsforetakene, særlovselskapene, sju av statsaksjeselskapene og to børsnoterte selskaper der staten er majoritets-eier. Arbeidet består av gjennomgang av skriftlige dokumenter, intervjuer med representanter for eierdepartementene og et utvalg styreledere og direktører, samt en analyse av dette materialet.

Utviklingstrekk mht statlig eierskap, roller og virkemidler

Prosjektet skal bidra til å utvikle mer kunnskap om hvilke utviklingstrekk som vi kan se i Norge og en del andre land når det gjelder markedsorientering av forvaltningen og bruk av ulike typer statlige selskaper. Som ledd i arbeidet skal omfanget og type (hel- og deleide) selskaper eventuelt utenlandsk deleie, konkurranseutsetting/privatisering) kartlegges, også med sikte på en komparativ vurdering landene imellom. Prosjektet baserer seg på studier av norske og utenlandske dokumenter, intervjuer, spørreskjemaer og ekspertpanel i inn- og utland.

Eierstyring og sektorstyring

Formålet med prosjektet er å framskaffe empirisk kunnskap om bruken av forskjellige styringsvirkemidler for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske hensyn. Dette er konsentrert om områder hvor staten har virksomheter som er organisert som egne selskaper, og der sektorenes og virksomhetenes rammevilkår er i endring. Sentrale problemstillinger er bruk og omlegging av styringsvirkemidler ved endring av tilknytningsform/overgang til ny selskapsform, endring i formelle eller markedsmessige rammebetingelser, og forholdet mellom eierstyring og bruk av juridiske og økonomiske virkemidler.

Roller, organisering og eierskap

Formålet med prosjektet er å systematisere kunnskaper om hvordan staten organiserer sine ulike oppgaver og roller, særlig på sektorer preget av avmonopolisering og konkurranse for statlig virksomhet. Arbeidet skal bidra til hensiktsmessige retningslinjer for utøvelse av statlig eierskap og formålstjenlig organisering av statens ulike oppgaver og roller som eier, regulator, tilsynsmyndighet og kjøper av tjenester.

Vurdering av tilknytningsformers egnethet

Arbeids- og administrasjonsepartementet har bedt Statskonsult om foreta en vurdering av de tilknytningsformene som finnes i dag, og vurdere om de dekker dagens behov, samt eventuelt foreslå alternative tilknytningsformer. Arbeidet baserer seg på flere av de øvrige prosjektene. Forprosjektrapporten «Statlige tilknytningsformer –endringer og egnethet» foreligger som Statskonsult-notat 1997:8.

8.3.2 Forvaltningsdatabasen – videreutvikling av datagrunnlaget

Dette prosjektets kartlegging av statselskaper og stiftelser med statlig tilknytning må betraktes som et første skritt på veien mot å få en mer systematisk oversikt over disse virksomhetene. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret, Bergen) er i ferd med å bygge opp en forvaltningsdatabase i samarbeid med Norsk samfunnsvitenskapelig data-

tjeneste (NSD). Basen er allerede allment tilgjengelig via Internett. Statskonsult vil bidra til utvidelsen av forvaltningsdatabasen ved å tilføre opplysninger om heleide statselskaper og stiftelser med statlig tilknytning fra denne kartleggingen, og medvirke i videreutviklingen av datagrunnlaget i årene framover.

Referanseliste

Offentlige dokumenter og dokumenter over endringene i tilknytningsform

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

St.prp. nr 63, 95-96, Innst. S nr 269, 96-96	Om omorganisering av høgre utdanning og sektorforskningen på landbruksområdet (Statens Veterinærinstitutt, Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk Institutt for skogforskning og Planteforsk)
St.meld. nr 43, 91-92 Innst. S. nr 231, 91-92	Et godt råd for forskning. Om endringer i forskningsstrukturen. (Sammenslåing av fem forskningsråd, NAVF, NORAS, NFFR, NTNf, NLVF til Norges Forskningsråd)
St.meld. nr 36, 1992-93 Innst.S nr 192	Forskning for fellesskapet. Om forskning
St.prp.nr 48, 1995-96	Endringer i statsbudsjettet for 1996 på nokre kapittel under Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet - samanslåing av sosialforskningsinstitusjonar
Budsjettinnst.S. nr 12 Tillegg nr 1, 1995-96 St.prp.nr 1, 1996-97	Norsk utenrikspolitisk institutt blir omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter Budsjettprp.for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
St.prp. nr 53, 90-91 Innst. S. 182, 90-91	Om visse organisasjonsendringer mv. i Forsvaret
St.meld. nr 55, 92-93 Innst. S. nr 58, 93-94	Om styrings- og organisasjonsformer for forvaltninger og fellesinstitusjoner i Forsvaret (FFI og FBT)
St.prp. nr 51, 96-97 Innst. S. nr 213, 96-97	Omorganisering av Likestillingsrådet til Kompetansesenter for likestilling - endringer i bevilgninger under BFD
St.prp. nr 1, 1997-98	Budsjettprp. for Barne- og

Forvaltningsbedrifter

St.prp. nr 33, 91-92
Innst. S. nr 83, 91-92

familiedepartementet. Omdanning av SIFO

Om omorganisering av Luftfartsverket

St.prp. nr 63, 90-91
Innst. S nr 185, 90-91

Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning

St.prp. nr 71, 91-92
Innst. S. nr 150, 91-92

Om organisering av Statens bygge- og eiendomsdirektorat og budsjettmessige konsekvenser ved innføring av husleie for statlige eiendommer

St.prp. nr 64, 92-93
Innst. S 179, 92-93

Om nye rammevilkår for Garantiinstituttet for eksportkreditt

St.prp. nr 1, tillegg nr 2 93-94
St.prp. nr 1, tillegg nr 2 94-95
St.meld. nr 57, 88-89,
Innst. S nr 275, 88-89

Endringer på MDs budsjettforslag for 1994 som følge av at Statens kartverk blir forvaltningsbedrift

Særlovsselskap

St.meld. nr 17, 91-92
Ot.prp. nr 52, 93-94,

Om fremtidige rammevilkår for posttjenestene
Om lov om endring i lov 5 juni 1992 nr 52 om Norges Postbank og i visse andre

St.prp. nr 38, 93-94

Om fusjon mellom Postgiro og Norges Postbank

Ot.prp. nr 57, 91-92
St.meld. nr 51, 96-97

Om lov om Statens næring og distriktsutviklingsfond
Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Ot.prp. nr 2, 96-97,
Innst. O. nr 10, 96-97

Om lov om statens postselskap, lov om statens jernbanetrafikkselskap og lov om endringer i andre lover som følge av lov om statens postselskap og lov om statens jernbanetrafikkselskap m.m.

St.prp. nr 2, 96-97

Om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m.

St.prp. nr 4, 96-97,
Innst. S. nr 31

Om endring av forslag i St.prp nr 2, 96-97
Om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel

Ot.prp. nr 52, 91-92
Innst. O. nr 75, 91-92

Lov om pengespill m.v.

St.prp. nr 49, 94-95,
Innst. S. nr 209, 94-95

Om deling av AS Vinmonopolet

Statsforetak

Ot.prp. nr 32, 90-91

Om lov om statsforetak

St.prp. nr 52, 91-92
Innst. S. nr 158

Omorganisering av Direktorat for Statens
Skoger

Ot.prp. nr 32, 90-91,
St.prp. nr 100, 90-91,
Innst. S. nr 28, 91-92

Om lov om statsforetak
Om omorganisering av Statkraft

St.prp. nr 61, 95-96
Innst. S. nr 247, 95-96

Nye styrings- og organisasjonsformer for
Statens Kantiner og andre støttefunksjoner i
Forsvaret

St.prp. nr 96, 85-86

Om opprettelsen av Medisinsk Innovasjon
Rikshospitalet

St.prp. nr 112, 91 - 92

Om omdannelse av Norsk medisinaldepot og
Medinnova

Innst. S. nr 19, 92-93

Innstilling fra sosialkomiteen om omdannelse av
Norsk Medisinaldepot og Medinnova

Ot.prp. nr 32, 90-91

Om lov om statsforetak
Statsforetaksloven avløste lov om visse
statsbedrifter mm. av 1965. SIVA ble videreført
som statsforetak

Statsaksjeselskap

St.meld. nr 67, 91-92
Innst. S. nr 25, 92-93

Om omorganisering av Televerket
Innstilling fra samferdselskomiteen om
omorganisering av Televerket

St.prp. nr 43, 93-94
Innst. S. nr 163, 93-94,
Ot.prp. nr 61, 93-94
Innst. O. nr 58, 93-94

Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene

Om lov om omdanning av forvaltningsbedriften
Televerket til aksjeselskap

Ot.prp. nr 74, 93-94	Om lov om at tilsette i Televerket kan mellombels beholde visse retter ved overgang til selskap utskild fra Televerket
St.prp. nr 70, 95-96 Innst. S. 284, 95-96	Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren
Ot.prp. nr 69, 94-95, Innst. O. nr 16, 95-96	NRK som aksjeselskap. Om lov om endring i lov 4.des. 1992 nr 127 om kringkasting.
St.prp. nr 61, 94-95, Innst. S. nr 200 94-95, St.prp. nr 1 tillegg nr 8,94-95 St.prp. nr 1 tillegg nr 9, 94-95 Buds. Innst. S. 2, 94-95	Jordbruksoppgjøret 1995 Om jordbruksoppgjøret 1995 Saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 1995

Generelle dokumenter

St.meld. nr 83, 83-84	Om statens engasjement i Tofte - og Emden konkurranse
St.meld. nr 28, 87-88	Omstrukturering v/AS Horten Verft og AS Kongsberg Våpenfabrikk
St.prp. nr 31,86-87, Innst. S. nr 233, 91-92	Om Sydvarangers datterselskaper Om Norsk Forsvarsteknologi. Aksjeerverv, utvikling og kapitalstruktur
Ot.prp. nr 13, 96-97 Innst. O. nr 38, 96-97	Om lov om statens investeringfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)
Ot.prp. nr 23, 1996-97	Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)
St.prp. nr 87, 1989-90	Om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem
St.prp. nr 65, 1990-91	Om endringer i statens budsjettssystem
Innst. S. nr 295, 199-97	Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998
St.prp. nr 65, 1997-98	Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på

Innst. S. nr. 252, 1997-98	statsbudsjettet 1998
St.meld. nr 35, 1991-92	Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.
St.meld. nr 41, 1993-94, Innst. S. nr 184	Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen.
St.prp. nr 68, 1996-97	Endring av medlemskap i Statens Pensjonskasse
St.meld. nr 38, 1996-97	Norsk Luftfartsplan 1998-2007
St.meld. nr 26, 1996-97	Om skandinavisk luftfartspolitik og fortegnelse av SAS-samarbeidet
St.meld. nr 39, 1996-97	Norsk Jernbaneplan 1998-2007
St.meld. nr 37, 1996-97	Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007
Ot.prp. nr 54, 1996-97	Om lov om at tilsette i NSB og Luftfartsverket skal beholde visse rettigheter etter tjenestemannsloven ved overgang til NSB Reisebyrå as, NSB Biltrafikk as, Malmtrafikk AS, Oslo Lufthavn AS
Innst. S. nr 243, 1996-97	Om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet
St.meld. nr 3, 1996-97	Statsrekneskapen for budsjetterminen 1996
St.meld. nr 41, 1997-98	Om næringslivspolitikken inn i det 21. århundre
St.meld. nr 18, 96-97 Ot.prp. nr 77, 96-97	Eierforhold i mediesektoren Om lov om endringer i kringkastingsloven (Medieetikk mv)
NOU 1989: 5	En bedre organisert stat
NOU 1991: 8	Lov om statsforetak
NOU 1995:21	Organisering av forbrukerapparatet
NOU 1995: 15	Et apparat for likestilling
NOU 1998: 7	Om stiftelser

Lover

1989	06-16	Nr 54	Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå	(Statistikkloven)
1995	05-12	Nr 22	Lov om universiteter og høyskoler	(Universitetsloven)
1972	06-16	Nr 47	Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår	(Markedsføringsloven)
1980	06-13	Nr 42	Lov om leger	(Legeloven)
1971	06-18	Nr 79	Lov om norsk språkråd	
1981	03-06	Nr 5	Lov om barneombud	
1978	06-09	Nr 45	Lov om likestilling mellom kjønnene	(Likestillingsloven)
1958	12-12	Nr 7	Lov om fengselsvesenet	(Fengselsloven)
1956	12-07	Nr 1	Lov om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v.	(Kredittilsynet)
1985	12-20	Nr 108	Lov om folkebibliotek	(Folkebibliotekloven)
1946	03-01	Nr 3	Lov om Den Norske Stats Husbank	(Husbankloven)
1949	07-15	Nr 1	Lov om Norges Kommunalbank	
1965	02-05	Nr 2	Lov om Statens landbruksbank	(Landbruksbankloven)
1985	04-26	Nr 21	Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter	
1985	05-24	Nr 28	Lov om Norges Bank og pengevesenet	(Sentralbankloven)
1994	03-25	Nr 7	Lov om sikring mot og erstatning for naturskader	(Naturskadeloven)
1996	06-07	Nr 33	Lov om Opplysningsvesenets fond	
1991	11-29	Nr 78	Lov om Statens Bankinvesteringsfond	
1997	05-09	Nr 26	Lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland	
1991	03-15	Nr 2	Lov om Statens Banksikringsfond	
1988	06-17	Nr 57	Lov om verdipapirbørs	(Børsloven)
1985	06-14	Nr 62	Lov om Verdipapirsentral	
1996	06-28	Nr 54	Lov om studentsamskipnader	
1931	06-19	Nr	Lov om Aktieselskapet Vinmonopolet	
1992	07-03	Nr	Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	
1992	06-05	Nr	Lov om Norges Postbank	

Årsmeldinger

Årsmeldinger 1996 for virksomhetene som er inkludert i kartleggingen

Rapporter og litteratur

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1991:
Hovedspørsmål knyttet til styring og organisering av NSB, Postverket, Statkraft og Televerket.
- Administrasjonsdepartementet 1993:
Bruk av styrer i staten.
- Administrasjonsdepartementet 1994a:
Forvaltningspolitisk redegjørelse. Januar 1994

-
- Administrasjonsdepartementet 1994b:
Tilknytningsformer for statlige virksomheter. August 1994.
 - Samferdselsdepartementet 1994:
Evaluering av Televerkets tilknytningsform. Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe avgitt januar 1994
 - Statskonsult: Rapport 1991/3
Tilknytningsform og rammebetingelser for de statlige sykehusapotekene.
 - Statskonsult: Rapport 1995:16
Organisasjonsendringer i statsforvaltningen i perioden 1988-95.
 - Statskonsult: Notat 1997:8
Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet
 - LOS-senteret/NSD: Rapport 98:04
Forvaltningsdatabasen. Organisasjonsformer og ressursar i staten.
Statusrapport om oppbygging og videre planar.
 - Riksrevisjonen: Dokument nr.3:4 (1996-97)
 - Riksrevisjonen: Dokument nr.3:4 (1997-98)
 - NAVO (Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning):
Offentlig eierskap - et virkemiddel for fremtiden? Oslo 1997
 - Sand, Inger-Johanne:
Styring av kompleksitet. Bergen: Fagbokforlaget. 1996.
 - Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Grønlie, Tore (red):
Fristillingens grenser. Bergen: Fagbokforlaget 1995.
 - Tore Grønlie og Per Selle (red.):
Ein stat? Fristillingas fire ansikt. Oslo: Samlaget, 1998.