



Og bakom synger Stortinget

Statens sektorpolitiske styring



Tom Colbjørnsen



ARBEIDSGIVERFORENINGEN

SPEKTER

Hvordan styres sektorpolitikken?

Hvilke virkemidler bruker staten i styringen av sektorpolitikken? Hvorfor brukes akkurat disse, og hvordan har virkemiddelbruken utviklet seg over tid? Dette er spørsmål Spekter har ønsket å få grundig belyst. Derfor har vi engasjert professor Tom Colbjørnsen ved Handelshøyskolen BI til å se nærmere på statens sektorpolitiske styring, særlig innen sektorene helse, samferdsel og kultur, der mange av Spekters medlemmer opererer.

Spekter har tidligere fått Colbjørnsen til å forske på lederes handlingsrom i statlige eide selskaper. Det har resultert i flere rapporter - en om daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak, og en om lederes handlingsrom i kulturvirksomheter. I fjor utarbeidet Colbjørnsen en rapport som tok for seg styrets rolle, og ansvarsdelingen mellom eier, styret og daglig leder i statlige eide selskaper. Statens sektorpolitiske styring, og virkemidlene som benyttes for å gjennomføre denne, er en vesentlig del av de statlige virksomhetenes rammebetingelser. Statens styring av en sektor baserer seg i hovedsak på reguleringer, økonomiske virkemidler og eierskap. Styringsregimet og de sektorpolitiske virkemidlene varierer mellom sektorene.

Rapporten er basert på intervjuer med sentrale personer med lang ledererfaring både fra forvaltningen og fra en del av medlemsvirksomhetene i Spekter.

Kunnskap om hvordan styringsregimene har utviklet seg og hvilke virkemidler som brukes er viktig for ledere og styrene i Spekters medlemsvirksomheter, og også for politikere og departementsansatte som utøver politikken. Hensikten med denne rapporten er å bidra til nyttig innsikt i sektorpolitikken og rammebetingelsene for Spekters medlemmer. Rapporten er således et viktig bidrag til Spekters arbeid med temaet offentlig eierskap og styring.

Desember 2019



Anne-Kari Bratten
administrerende direktør

FORORD

Denne rapporten inneholder resultater fra prosjektet «Sektorpolitisk styring». Prosjektet har pågått i perioden 6. februar til 15. september 2019. Arbeidet er initiert og finansiert av Arbeidsgiverforeningen Spekter (heretter kalt Spekter).

Formålet med prosjektet er å belyse statens sektorpolitiske styring, både allment og med spesiell vekt på samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten. Rapporten er en videreføring av tidligere Spekterprosjekter om daglige lederes og styrers handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak. Denne rapporten viser hvordan statlige virksomheter inngår i statens sektorpolitiske styring.

Rapporten er basert på personlige intervjuer med 18 statlige toppledere som enten har eller har hatt sentrale roller i statens sektorstyring. Formålet med intervjuene har vært å realitetsforankre beskrivelsene av sektorpolitisk styring, og å bli kjent med hvilke vurderinger som har vært framme i forbindelse med de omfattende sektorpolitiske endringene som har pågått mer eller mindre kontinuerlig siden 1990-tallet.

Intervjuobjektene ble valgt ut i samarbeid mellom undertegnede og Spekter, og samtlige forespurte samtykket i å la seg intervju. Intervjuene ble foretatt mellom 15. februar og 23. april i år. Premisset for intervjuene var at de intervjuede ikke skulle navngis, og at informasjonen ikke skulle kunne føres tilbake til verken enkeltpersoner eller virksomhetene de har vært ledere for.

Undertegnede har vært faglig ansvarlig for prosjektet, og stått for gjennomføringen. Spekter har vært administrativt ansvarlig, og formidlet kontakter mellom undertegnede og intervjuobjektene. Jeg har i hele prosjektperioden hatt Svend Dahl som kontaktperson, og hatt stor glede av hans faglige innspill og praktiske bidrag. I arbeidets startfase bidro også Arild Bryde og Gunnar Larsen med nyttige vinklinger på temaet. En rekke medarbeidere i Spekter har gitt meg faglige innspill og korrigerende virkelighetsbeskrivelser underveis i arbeidet. Jeg vil også nok en gang takke Spekters ledelse for å ha gitt meg tillit til å gjennomføre et faglig spennende prosjekt.

Spekter har gitt meg full faglig frihet under arbeidet, og som alltid vært en både profesjonell og kompetent oppdragsgiver. Spekter har ikke tatt stilling til rapportens innhold som ene og alene står for min regning.

15. Desember 2019



Tom Colbjørnsen
professor
Handelshøyskolen BI

INNHOOLD

SAMMENDRAG	8
KAPITTEL 1 OVERSIKT	14
1.1 Innledning	14
1.2 Styringsmatrisen: Rapportens faglige utgangspunkt	16
1.3 Avgrensninger og informasjonsgrunnlag	18
1.4 Rapportens innhold	20
KAPITTEL 2 SEKTORPOLITISK STYRING	22
2.1 Sektorinndelte organisasjoner	22
2.2 Sektorstyringens legitimitet	25
2.3 Sektorstyringens begrunnelser og begrensninger	27
KAPITTEL 3 STORTINGET, REGJERINGEN OG DEPARTEMENTENE	32
3.1 Stortinget	32
3.2 Regjeringen og dens statsråder	37
3.3 Departementene	40
3.4 «Checks and balances» mellom storting og regjering	43
KAPITTEL 4 REGULERING	47
4.1 Innledning	47
4.2 Reguleringsregimer	47
4.3 Lov og forskrift	49
4.4 Regelverk	50
4.5 Statlige tilsyn	55
4.6 Sektorstyring for virksom konkurranse	57
4.7 Anbudskonkurranser	63
4.8 Konsesjoner og enerettsområder	64
KAPITTEL 5 EIERSTYRING	68
5.1 Eierskapets formål	68
5.2 Eierstyringens prinsipper og saksområder	69
5.3 Eierstyring og sektorstyring	70
5.4 Eierstyring i praksis	73
5.5 Organisering av statens roller som regulator og eier	78
KAPITTEL 6 ETATSSTYRING	81
6.1 Styringsdialog og etatsdialog	81
6.2 Etatsstyring som sektorpolitisk virkemiddel	83
6.3 Eierstyring og etatsstyring	85
6.4 Etatsstyringens komponenter	87
6.5 Etatsdirektørens handlingsrom	91

KAPITTEL 7	ØKONOMISKE VIRKEMIDLER	92
7.1	Avgifter og gebyrer	92
7.2	Resultatbasert finansiering	94
7.3	Kjøp av ulønnsomme tjenester fra selskaper	99
7.4	Økonomiske tilskudd	101
KAPITTEL 8	ORGANISASJONSFORMER	104
8.1	Forvaltningsorganer	104
8.2	Selskapsorganisering	106
8.3	Stiftelser og private selskaper	108
8.4	Kriterier for valg av organisasjonsform	109
8.5	Endringer i statsforvaltningens organisasjonsformer	110
8.6	Statlige selskapers organisasjonsformer	112
8.7	Bruk av stiftelser	115
8.8	Samarbeid med private selskaper	116
KAPITTEL 9	SAMFERDSELSSEKTOREN	117
9.1	Selskapsetableringer og konkurranse	117
9.2	Regulering	120
9.3	Regulering og eierstyring	123
9.4	Selskapenes departementstilknytning	124
9.5	Staten som eier og deleier	126
KAPITTEL 10	KULTURSEKTOREN	130
10.1	Innledning	130
10.2	Regulering	131
10.3	Eierstyring	132
10.4	Etatsstyring og Norsk kulturråd	137
10.5	Tilskuddsstyring	138
KAPITTEL 11	SPELIALISTHELSETJENESTEN	141
11.1	Historisk bakgrunn	141
11.2	Sentral helseforvaltning	142
11.3	Eier- og oppdragsstyring	144
11.4	Departementets interne organisering av eier- og oppdragsstyring	150
11.5	Innsatsstyrt finansiering	151
11.6	Styringens forutsigbarhet	154
KAPITTEL 12	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER	156
APPENDIKS	Gruppering av statens selskaper	158
	Addendum	160
LITTERATURLISTE		161

SAMMENDRAG

Denne rapporten belyser statens sektorpolitiske styring. Formålet er å beskrive hvordan statens styringsformer varierer, avhengig av hvilke sektorpolitiske formål staten ønsker å fremme, og hva slags oppgaver, tjenester og kontekstuelle forhold som preger sektorene. Det legges særlig vekt på å beskrive statens styring av kultursektoren, samferdselssektoren og spesialisthelsetjenesten. Rapporten bygger på intervjuer med 18 nåværende og tidligere toppledere som har eller har hatt sentrale roller i utøvelsen av sektorpolitisk styring. Det gjøres også utstrakt bruk av offentlige rapporter og publikasjoner, samt forskning.

Rapportens tema kan illustreres med forskjellen på statens sektorpolitiske styring av scenekunstinstitusjoner (kultursektoren) og sykehus (spesialisthelsetjenesten). Mens styringen av scenekunstinstitusjoner skal legge forholdene til rette for å produsere mest mulig kvalitetskunst for flest mulig, skal spesialisthelsetjenester styres slik at befolkningen får dekket sitt behov for sykehustjenester. Denne forskjellen i sektorpolitiske formål har konsekvenser for måten sektorene styres på. Kulturinstitusjoner styres på armlengdes avstand, og staten legger seg ikke bort i

kunstneriske prioriteringer og beslutninger. Sykehusene styres derimot gjennom årlige oppdragsdokumenter som legger til dels detaljerte føringer på hvilke mål og oppgaver som skal prioriteres. Både scenekunstinstitusjoner og sykehus har statlige tilskudd som sin viktigste inntektskilde, og i begge sektorer må virksomhetene innrette seg etter de vilkår som Stortinget og departementene setter for bevilgningene. Stortingets føringer er imidlertid mer inngripende for sykehusene enn for scenekunstinstitusjonene. Dette henger blant annet sammen med at sykehustjenester er mer politisk sensitive enn teater- og operaforestillinger, og at spesialisthelsetjenester legger beslag på en langt større andel av statsbudsjettet enn kultursektoren.

Rapporten bygger på en modell som postulerer at sektorstyring har fire elementer.

- Politisk kontekst. Sektorstyring foregår i en politisk kontekst som skapes i et dynamisk samspill mellom Stortinget, regjeringen og departementene.
- Formelle og uformelle virkemidler. Formell sektorstyring skjer gjennom regulering, eierstyring, etatsstyring og økonomiske virkemidler. Uformell styring skjer gjennom dialog, møter, rådgiving, informasjon og veiledning.

- Organisasjonsformer. Sektorstyringen iverksettes gjennom statlige forvaltningsorganer, selskaper som staten eier helt eller delvis, selveiende stiftelser og private selskaper.
- Styringslinjer. Sektorstyring skjer i hovedsak gjennom «top down»-rettede styringslinjer. Departementene styrer gjennom etater, selskaper og andre aktører. Sektorpolitisk styring krever også «bottom up»-drevet medvirkning fra de som påvirkes av styringen.

Av tids- og kapasitetsmessige grunner har det ikke vært mulig å inkorporere sektorstyring gjennom frivillige organisasjoner, kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og lokale helseforetak.

I rapporten drøftes fem temaer:

- Sektorstyringens innhold og konsekvenser
- Sektorpolitisk kontekst
- Sektorpolitiske virkemidler
- Organisasjonsformer
- Sektorstyring av samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten.

Sektorstyringens innhold og konsekvenser

En sektor defineres i denne utredningen som et tydelig avgrenset saks- og tjenesteområde. Sektorstyring har lange tradisjoner i norsk statsforvaltning. Sektorprinsippet ligger til grunn for organiseringen av både Stortingets komitesystem og regjeringens departementer. Sektorprinsippet er muligheten til å høste spesialiseringsgevinster og utvikle spisskompetanse. Ulempen er faren for at det skal oppstå et «silo-syndrom» som gjør det vanskelig å samordne saks- og tjenesteområder på tvers av departementsgrenser. Spenningen mellom sektorvise spesialiseringsgevinster og tverrsektorielle samordningsbehov er en av sektorstyringens mest merkbare svøper.

Sektorstyring skjer i hovedsak «top down», og er avhengig av demokratisk og prosessuell legitimitet for å bli etterlevd av etater, selskaper og samfunnsborgere. Demokratisk legitimitet krever at sektorstyringen forankres i et eller flere stortingsvedtak, mens prosessuell legitimitet fordrer at tiltakene er i samsvar med gjeldende lover og regler, og i tråd med statsforvaltningens verdier. Prosessuell legitimitet krever også at berørte aktører involveres i utforming og planlegging av sektorpolitiske tiltak.

Et viktig formål med sektorpolitisk styring er å fremme effektiv ressursbruk gjennom å korrigere for markeds- svikt. Dette kan skje ved at staten bidrar til å produsere kollektive goder som det er begrenset privat betalingsvilje for, utjevne asymmetrisk informasjon mellom produsenter og brukere, korrigere for eksterne virkninger, fremme virksom konkurranse og hindre selvskading.

Den politiske konteksten for sektorpolitisk styring

Sektorpolitisk styring inngår i politiske prosesser som involverer Stortinget, regjeringen og departementene. Som all annen statlig virksomhet begynner og slutter sektorstyring med Stortinget. Forankring i Stortinget er nødvendig for å gi styringen demokratisk legitimitet. Stortinget preger sektorstyringen gjennom lover, budsjettvedtak, langtidsplaner og stortingsmeldinger. Langtidsplanene inneholder vanligvis overordnede mål for de neste ti årene, og konkrete satsingsområder for kommende fireårsperiode. Eksempler på slike planer er Nasjonal transportplan og Langtidsplan for forskning og høyere utdanning. Kulturmeldingen og pengespillmeldingen er eksempler på hvordan Stortinget rammer inn statens sektorstyring gjennom stortingsmeldinger.

Stortinget befinner seg i et spenningsfelt mellom politikk og forvaltning. Stortinget er både en konfliktarena der interesser, ideologier, stemningsbølger og

statsrådsjakt spiller seg ut, og en konsensusbygger der stortingsrepresentantene forplikter seg til å følge felles handlingsregler og politiske forlik. Aktører som eksponeres for sektorpolitisk styring er tjent med mest mulig forutsigbare stortingsvedtak. Parlamentarismen setter imidlertid grenser for hvor forutsigbart Stortinget kan være.

Regjeringen er i siste instans kollektivt ansvarlig overfor Stortinget for at sektorpolitisk styring utøves i tråd med Stortingets vedtak. I praksis forvaltes regjeringens ansvar av enkeltstatsråder som har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for sine respektive saks- og tjenesteområder. Et slikt ministeransvar befester sektorgrensene i statsforvaltningen, og kan legge hindringer i veien for tverrsektoriell samordning. Faren for dette motvirkes av at regjeringen er et kollegialt organ som har iverksatt en rekke prosedyrer og ordninger for koordinering statsrådene imellom.

Departementene er krumtappene i sektorpolitisk styring. De skal fungere som et faglig og administrativt sekretariat for statsrådene og departementenes politiske ledelse, og gi støtte til utforming av regjeringens politikk. Samtidig er departementene styringsorganer som skal få etater, selskaper og andre aktører til å iverksette sektorpolitiske tiltak innenfor gjeldende rammer, lover og regler. Departementene skal samtidig ivareta hensynet til rettssikkerhet og likebehandling.

Gjennom «checks and balances» skal Stortinget og regjeringen sette grenser for hverandres maktutøvelse, motvirke maktmisbruk, og fremme demokrati. Stortinget har økt sin kontroll med regjeringen i løpet av de siste tjue årene, og mye tyder på at dette har vært med å styrke Stortingets stilling som selvstendig statsmakt.

Sektorstyringens virkemidler

Sektorstyringens virkemidler består av regulering, eierstyring, etatsstyring og økonomiske tiltak.

Regulering utøves gjennom lover, forskrifter, regler og statlige tilsyn. Norske lover tilpasses fortløpende til EU-lover, hovedsakelig i forskrifts form. Lover og forskrifter er i utgangspunktet ufravikelige, og kan bare fravikes ved lovfestede unntaksbestemmelser. Regler er normerende og basert på statens mer eller mindre formaliserte forventninger til etaters, selskapers og andre aktørers handlinger. Staten benytter både reglementer, bestemmelser, instruksjoner, retningslinjer, veiledere og faglige råd i sin regelstyring.

Statlige tilsyn skal påse at lover og regler etterleves, og blant annet hindre at bedrifter utnytter en dominerende markedsstilling. Tilsynene skal også kontrollere at varer og tjenester ivaretar fastsatte kvalitetskrav, og at hensynet til arbeidsmiljø og sikkerhet er ivaretatt. Tilsynsoppgaven har etter hvert utviklet seg fra å undersøke om bestemmelser etterleves, til også å sjekke om tilsynsobjektene har tilstrekkelig internkontroll og systemstøtte til å ivareta deler av tilsynsfunksjonen på egenhånd.

Mye sektorstyring tar sikte på å legge til rette for konkurranse. Dette skjer ved hjelp av både lover, forskrifter og statlige tilsyn. Rapporten beskriver hvordan det på 1990- og 2000-tallet skjedde en omfattende omregulering for å skape konkurranse i nettverkssektorene jernbane, telecom, post, luftfart og elektrisitet. Dette skjedde gjennom å skjevregulere til fordel for nye tilbydere, bruke tilsyn til å påse at inntekter fra selskapenes monopolbaserte virksomhet ikke ble brukt til å kryssubsidiere konkurranseutsatte tjenester, og utvikle lover og forskrifter som fremmet økt konkurranse. Samtidig ble de tidligere statsmonopolene omorganisert fra forvaltningsbedrifter og direktorater til selskaper og selvstendige rettssubjekter. Staten benytter også anbudskonkurranser, konsesjoner og enerettsområder til å regulere markeder.

Staten har tradisjonelt delt selskaper som den eier helt eller delvis inn i fire kategorier, avhengig av formålet med eierskapet. I den nylig framlagte stortingsmeldingen om statlig eierskap er inndelingen forenklet til tre kategorier. Hovedskillet går fortsatt mellom forretningsorienterte selskaper og sektorselskaper. Eierskapet til forretningsorienterte selskaper skal maksimere avkastningen på statens investeringer. Eierstyring av slike selskaper handler mest om å bidra til en god forretningsmessig utvikling av selskapene. Eierskapet i sektorselskaper skal bidra til at sektorpolitiske mål nås mest mulig effektivt. Selv om staten har ulike mål med å eie forretningsorienterte og sektorpolitiske selskaper er eierstyringens virkemidler i prinsippet de samme. Eierstyring skjer gjennom å forme selskapenes vedtekter, sette sammen selskapenes styrer, følge opp selskapenes virksomhetsstyring, bidra til at selskapene har en effektiv kapitalstruktur, fremme bærekraft og samfunnsansvar, og sørge for åpenhet og god rapportering. I denne rapporten beskrives hvordan slik eierstyring utøves i praksis. Et sentralt tema er om eierstyring og regulering av selskapene bør integreres i et og samme sektordepartement, eller deles mellom et eierdepartement og et sektordepartement.

Departementene utøver sektorstyring gjennom sine underliggende etater. Etatsstyring utøves både formelt gjennom styringsdialog og uformelt gjennom etatsdialog. Etatsstyring kan være en hensiktsmessig måte å organisere produksjon av kollektive goder på, slik Kystverkets tjenester er et eksempel på. Etatsstyring er også velegnet dersom sektorstyringen medfører myndighetsinngrep overfor borgere og bedrifter, stiller krav til likebehandling, eller fordrer tett politisk oppfølging av virksomheten. I rapporten angis holdepunkter for å avgjøre når eierstyring og etatsstyring egner seg best som styringsform. Deretter presenteres etatsstyringens virkemidler og etatsdirektørers handlingsrom.

Staten kan benytte økonomiske virkemidler både til å påvirke hvor mye og hva slags tjenester som produ-

seres i en sektor, og å vri forbruk og atferd i retninger som staten mener er til innbyggernes og samfunnets beste. Aktuelle virkemidler er avgifter og gebyrer, resultatbasert finansiering, kjøp av ulønnsomme tjenester fra selskaper og økonomiske tilskudd.

- Avgifter og gebyrer er særlig mye brukt i sektorer hvor brukerbetaling utgjør en vesentlig del av finansieringsgrunnlaget. Gjennom å variere brukerbetalingen kan staten både påvirke etterspørselen etter en tjeneste, og vri forbruket av tjenesten i en retning som er forenlig med sektorpolitiske mål.
- Resultatbasert finansiering knytter statens økonomiske bevilgninger til aktørers oppnådde resultater. Rapporten diskuterer forutsetningene for å bruke slike økonomiske insentiver i sektorpolitisk styring, og viser hvordan slik finansiering anvendes i høyere utdanning og spesialisthelsetjenesten.
- Staten kan ha sektorpolitiske grunner til å gi økonomisk støtte til tjenester som ingen virksomheter finner det lønnsomt å produsere. I slike tilfeller kan staten inngå avtale med et selskap om å kjøpe tjenesten til en pris som dekker selskapets kostnader. Slike kjøp kan komme i stand gjennom anbudskonkurranser og toparts avtaler.
- Staten kan gi økonomiske tilskudd til selvstendige virksomheter så lenge tilskuddene ikke kommer i konflikt med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte. Rapporten drøfter hvordan departementene forvalter slike tilskudd, og sammenligner tilskuddsstyring med etatsstyring. Noen statlige sektorselskaper som mottar slike tilskudd eksponeres for både eierstyring og tilskuddsstyring. Det gjelder særlig helseforetakene. Rapporten drøfter om og eventuelt hvordan de to styringsformene kan overlappe hverandre, og hvordan eventuelle gråsoner kan håndteres.

Organisasjonsformer for sektorpolitisk styring

Sektorstyringens virkemidler kan iverksettes gjennom ulike organisasjonsformer. Det viktigste skillet går mellom statlige forvaltningsorganer og selvstendige rettssubjekter.

- **Forvaltningsorganer.** I staten er forvaltningsorganer, nærmest per definisjon, den mest brukte organisasjonsformen. Staten skiller mellom ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter og kollegiale organ. Felles for dem er at de er juridisk en del av staten, og at statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved deres virksomhet. Det går en uavbrutt instruksjons- og ansvarslinje fra statsråden til forvaltningsenhetenes førstelinje, med mindre statsrådets instruksjonsrett er innskrenket ved lov eller plenarvedtak i Stortinget.
- **Selvstendige rettssubjekter.** Statlige selskaper som staten eier helt eller delvis er organisert som selvstendige rettssubjekter. I stedet for forvaltningsorganers direkte styrings- og ansvarslinje mellom statsråd og underliggende organer, er ansvaret for forvaltningen av statlige selskaper tillagt selskapenes styrer. Selskapene kan være organisert som særlovselskap, statsforetak og aksjeselskaper. Dersom staten er eneeier i et aksjeselskap kalles selskapet for statsaksjeselskap.

Stiftelser er selveiende og selvstendige rettssubjekter med egne rettigheter og plikter. Staten kan kun styre stiftelser gjennom å oppnevne et eller flere (men ikke alle) av styrets medlemmer, gi økonomiske tilskudd, og regulere stiftelsene gjennom lov og forskrift. Private selskaper kan bidra til å gjennomføre sektorpolitiske vedtak og planer. Staten kan påvirke private selskaper gjennom rammebetingelser, myndighetsutøvelse, rådgivning og samarbeidsprosjekter mellom offentlige og private virksomheter.

Rapporten diskuterer hvordan statsforvaltningens organisasjonsformer har endret seg siden 2000-tallet. Lokale og underliggende forvaltningsenheter har fått større handlingsrom til å prioritere sine ressurser og håndtere sine oppdrag, innenfor rammer fastsatt av departement og politisk ledelse. Utviklingen har blitt beskrevet som en indre fristilling av statens forvaltningsorganer, noe som henger sammen med at staten innførte mål- og resultatstyring som dominerende styringsform på midten av 1990-tallet.

Det har blitt mer vanlig å organisere statlig virksomhet som uavhengige selskaper. Bruk av en slik modell på selskaper med sektorpolitiske formål strider mot de råd som Hermansen-utvalget ga i utredningen «En bedre organisert stat» i 1989. Utvalget frarådet å organisere sektorselskaper som selvstendige rettssubjekter, og anbefalte å forbeholde denne organisasjonsformen til statlige selskaper som opererer i konkurranse med andre kommersielle selskaper. Staten har i liten grad fulgt dette rådet, og brukt selskapsmodellen på en rekke virksomheter med sektorpolitiske formål. I rapporten lanseres to hypoteser om hvorfor utvalgets råd ikke har blitt fulgt. Den ene hypotesen er motebølgehypotesen, som hevder at staten valgte selskapsorganisering på 1990- og 2000-tallet fordi dette «var måten virksomheter skulle bli organisert på». En alternativ forklaring er effektivitetshypotesen, som hevder at selskapsmodellen medfører en rekke effektivitetsgevinster også for statlige sektorselskaper. Selskapsformen kan skape mer informerte og kompetente beslutninger, ansvarliggjøre selskapenes styrer og daglige ledere, forberede sektorselskaper på et liv i internasjonal konkurranse, og etablere en buffer mellom statsråden og lokale konfliktsaker. Rapporten drøfter også hvordan sektorstyring kan utøves gjennom stiftelser og samarbeid mellom offentlige og private selskaper, blant annet gjennom såkalt OPS (Offentlig-Privat Samarbeid).

Sektorpolitisk styring av samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten

Etter at rapporten har gitt en overordnet beskrivelse av statens sektorstyring vil fortsettelsen inneholde en detaljert framstilling av hvordan sektorstyring praktiseres i samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten. Disse sektorene er valgt ut fordi de representerer ulike måter å praktisere sektorstyring på.

Samferdselssektoren omfatter post, telecom, jernbane, luftfart, sjøtransport og vei. Utover på 1990- og 2000-tallet arbeidet Samferdselsdepartementet med å åpne flere av disse tidligere monopoliserte sektorene for konkurranse, ikke minst etter påtrykk fra EU og EØS-avtalen. Departementet har omorganisert statlige virksomheter til selvstendige rettssubjekter parallelt med at det er lagt til rette for konkurranse gjennom reguleringstiltak, statlige tilsyn og eierstyring. Denne formen for styring pågår mer eller mindre kontinuerlig fortsatt, noe den nylig gjennomførte jernbanereformen er et eksempel på. I rapporten benyttes omorganiseringen av Posten, Telenor, Avinor og NSB (nåværende Vy) til å illustrere hvordan konkurranseeksponeringen ble gjennomført. Samferdselssektoren er også godt egnet til å illustrere om eierstyring og sektorstyring av forretningsorienterte selskaper bør forvaltes av et eller to departementer, og om selskapene er best tjent med å ha staten som heleier eller deleier.

Sektorstyring av kultursektoren illustreres med scenekunstinstitusjoner, medier (NRK) og lotteri- og pengespill (Norsk Tipping). Kulturdepartementet styrer disse tre sektorene med ulike virkemidler. Scenekunstinstitusjonene og NRK styres etter armlengdes avstand-prinsippet. NRK styres hovedsakelig gjennom eierstyring og lisensavgift (heretter over skatteseddelen), mens scenekunstselskapene styres gjennom økonomiske tilskudd og noe formell eierstyring. Lotteri- og pengespill er organisert etter en enerettsmodell og egner seg ikke til å bli styrt etter

armlengdes avstand-prinsippet. Norsk Tipping eierstyres og reguleres derfor mer aktivt og detaljert enn scenekunstinstitusjonene og NRK. Departementets styring av det nasjonale scenekunstheltet skjer primært gjennom økonomiske tilskudd.

Sektorstyring av spesialisthelsetjenesten illustreres med Helse- og omsorgsdepartementets styring av regionale helseforetak. Denne styringsmodellen skiller seg ut med en spesiell kombinasjon av eier- og oppdragsstyring, og med bruk av innsatsstyrt finansiering (ISF). Eier- og oppdragsstyring ble etablert da eierskapet til sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten. Det ble etablert parallelle eier- og oppdragskanaler mellom Stortinget, departementet og de regionale helseforetakene. Eierstyringen forvaltes av regjeringen, og bygger på rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder, og skal kun utøves gjennom vedtak på foretaksmøte. Eierstyringen brukes av staten til å fastlegge økonomiske og organisatoriske rammer for de regionale helseforetakenes virksomhet. Foretaksprotokollen er eierstyringskanalens formelle styringsdokument. Helseforetaksloven krever tettere eierstyring gjennom foretaksmøter enn det som er vanlig i andre selskaper. Oppdragsdokumentet er oppdragsstyringens formelle styringsdokument. Dokumentet spesifiserer hvilke tjenester foretaket skal tilby, hvilke prioriteringer som ligger til grunn, og hvilke krav som skal stilles til tjenestenes kvalitet. I rapporten beskrives hvordan samspillet mellom eier- og oppdragsstyring foregår i praksis, og hvilke mekanismer som benyttes for å samordne de to styringskanalene. Avslutningsvis diskuteres bruken av innsatsstyrt finansiering.

KAPITTEL 1

OVERSIKT

Mye statlig styring skjer sektorvis. Sektor-grenser preger staten på alle nivåer. Det starter med sektorinndelte stortingskomiteer, fortsetter via sektorbaserte departementer, og ender opp som sektorvis styring av etater, stiftelser og selskaper.

Formålet med denne rapporten er å beskrive hvordan statens sektorpolitiske styringsregime er bygget opp og fungerer. Rapporten beskriver hvordan styringsformene varierer i tråd med hvilke sektorpolitiske formål staten vil fremme, og hva slags oppgaver og saksområder som preger de ulike sektorene. Styringen av samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten analyseres særskilt.

Rapporten bygger på intervjuer med 18 statlige toppledere som alle har eller har hatt sentrale roller i sektorpolitisk styring. Det trekkes også veksler på statlige dokumenter og utredninger, samt foreliggende forskning. Framstillingen illustreres med eksempler på sektorpolitisk styring fra de siste 20–30 årene.

1.1 Innledning

Sektorbegrepet brukes på forskjellige måter¹. I denne rapporten defineres en sektor som et tydelig avgrenset saks- og tjenesteområde. Sektorinndelingen følger i store trekk departementsinndelingen – for eksempel er samferdselssaker tillagt Samferdselsdepartementet, mens utdanningsaker håndteres av Utdanningsdepartementet². En sektor består gjerne av flere undersektorer. Samferdselssektoren innbefatter både vei, luftfart, jernbane, post, telecom og kysttrafikk, mens utdanningssektoren er delt inn i høyere utdanning, videregående skole, grunnskole og barnehage.

Noen saks- og tjenesteområder går på tvers av sektor-grenser og skaper behov for tverrsektoriell samordning. Sektorstyring kan skape et spenningsforhold mellom sektorvise spesialiseringsgevinster og sektor-overgripende koordineringsbehov. Denne spennin-gen vil bli drøftet flere steder i rapporten.³

Varierte styringsformer

Sektorstyringens virkemidler må tilpasses ulike saks- og tjenesteområders særpreg. Dette kan illustreres ved å sammenligne statens styring av kultursektoren og spesialisthelsetjenesten.

De fleste scenekunstinstitusjoner får brorparten av sine inntekter fra statlige tilskudd. Stortinget har slått fast at statens styring skal ivareta hensynet til kunstnerisk frihet. Styringen skal skje «på armlengdes

1 Se «sektor» i Det Norske Akademis ordbok (naob.no).

2 Sammenfallet mellom sektorinndeling og departementsstruktur er ikke perfekt. Departementsstrukturen gjenspeiler andre hensyn enn sektorpolitiske styringsbehov. Når regjeringer settes sammen oppstår representasjonshensyn knyttet til kjønn, landsdel og partisammensetning (ved koalisjonsregjeringer) som kan påvirke departementsstrukturen. Se kapittel 3.2.

3 Se særlig kapittel 2.1.

avstand», og institusjonene skal ha stor frihet til selv å bestemme hvordan de vil disponere tilskuddene fra staten. Kulturdepartementet, som administrerer tilskuddene, involverer seg ikke i kunstneriske prioriteringer, og heller ikke i daglig drift, med mindre det oppstår alvorlige avvik, for eksempel sviktende økonomistyring, eller brudd på Stortingets vilkår for tilskuddet. Normalt inneholder Kulturdepartementets tilskuddsbrev til scenekunstinstitusjonene kun størrelsen på årets bevilgning, sammen med mål og vilkår for bruk av tilskuddet. Målene og vilkårene er formulert på et svært overordnet nivå – for eksempel skal institusjonene medvirke til at alle får tilgang til kunst og kultur av høy kvalitet, og forhindre trakassering og annen utilbørlig atferd. Øremerking av tilskuddet til spesifiserte kunstneriske og kulturelle aktiviteter er så godt som fraværende.

På helseområdet bruker staten økonomiske tilskudd og oppdragsdokumenter til å involvere seg direkte i helseforetakenes prioriteringer og planer. God helse har stor betydning for befolkningens velferd, og mengden ressurser som kreves for å innfri befolkningens forventninger er nærmest umettelig. Helseforetakenes beslutninger og prioriteringer har store økonomiske og velferdsmessige konsekvenser. Stortingets behandling av statsbudsjettets bevilgning til regionale helseforetak beskjeftiger seg med detaljer og enkeltsaker. Mens Kulturdepartementets tilskuddsbrev til kunstinstitusjonene er på 3 sider, og unngår å øremerke deler av tilskuddet til spesielle aktiviteter, er Helse- og omsorgsdepartementets oppdragsdokument til Helse Sør-Øst på 14 sider (inklusive vedlegg), og inneholder 20 mål og 27 andre oppgaver som beskrives på til dels detaljert nivå.⁴

Ulikheten i styringsform henger sammen med at de to sektorene har forskjellige formål. Kunstens formål er å bidra til personlig utvikling, sosialt samhold og samfunnsmessig selvrefleksjon. Helsetjenester skal motvirke fysisk og psykisk sykdom, begrense smerte og fremme livsmestring. Kunsten skal være fantasifull og nyskapende, og gjerne provosere fram ubehag og rystelser hos publikum. Helsetjenester skal holde folk friske, og i minst mulig grad skade og ryste pasientene. Toleransen i befolkningen er større for provoserende kunst enn for feilbehandling og sviktende helseberedskap. Den politiske viljen til å involvere seg i detaljerte prioriteringer og tett styring av virksomheten er tilsvarende større i spesialisthelsetjenesten. Helse har stor plass både i offentligheten og folks daglige liv, og er derfor et mer sensitivt politisk område enn kunstfeltet. Spesialisthelsetjenesten legger også beslag på en langt større andel av statsbudsjettet enn kultursektoren.

Behovet for differensierte styringsformer var et hovedpunkt i innstillingen fra det regjeringsoppnevnte utvalget som i 1989 leverte NOU-utredningen «En bedre organisert stat».⁵ I et tilbakeblikk 26 år senere skriver utvalgets leder Tormod Hermansen:

«Den kanskje mest sentrale konklusjonen og tilrådingen fra utvalget var at staten måtte differensiere sine organisasjons- og styringsformer mer systematisk etter oppgavenes karakter. Fordi statens virksomhet var så omfattende og så forskjelligartet måtte det brytes med tendensene til at det meste skulle være organisert og styrt på ensartet og uniform måte. Det viktige var at staten maktet å drive effektivt og levere gode resultater på hvert enkelt område».⁶

4 Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd8a11644b744dec8a8dc452794000e4/oppdragsdokument-2019-helse-sor-os-t-rhf.pdf>

5 NOU (1989)

6 Hermansen (2015:31).

Resten av dette innledningskapitlet inneholder følgende:

- En oversiktsmodell av sektorstyringens politiske kontekst, virkemidler, organisasjonsformer og styringslinjer. Modellen, som kalles en styringsmatrise, har ligget til grunn for arbeidet med rapporten
- Rapportens avgrensninger og informasjonsgrunnlag
- Kortfattet oversikt over rapportens innhold

1.2 Styringsmatrisen: Rapportens faglige utgangspunkt

Styringsmatrisen i figur 1 viser hvilke av sektorstyringens komponenter som belyses i denne rapporten.

- Storting, regjering og departementer
- Virkemidler
- Organisasjonsformer
- Styringslinjer

Stortinget, regjeringen og departementene

Sektorpolitisk styring kan ikke forstås, og enda mindre praktiseres, uten å forholde seg til at styringen utøves i en politisk kontekst. Konteksten består av Stortinget, regjeringen og departementene, og skapes gjennom et dynamisk samspill mellom parlamentariske og konstitusjonelle spilleregler, regjeringens ambisjoner og politiske program, statsrådenes handlekraft og politiske håndverk, og departementenes faglighet og styringsformer.

Stortingets betydning for sektorpolitisk styring kan vanskelig overdrives. Stortinget vedtar lover, bevilgninger og enkeltvedtak som setter premisser for

sektorstyringens virkemidler. Norges statsforfatning bygger på folkesuverenitetsprinsippet som ivaretas gjennom valg til Stortinget. Stortingets tilslutning er nødvendig for å gi sektorstyringen demokratisk forankring. Det gjelder særlig styring som medfører myndighetsinngrep i bedrifters og borgeres interesser. Mye tyder på at Stortinget har økt sin makt vis a vis regjeringen og departementene i løpet av de siste 50 årene. Samtidig har Stortinget intensivert sin kontroll med at regjeringen og statsrådene agerer i tråd med Stortingets vilje.⁷

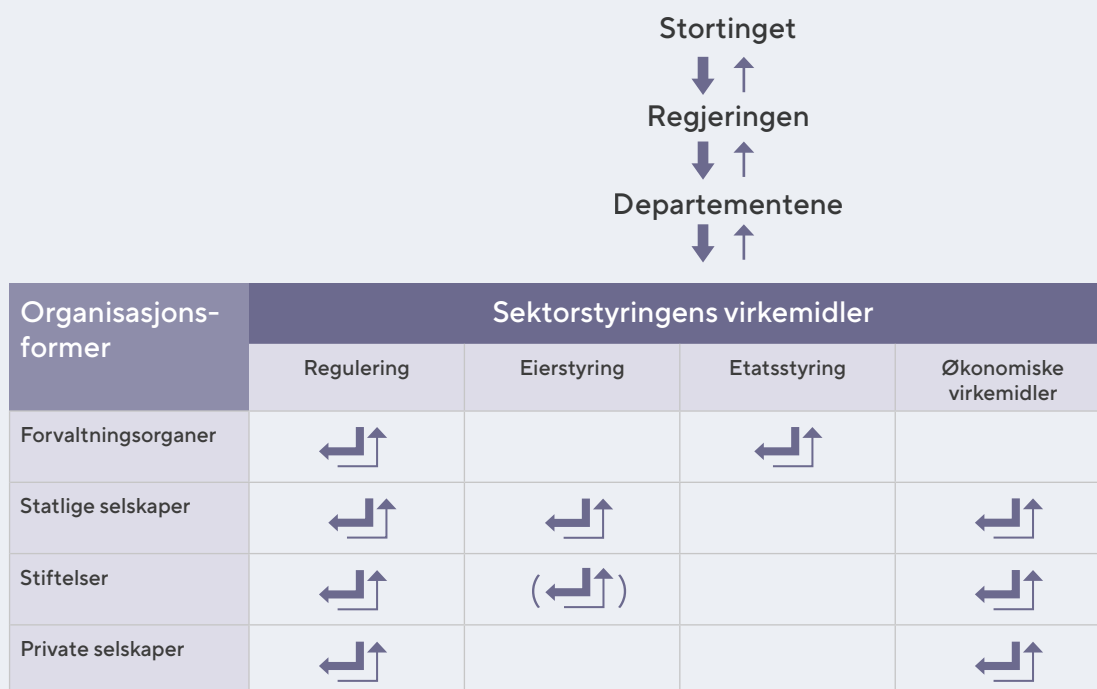
Regjeringen og dens statsråder er parlamentartisk og konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for måten sektorstyringen praktiseres på. Dette ansvaret kalles vekslevis for ministeransvar og statsrådsansvar⁸. Ministeransvaret krever at statsråden kan sitt politiske håndverk og er fortolig med hvordan relasjonen til Stortinget skal håndteres. Urutinerte statsråder som mer eller mindre uforvarende utfordrer parlamentrisk skikk og sedvane kan oppleve å bli politisk svekket, og få redusert sin sektorpolitiske styringskraft og legitimitet.

Departementene er krumtappen i sektorpolitisk styring. De arbeider i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon. På den ene side skal embetsverket være sekretariat for politisk ledelse, og gi administrativ og faglig støtte til utformingen av statsrådens og regjeringens politikk. Dette innebærer blant annet å veilede statsråden i parlamentariske spilleregler, og forklare hva en statsråd kan si – og kanskje like viktig, hva en statsråd ikke bør si – fra Stortingets talerstol. Samtidig har departementene en sektorpolitisk styringsrolle med ansvar for å gjøre politiske vedtak om til sektorpolitiske virkemidler, og for å styre underliggende etater og selskaper.

7 Narud, Heidar og Grønlie (2014). Se også <https://www.stortinget.no/Stortingets-posisjon-styrket/>

8 I denne rapporten benyttes betegnelsen ministeransvar, se kapittel 3.2.

FIGUR 1 Styringsmatrisen



Sektorstyrings virkemidler

Sektorstyring skjer gjennom både formelle og uformelle virkemidler. Formelle virkemidler fungerer bindende for de som eksponeres for styringen. I denne rapporten belyses fire former for formell styring:

- Regulering gjennom lover, forskrifter, regelverk og statlige tilsyn
- Eierstyring av statlige selskaper gjennom styreoppnevning, vedtektsutforming og stemmegiving på selskapenes generalforsamling/foretaksmøte
- Etatsstyring av underliggende forvaltningsenheter gjennom etatsinstuks, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter
- Økonomiske virkemidler i form av avgifter og gebyrer, resultatbasert finansiering, kjøp av tjenester fra statlige selskap og økonomiske tilskudd

Uformell sektorstyring skjer gjennom dialog mellom staten og sektorens aktører, blant annet i form av møter, rådgiving, informasjon og veiledning. Uformell dialog spiller en viktig rolle i sektorpolitisk styring, men aktørene er ikke forpliktet til å innrette seg etter de signaler som staten gir på uformelle arenaer. Uformell dialog er en arena for gjensidige innspill og informasjonsutveksling, og er ikke styring i formell forstand.

Organisasjonsformer

Departementene kan iverksette sine virkemidler gjennom fire organisasjonsformer.

- Forvaltningsorganer, som er en del av staten, og som hovedregel er underlagt statsrådets instruksjons- og ansvarslinje
- Statlige selskaper, som staten eier helt eller delvis, og hvor formålet med statens eierskap er enten forretningsmessig eller sektorpolitisk

- Stiftelser, som er selveiende og selvstyrte. Staten kan påvirke stiftelser gjennom styreoppnevning og fastsettelse av vedtekter, forutsatt at de opprinnelige stifterne ga staten en slik rett da stiftelsen ble opprettet. I styringsmatrisen er begrensningene i statens muligheter til å styre stiftelser markert med en parentes rundt styringslinjen mellom eiersstyring og stiftelser.
- Private selskaper, som staten kan forplikte gjennom myndighetsinngrep, regulering og økonomiske virkemidler

Styringslinjer

Sektorpolitisk styring består i stor grad av tiltak som departementer setter i verk for å fremme sektorpolitiske formål.⁹ Departementene skal ta utgangspunkt i Stortingets og regjeringens vedtatte planer og beslutninger, og benytte sektorstyringens virkemidler til å få etater, statlige selskaper, stiftelser og private bedrifter til å sette beslutninger og planer ut i livet. Sektorpolitisk styring består først og fremst av «top down»-drevne tiltak, og dette er markert med tykke «ovenfra og ned»-piler i styringsmatrisen.

Statlig styring vil imidlertid ikke fungere uten innspill og medvirkning nedenfra og utenfra. Stortinget trenger gjennomarbeidete saksforslag fra regjering og departement, og høringer med berørte parter, før det treffer sine vedtak. Departementet trenger faglige utredninger og forslag fra både sine egne etater og selskaper, og fra private virksomheter og borgere, før de kan ta nødvendige initiativ overfor statsråden og regjeringen. For eksempel kan statens heleide selskaper tidvis trenge tilførsel av ny kapital for å understøtte sine investeringsplaner, noe som krever Stortingets tilslutning. Slike behov er det vanskelig for departementet, for ikke å si Stortinget, å ha oversikt over selv. Selskapene må selv komme med innspill.

Et historisk eksempel på en slik «bottom up»-drevet prosess, som nok ikke er helt representativ for måten slike prosesser skjer på, inntraff da Telenor på midten av 1990-tallet startet sin internasjonale ekspansjon, og hadde behov for tilførsel av statlig egenkapital for å skaffe seg gunstig finansiering. Dette skjedde mens Telenor fortsatt var heleid av staten. Selskapet tok selv initiativ i saken, og henvendte seg til Finansdepartementet:

«Høsten 1995 dro konsernsjef og finansdirektør, Hermansen og Baksaas, til finansminister Sigbjørn Johnsen. Vi la fram vår sak om behovet for ny kapital. Vi var godt forberedt, og finansministeren var nysgjerrig. Etter noen minutter sa Sigbjørn: «Ja, dette må det da kunne bli råd med. Du får skrive utkast til prop'n du, Tormod, du vet jo hvordan det gjøres. Som mangeårig departementsråd i nettopp Finansdepartementet visste Tormod Hermansen akkurat det, ...»¹⁰

1.3 Avgrensninger og informasjonsgrunnlag

Avgrensninger

Styringsmatrisen gir ikke en uttømmende oversikt over alle organisasjonsformer som sektorpolitisk styring utøves gjennom. En inkludering av alle relevante aktører ville sprengt rammene for denne rapporten.

- Frivillige organisasjoner inkluderes ikke. Staten driver sektorstyring gjennom slike virksomheter både i sosial- og velferdssektoren og helsesektoren. Blant annet mottar frivillig virksomhet innen idretten betydelige midler til å styrke folkehelsen.
- Kommuner og fylkeskommuner er ikke inkludert i rapporten. Mye av statens sektorpolitiske styring iverksettes gjennom tilskudd til fylker og kommuner. En inkludering av disse ville krevd

⁹ Det styringsbegrepet som legges til grunn i denne rapporten bygger på Hermansen (2015:17, 70)

¹⁰ Baksaas (2019:45)

en analyse som gikk på tvers av stat, fylker og kommuner (tre forvaltningsnivåer), og skapt analytiske komplikasjoner som det ikke har vært anledning til å følge opp i denne rapporten.

- Fylkesmannens rolle er ikke analysert. Fylkesmannen utøver sektorpolitisk styring på vegne av staten på en rekke områder. Blant annet ivaretar fylkesmannen det regionale helsetilsynet, riktignok under faglig styring av Statens helsetilsyn.
- Analysen av spesialisthelsetjenesten innskrenker seg til å belyse statens styring av sykehus, og relasjonen mellom Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene. De regionale helseforetakene har eieransvar for lokale helseforetak i sine regioner. Relasjonen mellom regionale og lokale helseforetak er ikke inkludert i denne rapporten.

Rapportens informasjonsgrunnlag

Rapporten har to formål:

- Å beskrive statens sektorpolitiske styring med spesielt henblikk på samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten.
- Å gi innblikk i refleksjoner og argumenter blant toppledere som har eller har hatt sentrale roller i sektorpolitisk styring fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til nå.

Personlige intervjuer med sentrale aktører framstod som en hensiktsmessig metode. Intervjuene ble gjennomført etter følgende mal:

- De intervjuede skulle ha eller ha hatt sentrale posisjoner i departementer eller virksomheter som har særlig viktige sektorpolitiske funksjoner. Toppledere ble prioritert siden intervjuene skulle kartlegge sektorstyring på et overordnet nivå.

- Intervjuene skulle gi både en generell beskrivelse av sektorpolitisk styring, og en beskrivelse av hvordan sektorstyring praktiseres i spesialisthelsetjenesten, kultursektoren og samferdselssektoren. Følgende intervjuer ble gjennomført:
 - 5 intervjuer om generell sektorpolitikk.
 - 5 intervjuer om spesialisthelsetjenesten
 - 3 intervjuer om samferdselssektoren
 - 5 intervjuer om kultursektoren
- Intervjuene varte +/- én time, og ble tapet. Deretter ble intervjuene transkribert av rapportens forfatter, og umiddelbart slettet.
- Intervjuene tok utgangspunkt i en stikkordpreget intervjuguide som de intervjuede fikk tilsendt på forhånd. Samtalene hadde en åpen form underveis, der også andre temaer enn de som var listet i intervjuguiden kunne bli berørt.
- Intervjuene var basert på en avtale om at all informasjon som kom fram under intervjuet skulle anonymiseres, og hverken kunne føres tilbake til vedkommende informant eller institusjonen vedkommende arbeidet for. Dersom faglige grunner tilsa at det var ønskelig å bruke eksempler fra vedkommendes institusjon skulle dette eksplisitt godkjennes. I den grad det benyttes eksempler fra navngitte virksomheter er disse enten godkjent av informanten, eller basert på åpent tilgjengelige kilder.
- Rapporten inneholder mange eksempler fra virksomheter som ikke var direkte representert gjennom intervjuene. At en virksomhet brukes som eksempel er ikke ensbetydende med at en eller flere av de intervjuede har sittet i ledelsen for virksomheten.

Intervjuene er ikke ment å gi et representativt bilde av all sektorpolitisk styring. Formålet er å realitetsforankre de problemstillinger og temaer som rapporten tar opp, og synliggjøre argumenter og refleksjoner som ligger til grunn for utformingen av statens sektorstyring.

1.4 Rapportens innhold

Rapporten dekker fire hovedtemaer.

- Sektorstyringens innhold, konsekvenser og begrunnelser
- Den politiske konteksten for sektorpolitisk styring
- Sektorstyringens virkemidler og organisering
- Sektorpolitisk styring av samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten

Sektorstyringens innhold, konsekvenser og begrunnelser

Kapittel 2 spenner ut et teoretisk bakteppe for rapportens beskrivelser av sektorpolitisk styring. Fordeler og ulemper med sektorinndelt organisering beskrives. Spenninger mellom sektorprinsippets spesialiseringsgevinster og tverrsektorielle samordningsbehov diskuteres, sammen med ulike måter å håndtere spenningene på. Avslutningsvis argumenteres det for at statlig sektorstyring trengs både på områder hvor markedsstyring er uegnet, og som et nødvendig virkemiddel til å skape virksom konkurranse på områder hvor markedsstyring er relevant.

Den politiske konteksten for sektorpolitisk styring

Kapittel 3 belyser Stortingets, regjeringens og departementenes roller. Stortinget skal ivareta både politikkens iboende omskiftelighet og sektorstyringens behov for forutsigbarhet, og samtidig fungere som konfliktarena og konsensusbygger.

Videre diskuteres regjeringens og den enkelte statsråds parlamentariske og konstitusjonelle ansvar overfor Stortinget. Regjeringens har også et spesielt ansvar for tverrsektoriell samordning, og har innstiftet ulike rutiner og prosedyrer for å ivareta dette. Avslutningsvis beskrives departementenes doble rolle som sekretariat for politisk ledelse og iverksetter av sektorpolitisk styring.

Sektorstyringens virkemidler og organisering

I kapittel 4 til 7 diskuteres hvordan staten driver sektorstyring gjennom regulering, eierstyring, etatsstyring og økonomiske virkemidler.

Kapittel 4 beskriver regulering gjennom lov, forskrift, statlige tilsyn og markedsreguleringer. I kapittel 5 om eierstyring utdypes forskjellen på å styre selskaper med forretningsorienterte og sektorpolitiske formål. Basert på intervjuene som rapporten bygger på belyses hvordan eierstyring skjer i praksis, blant annet gjennom vedtak på generalforsamling/foretaksmøte, utforming av vedtekter, og styreoppnevning. Et sentralt tema er om eierstyring og regulering bør ligge i samme departement.

I kapittel 6 drøftes etatsstyring. Et sentralt tema er når etatsstyring er en relevant styringsmodell, spesielt sammenlignet med eierstyring. Kapitlet går gjennom etatsstyringens virkemidler, og avsluttes med betraktninger om etatsdirektørers handlingsrom. I kapittel 7 skilles det mellom økonomiske virkemidler i form av avgifter og gebyrer, resultatbasert finansiering, kjøp av tjenester fra selskaper og økonomiske tilskudd.

Kapittel 8 inneholder en diskusjon av sektorstyringens organisasjonsformer. Hovedskillet går mellom statlige forvaltningsorganer, statlige selskaper, stiftelser og private selskaper. Kapitlet beskriver hvordan mer av statens styring skjer gjennom selvstendige selskaper, og drøfter om dette skyldes en motebølge influert av «New Public Management», eller om det skyldes reelle effektivitetsfordeler forbundet med å styre ved bruk av selskapsmodellen.

Sektorpolitisk styring av samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten

Siste del av rapporten går detaljert inn på sektorpolitisk styring av samferdselssektoren, kultursektoren og spesialisthelsetjenesten. Disse tre sektorene er valgt ut fordi de representerer ulike styringsformer.

Fra begynnelsen av 1990-tallet ble en rekke tradisjonelle statsmonopoler i samferdselssektoren gjort om til selvstendige rettssubjekter. I kapittel 9 vises det til at formålet med selskapsetableringene var å tilpasse sektoren til økt konkurranse, dels for å oppnå produktivitetsgevinster forbundet med å oppheve de tradisjonelle forvaltningsbedriftenes monopolmakt, og dels for å møte den konkurransen som kom inn i sektoren gjennom EU-lovgivning og konkurrerende selskaper. Analysen beskriver hvordan Samferdselsdepartementet tilrettela for konkurranse, blant annet gjennom forskrifter og statlige tilsyn.

Kultursektoren er representert i rapporten med scenekunstheltet, pengespillsektoren (Norsk Tipping) og mediebransjen (NRK). Framstillingen viser hvordan styringsformene varierer mellom disse tre kulturområdene. Scenekunstinstitusjoner styres på armlengdes avstand, og i all hovedsak gjennom økonomiske tilskudd. Norsk Tipping styres gjennom pengespilloven, og gjennom tett oppfølging fra Lotteritilsynet og Kulturdepartementet, blant annet gjennom generalforsamlingen. Medietilsynet og Kulturdepartementet følger nøye opp at NRK oppfyller sitt allmennkringkasteroppdrag, men gir selskapet full redaksjonell frihet ut over det.

Til slutt i rapporten analyseres Helse- og omsorgsdepartementets styring av regionale helseforetak. Kapittel 11 viser styringsmodellens parallelle innslag av eierstyring og oppdragsstyring. Oppdragsstyringen av regionale helseforetak har mange trekk til felles med etatsstyring. Styringen av regionale helseforetak har blitt karakterisert som en hybrid organisasjonsform som gir stor plass til både eierstyring og etatsstyring.

KAPITTEL 2

SEKTORPOLITISK STYRING

Dette kapitlet drøfter tre temaer knyttet til sektorpolitisk styring. Først diskuteres sektorprinsippet, og de styringsutfordringer som er tilstede i sektorinndelte organisasjoner. Deretter belyses forutsetningene for at departementenes sektorstyring, som i hovedsak skjer «top down», skal ha tilstrekkelig legitimitet til å få tilslutning fra berørte aktører. Avslutningsvis presenteres ulike grunner til at staten engasjerer seg i sektorpolitisk styring.

2.1 Sektorinndelte organisasjoner

Sektorprinsippet har lange tradisjoner i norsk statsforvaltning. Både departementene og Stortingets komiteer er inndelt etter saks- og tjenesteområder. Sektorinndelingen blir forsterket av at Stortinget holder hver enkelt statsråd parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for hver sine sektorer¹¹. Styringslinjene mellom Stortinget, departementet og resten av forvaltningen følger i stor grad sektorgrensene.

Sektorinndeling gjør det mulig å spesialisere saksbehandling og tjenesteproduksjon. Spesialisering kan gi gevinster i form av økt produktivitet, kvalitet og kostnadseffektivitet innen den enkelte sektor. Samtidig skaper spesialisering behov for å koordinere

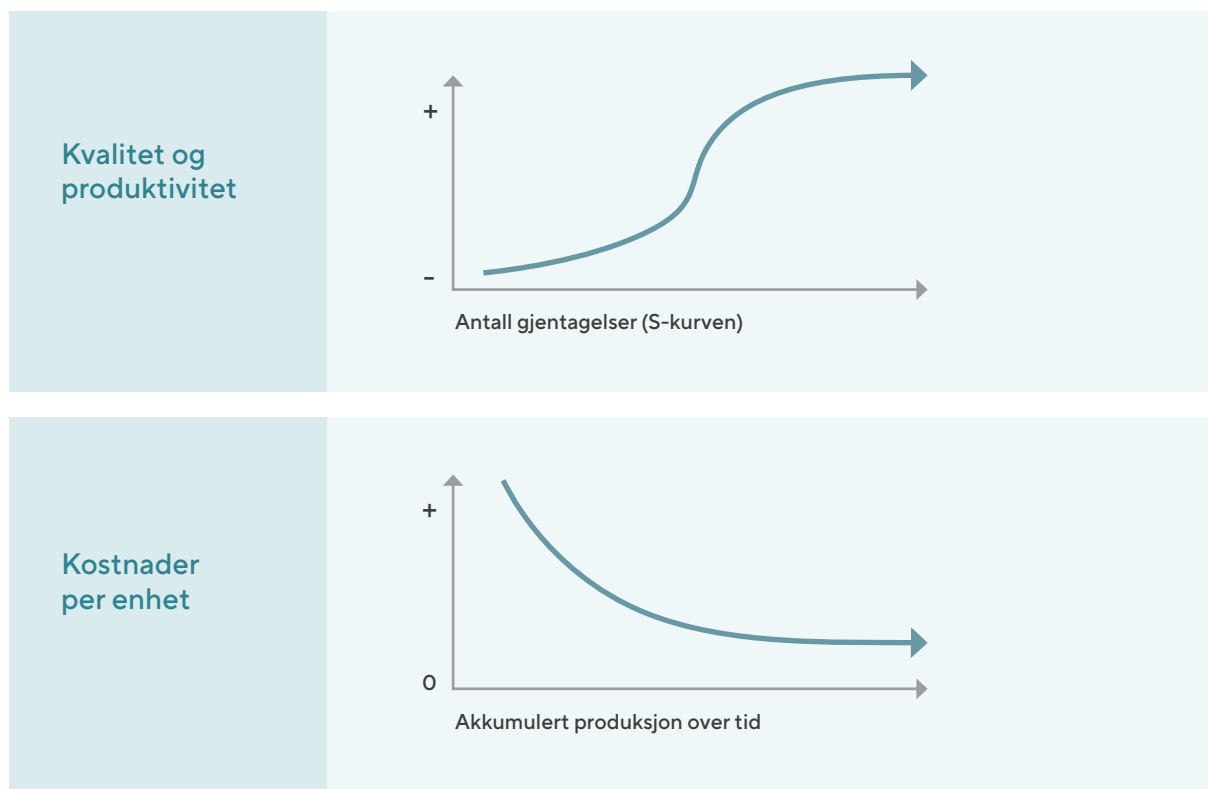
sektorene, slik at også helhetlige hensyn kan ivaretas. Slik koordinering kan imidlertid hemmes av faglige og organisatoriske barrierer som oppstår mellom sektorene i spesialiseringens kjølvann. Spesialisering kan føre til at det tas sektorvise beslutninger som er suboptimale for staten som helhet. Dilemmaet mellom spesialisering og samordning er et nærmest ufravikelig kjennetegn ved sektororganiserte virksomheter.

Spesialiseringsgevinster

Spesialisering gjør det mulig for medarbeidere å konsentrere seg om avgrensede saks- og tjenesteområder, og lære gjennom repetisjoner etter hvert som oppgavene gjentar seg. Spisskompetanse utvikles og forsterkes etter hvert som fortroligheten med saksfeltet øker. Gjennom erfaring erverves taus kunnskap («tacit knowledge») om hvilke kollegaer som kan gi informasjon og faglig råd for å få jobben gjort. Repetisjoner fører til at begynnerfeil kan lukes vekk, mens uventede hendelser kan gi opphav til eksperimentering og læring som fører til smartere måter å arbeide på. Etter hvert som organisasjonen skaffer seg erfaring med en bestemt type saksbehandling og tjenesteproduksjon, og lærer seg mer effektive rutiner og arbeidsmåter, synker normalt også kostnadene.

11 Ministeransvaret diskuteres nærmere i kapittel 3.2.

FIGUR 2 Læringskurven og erfaringskurven



Spesialiseringsgevinstene forbundet med sektororganisering kan illustreres med de to kurvene i figur 2. Læringskurven («S-kurven») øverst i figuren illustrerer hvordan kvalitet og produktivitet øker med antall ganger oppgaver gjentas. Erfaringskurven i nedre del av figuren viser hvordan gjennomsnittskostnadene synker jo lengre tids erfaring organisasjonen har med å håndtere samme type saksbehandling og tjenesteproduksjon. Læringskurven viser hvordan spesialisering øker produktiviteten og kvaliteten på den enkelte saksbehandlers arbeid, mens erfaringskurven viser hvordan gjennomsnittskostnadene synker og kostnadseffektiviteten øker med akkumulert erfaring i organisasjonen som helhet.

En sektor må ha en viss skala i produksjonen for å kunne utløse spesialiseringsgevinster. I et lite departement må embetsverk og saksbehandlere involvere seg i et bredt spekter av oppgaver, og være forberedt på å måtte skifte hyppig mellom ulike typer saker. Dette begrenser saksbehandlernes muligheter til å

komme høyt på læringskurven. Et stort departement vil gi medarbeiderne bedre anledning til å konsentrere seg om bestemte saker.

De fleste departementer er inndelt i avdelinger, og store avdelinger kan være ytterligere inndelt i seksjoner og sentre. For å oppnå optimal spesialisering må avdelingenes produksjon ha en kritisk masse, slik Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har erfart.

Tidligere hadde Eierskapsavdelingen en bemanning som var i minste laget til å oppnå optimal fordypning innen eierstyrings ulike spesialområder. I 2011 ble imidlertid avdelingen tilført ressurser som ga et betydelig løft i antallet medarbeidere. Dette ga saksbehandlingen tilstrekkelig skala til at avdelingens medarbeidere kunne spesialisere seg dypere innen avdelingens fagområder, og komme høyere på læringskurven innen eierstyrings ulike spesialiteter.

Samordningshindre

Sektorinndeling kan skape et «silo-syndrom». Embetsverkets og saksbehandlernes oppmerksomhet kan dras mot eget saks- og tjenesteområde i unødvendig stor grad. Helhetsperspektivet på statsforvaltningens arbeid kan svekkes. Informasjons- og kompetanseutveksling kan bli ensidig preget av kollegaer og nettverk i egen sektor.

Sektorinndeling kan også skape en «mitt bord»-kultur. Saksbehandlere og embetsverk kan frabe seg at andre sektorer blander seg i egen sektors arbeid. En slik kultur kan også hindre standardisering av arbeids- og informasjonsprosesser på tvers av sektorer – det kan være vanskelig å enes om hvilke standarder som skal legges til grunn for tverrsektorielle løsninger. Uten standardisering kan det være vanskelig å utnytte digital teknologi til å oppnå forenklingsgevinster og tidsbesparelser, og få frigjort ressurser til nye oppgaver.

«Silo-syndromet» kan svekke forvaltningens evne til å håndtere såkalte gjenstridige problemer («wicked problems»). Gjenstridige problemer er ofte tverrsektorielle, de har ikke åpenbare løsninger, og det er usikkert hva slags kompetanse og teknologi som egner seg. Det kreves ofte en søke- og letefase der man gjennom tverrsektorielt samarbeid forsøker å finne fram til både hvordan problemet skal håndteres, og hvem som er best egnet til å involveres i arbeidet. Flere departementer og etater involveres samtidig. Uventede og kritiske hendelser kan lett ta form av gjenstridige problemer. Da store nedbørsmengder skapte flere rasulykker i Jølster i Sogn og Fjordane sommeren 2019 ble flere departementer, statsråder og underliggende etater involvert. Regjeringen deltok med både samfunnssikkerhetsminister, samferdselsminister, digitaliseringsminister, justisminister og olje- og energiminister.

Sektorprinsippet kan skape dublering og dobbeltarbeid, blant annet i forbindelse med administrative

støtteoppgaver. Dersom det er begrenset tradisjon for tverrsektorielt samarbeid kan det være vanskelig å enes om hvordan overlappende oppgaver skal organiseres og utføres. Staten kan gå glipp av innsparingsmuligheter forbundet med å opprette tverrsektorielle fellesfunksjoner og ressursentre.

Sektororganisering kan også redusere muligheten for fleksibel utnyttelse av saksbehandlingskapasitet på tvers av sektorer. Barrierer mot å utveksle medarbeidere kan bunne i reelle forskjeller i kompetansekrav. Kompetanseforskjeller trenger imidlertid ikke forhindre at det er et visst rom for medarbeidere til å bidra på tvers av sektorgrenser, for eksempel ved at medarbeidere «lånes ut» til prosjektarbeid i et annet departement.

Motvilje mot tverrsektoriell fleksibilitet kan bunne i at saksbehandlere kan være urolige for at et midlertidig engasjement i en annen sektor kan svekke deres opprinnelige spisskompetanse, og redusere tilgangen til nettverk som er viktige for senere karriere. For eksempel er det ikke uvanlig at saksbehandlere motsetter seg midlertidige utenlandsoppdrag av frykt for å havne på et karrieremessig sidespor når de repatrieres. På den annen side kan det også være en risikofylt karriereplan å legge alle eggene i én kurv. Sektorvis spesialisering kan gi læringsgevinster som fremmer karrieren, men også vise seg å være en felle, dersom egen kompetanse får gradvis mindre relevans over tid.

Spesialiseringsdilemmaet

Sektororganisering skaper et genuint dilemma mellom spesialisering og koordinering. Tydelige og faste sektorgrenser kan skape skalafordeler og spesialiseringsgevinster, men ikke uten å gjøre det vanskeligere å koordinere seg når uventede og kanskje gjenstridige saker krever samarbeid på tvers av sektorgrensene. En mer fleksibel arbeidsdeling mellom sektorer kan fremme samordning, men ikke uten at verdifull spisskompetanse kan gå tapt.

Mye tyder på at spesialiseringdilemmaet er i ferd med å bli mer påtrengende. Departementene og forvaltningen skal forholde seg til mer sammensatte og uforutsigbare omgivelser. Nye politikkområder går på tvers av sektorgrensene. Saksområdet «Innvandring og integrering» ligger under både Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Utenriksdepartementet¹². Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet involverer åtte departementer, og departementene samarbeider i tillegg med partene i arbeidslivet og andre eksterne instanser.¹³

En måte å håndtere dilemmaet mellom sektorinndeling og samordning på er å innføre såkalte kompenserende tiltak, dvs. organisatoriske mekanismer som skal ivareta de samordningsbehovene som sektorprinsippet skaper. Eksempler på slike tiltak er tverrgående team, «task forces», prosesseierskap, integratorstillinger, matriser og tverrsektorielle nettverk¹⁴. Innen offentlig sektor har mange land siden begynnelsen av 2000-tallet gjort forsøk med formell og uformell nettverksorganisering på tvers av sektorgrenser, gjerne med utgangspunkt i digitale løsninger. Forsøkene går under fellesbetegnelser som «whole-of-government» og «e-government»¹⁵.

Felles for slike kompenserende samordningstiltak er at tverrgående organisasjonsformer innføres på toppen av en i utgangspunktet sektorinndelt struktur.

Resultatet blir organisatoriske hybrider. Erfaringen så langt kan tyde på at det er vanskelig å få både i pose og sekk: Samordningsfunksjonen kan styrkes med kompenserende tiltak, men ikke uten kostnader i form av tapte spesialiseringsgevinster, redusert produktivitet, svekket spisskompetanse og uklar ansvarsfordeling mellom sektor- og samordningsbaserte styringslinjer. Organisatoriske hybrider er også komplekse å lede, og de kan utløse høye administrasjonskostnader.

Så langt virker det rimelig å konkludere at dilemmaet mellom sektorinndeling og samordning langt fra er opphevet av de organisatoriske samordningstiltakene som er forsøkt innført de senere år. Selv om behovet for samordning har økt ser sektorprinsippet fortsatt ut til å ha sin eksistensberettigelse. Produktivitetsgevinster og kostnadseffektivitet forbundet med spesialisering og stor skala blir neppe mindre viktig i fremtiden etter hvert som statens finansielle ressurser blir knappere¹⁶. Et uttrykk for sektorprinsippet fortsette aktualitet er at tre store statlige etater som er under omorganisering har valgt å organisere seg rundt funksjonsinndelte divisjoner¹⁷.

2.2 Sektorstyrings legitimitet

Styring har blitt definert som en strukturert dialog mellom en overordnet og en underordnet aktør, for eksempel mellom et departement som har ansvar for

12 <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/innsikt/aktorar-og-ansvarsforhold-i-utlendingsforvaltninga/id448310/>

13 <https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/no/pdfs/strategi-mot-arbedslivskriminalitet-2019.pdf>

14 Galbraith, 2014: 76–87.

15 Christensen og Lægread (2007); United Nations (2012): 55–71.

16 Se Meld. St. 29 (2016/2017) Perspektivmeldingen.

17 <https://www.regjeringen.no/contentassets/aefd9d12738d43078cbc647448bbeca1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf>

De tre statlige etatene er Skatteetaten, Tolletaten og Statens vegvesen. Sektororganisering er, slik begrepet er brukt i denne rapporten, én variant av funksjonsorganisering. Funksjonsinndelte organisasjoner skiller mellom enheter etter oppgavetype (funksjon). Inndeling i sektorer etter saks- og tjenesteområde kan betraktes som inndeling etter oppgavetype, og dermed som en form for funksjonsorganisering. Når rapporten ikke benytter funksjonsbegrepet i stedet for sektorbegrepet (noe som ville vært organisasjonsfaglig mer presist) er det fordi det er mest vanlig å benytte sektorbegrepet i analyser og omtaler av statens organisasjon.

å iverksette bestemte styringstiltak, og en underliggende etat som har til oppgave å få på plass de operative forutsetningene som tiltaket krever¹⁸. Som redegjort for i kapittel 1 foregår styring hovedsakelig «top down». Et departement kan pålegge en underliggende etat å iverksette vedtatte styringstiltak, også når den underliggende etaten er uenig i de tiltak som iverksettes¹⁹. Virksomheter utenfor statsforvaltningen kan styres med lov eller annen hjemmel for myndighetsutøvelse.

Departementets formelle styringsrett kan imidlertid forstyrres av asymmetrisk informasjon. Både underliggende etater og private virksomheter kan vite mer enn departementet om hvilke operative forutsetninger som må oppfylles for å få departementets tiltak til å virke etter hensikten. Dersom underliggende etater og virksomheter har avvikende syn på styringstiltakets hensiktsmessighet kan de bruke sitt informasjonsovertak til et spill mot departementet, og forpurre eller på annen måte tilpasse iverksettingen av departementets tiltak til sin egen fordel.

For å forebygge slike spillsituasjoner vil et departement normalt formidle sine styringstiltak i en dialog med de aktørene som skal iverksette og etterleve tiltakene. En slik dialog kan departementet bruke til å informere om tiltakenes bakgrunn og formål, og forsøke å oppnå positiv tilslutning fra aktørene gjennom begrunnelse og overtalelse – noen ganger kombinert med økonomiske insentiver og mildt press. Departementet kan om mulig også justere noe på tiltaket slik at det blir lettere å iverksette og etterleve.

Dersom en slik dialog ikke fører fram har departementet ofte ikke annet alternativ enn å benytte sin rett til myndighetsutøvelse, og påse at etater og private virksomheter iverksetter departementets tiltak slik departementet vil. Faren for at departementet skal bli motarbeidet på grunn av asymmetrisk informasjon kan begrenses gjennom tett oppfølging av motvillige aktører, for eksempel gjennom hyppige møter og kontroller i regi av statlige tilsyn.

Departementenes muligheter til å få berørte enheter med på kontroversielle tiltak øker normalt med sektorstyringens demokratiske og prosessuelle legitimitet.

- Tiltakets demokratiske legitimitet krever at det er bredt politisk forankret i Stortinget. Stortingets tilslutning kan ta form av lover, forskrifter, bevilgninger, stortingsmeldinger, politiske forlik og langtidsplaner.
- Prosessuell legitimitet krever at tiltaket har tydelig hjemmel i lover og regler, og at departementets styring utøves i tråd med statsforvaltningens verdigrunnlag²⁰. Prosessuell legitimitet kan normalt også økes ved å involvere berørte aktører i en dialog om hvordan departementets vedtak kan iverksettes.

Betingelsene for legitim styring er oppsummert i figur 3.

18 Hermansen (2015:71)

19 Overordnede forvaltningsorganers rett til å instruere underordnede forvaltningsorganer både i enkeltsaker og generelt er hjemlet i såkalt «konstitusjonell sedvanerett av grunnlovs rang». Se <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1291/1293>

20 Se for eksempel stortingsmeldingen om statsforvaltningens organisasjon og virkemåte: St.meld.19 (2008–2009), særlig kapittel 4.

FIGUR 3 Betingelser for legitim sektorstyring «top down»



2.3 Sektorstyringens begrunnelser og begrensninger

Dette avsnittet presenterer ulike begrunnelser for at staten engasjerer seg i sektorpolitisk styring. Utgangspunktet er en velferdsøkonomisk tilnærming der sektorstyring betraktes som et middel til å skape samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom å korrigere for markedssvikt.

Velferdsøkonomisk utgangspunkt

I henhold til velferdsøkonomisk teori vil et velfungerende marked fremme samfunnsøkonomisk effektivitet. Med dette menes at det ikke finnes en alternativ måte å bruke samfunnets produktive

ressurser på som foretrekkes av noen aktører uten at andre aktører får det verre²¹. Motsatt vil et imperfekt marked skape samfunnsøkonomisk ineffektivitet. Da vil det finnes et uutnyttet potensial for at noen aktører kan utnytte samfunnets ressurser mer produktivt uten at det vil gå ut over andre. Den samfunnsøkonomiske effektiviteten er størst når brukerne har vilje og evne til å betale den prisen produsentene må ha for å få dekket sine kostnader, inklusive kapitalkostnader²². Med et slikt effektivitetsbegrep som utgangspunkt handler sektorstyring om å skape et velfungerende marked som fremmer samfunnsøkonomisk effektivitet, og hindrer sløsing med samfunnets produktive ressurser.

21 Dette effektivitetsbegrepet kalles for Pareto-optimal fordeling av samfunnets ressurser. Fravær av Pareto-optimalitet innebærer at det sløses med samfunnets knappe ressurser. Se Riis og Moen (2016:275–300), Meyer og Norman (2019:38–42).

22 Mer presist formulert: Det samfunnsøkonomiske overskuddet er størst hvis produksjonen er på et nivå der den marginale betalingsviljen er lik marginalkostnaden. Se Riis og Moen (2016: 281–283).

Fem forutsetninger må være oppfylt for at et marked skal være velfungerende:²³

- Konkurransen må være tilstrekkelig virksom til at produsentenes kostnader presses til laveste effektive nivå.
- Alle goder kan stykkes opp slik at de kan omsettes i et marked, dvs. at ingen goder er kollektive.
- Involverte aktører har full informasjon om produktens egenskaper, dvs. at informasjonen er symmetrisk fordelt mellom produsent og bruker.
- Aktørenes handlinger har ikke konsekvenser for andre enn dem selv, dvs. at aktørenes handlinger ikke har eksterne virkninger.
- Aktørene må være i stand til å agere rasjonelt med sikte på å fremme sitt eget beste, og unngå å motiveres til å treffe valg som skader dem selv.

Det har imidlertid lenge vært kjent at markeder, overlatt til seg selv, har en iboende tendens til å undergrave sine egne forutsetninger. I et berømt sitat påpekte markedsteoriens klassiske grunnlegger, Adam Smith, allerede i 1776 at produsenter ikke kunne møtes uten å konspirere om hvordan de skulle kunne begrense konkurransen seg imellom:

«Produsenter i samme bransje er sjelden i stand til å møtes, selv ikke i lystig lag, uten at samtalen ender opp i en konspirasjon mot fellesskapets beste, eller i planlegging av knep for å øke prisene»²⁴

Etter Adam Smiths tid har samfunnsøkonomer videreutviklet velferdsøkonomisk teori, og vist hvordan staten, blant annet gjennom sektorpolitisk styring, kan korrigere for markedets ulike imperfeksjoner. I fortsettelsen vil det bli vist hvordan sektorstyring kan bidra til å virkeliggjøre forutsetningene for velfungerende markeder.

Fremme virksom konkurranse

Bedrifter med monopolmakt kan begrense kunders og brukeres valgmuligheter, og selv merke lite press til å holde kostnader nede. Monopoler kan også være lite motiverte til å ta i bruk ny teknologi, og de kan legge liten vekt på å rekruttere og utvikle topp kvalifiserte medarbeidere. Av blant annet slike grunner er mye statlig sektorstyring rettet inn mot å fremme virksom konkurranse. Unntaket er sektorer hvor det er samfunnsmessige grunner til å tillate monopoler, for eksempel innen alkoholomsetning og pengespill.

Staten benytter blant annet følgende virkemidler for å legge til rette for konkurranse.

- Konkurransefremmende EU-regler tas inn i norske lover og forskrifter
- Statlige tilsyn overvåker at bedriftene etterlever konkurranseregler
- Skjevregulering av markedsbetingelser gir nye tilbydere fordeler i markeder hvor etablerte aktører fortsatt kan ha en dominerende stilling
- Anbudskonkurranser får nye og utenlandske bedrifter til å melde seg på i konkurransen om offentlige oppdrag
- Digitale portaler med informasjon om priser og kvalitet skal gjøre det lettere for brukere å velge leverandør i henhold til egne behov

23 Meyer og Norman (2019:40)

24 Smith (1776: Book I, Chapter X.) Sitert etter Kathryn Sutherlands 2008-utgave (se litteraturlisten). Oversatt av rapportens forfatter.

Produsere kollektive goder

Noen tjenester er kollektive goder som er vanskelige å gjøre tilgjengelig for noen brukere uten at de samtidig blir gjort tilgjengelig for alle. Dette gir brukerne insentiver til å la være å kjøpe tjenesten, og heller forsøke å være gratispassasjerer på andres regning. Samtidig er det vanskelig å skille den enkeltes forbruk fra andres. Et kollektivt gode kan ikke stykkes opp for å selges i et marked. Dette gjør det vanskelig for produsentene å sette en riktig pris. I et marked overlatt til seg selv vil det derfor ikke finnes noen effektiv markedsløsning for kollektive goder. Eksempler på rene kollektive goder er gatebelysning, politi og radiosignaler.

Noen kollektive goder er slik utformet at ikke alle kan bruke godet samtidig. Noens bruk ekskluderer andre fra å bruke det. Et eksempel er flyplass tjenester som innebærer kontroll av luftrommet og håndtering av landinger og avganger. Slike tjenester er i utgangspunktet et kollektivt gode som er tilgjengelig for alle. Når flyplassen er bygget og i drift kan alle i utgangspunktet benytte seg av tjenestene. Det kollektive godet blir imidlertid stykket opp og fordelt flyselskapene imellom gjennom tildeling av landingsrettigheter og «sloter». Slike ekskluderende mekanismer skaper et marked for flyplass tjenester som reguleres gjennom flyplassavgifter, navigasjonsavgifter og landingsrettigheter. En slik markedsløsning vil imidlertid innebære at tjenestene produseres i underoptimal mengde²⁵.

Staten kan bidra til å produsere kollektive goder, enten ved å produsere dem selv, og finansiere produksjonen med skatter og avgifter, eller ved å gi private enerett til å produsere dem for statens regning, fortrinnsvis etter anbudskonkurranse. Staten bidrar blant annet til å finansiere grunnforskning som mangler en åpenbar

eller umiddelbar anvendelse, og som kan utnyttes av alle etter at resultatene er publisert. Mange av de siste tiårenes digitale innovasjoner som ligger til grunn for globale suksesselskaper som Apple, Google, Facebook og Amazon er basert på grunnforskning som neppe ville blitt utført uten statens medvirkning²⁶.

Utjevne asymmetrisk informasjon

Markeder kan kjennetegnes av asymmetrisk informasjon mellom produsent og bruker. Som oftest tipper ubalansen i produsentenes favør, siden disse ofte vil ha mer informasjon og kompetanse om sine produkter enn brukerne. For eksempel vil leger normalt ha et bedre faglig utgangspunkt for å diagnostisere sine pasienters symptomer enn pasientene selv har. Konsekvensen kan bli at leger kan ta for lett på innspill fra sine pasienter. I en travel hverdag kan noen fristes til å ta for lett på diagnostiseringen, og ikke gi pasientene nok tid til å forklare symptomene slik de selv opplever dem. Dette kan forringe kvaliteten på tjenesten, og noen ganger få alvorlige konsekvenser.

Til en viss grad motvirkes uheldige konsekvenser av asymmetrisk informasjon av legeprofesjonens egne normer for yrkesetikk og faglige standarder. Siden avvik fra god legepraksis kan få alvorlige konsekvenser for liv og helse har imidlertid staten sett det som for risikabelt å overlate kontrollen til legeprofesjonen alene. Staten har derfor iverksatt ytterligere tiltak som kan redusere risikoen forbundet med legenes informasjonsovertak. Kravene til legers yrkesutøvelse har blitt lovfestet gjennom helsepersonelloven, og statlige tilsynsordninger er innført gjennom Statens helsetilsyn og fylkesmennene.

25 Meyer og Norman (2019: 40–41)

26 Mazzucato (2018)

Korrigere eksterne virkninger

Bedrifts- og privatøkonomiske kalkyler favner ikke nødvendigvis alle samfunnsmessige konsekvenser av markedsaktørers beslutninger. Produksjon og forbruk kan ha virkninger for andre som produsenter og forbrukere ikke tar hensyn til. Mange statlige tiltak begrunnes med behovet for å eksponere bedrifter og brukere for de fulle konsekvensene av sine beslutninger. Dette kalles for å internalisere eksterne virkninger.

Et eksempel på en negativ ekstern virkning er en bedrift som produserer mye støy, og som velger å etablere seg nær et boligområde, men uten å ta hensyn til ulemper som dette medfører for beboerne i form av søvnproblemer og andre plager. En slik ekstern virkning kan internaliseres ved at staten utformer forskrifter som angir grenseverdier for akseptabel støy, kombinert med statlige tilsyn som kan ilegge overtredelsesgebyr til bedrifter som overskrider tillatt støynivå. Et eksempel på en positiv ekstern virkning er et busselskap som skaper grunnlag for bosetting og verdiskaping i en distriktskommune ved å opprettholde en ulønnsom rute, uten selv å få del i denne samfunnsmessige gevinsten. Dersom staten av distriktpolitiske grunner ønsker å opprettholde rutetilbudet kan den positive eksterne virkningen internaliseres ved at staten dekker busselskapets underskudd i tråd med EØS-regelverkets bestemmelser. I samferdselssektoren skjer slik subsidiering ved at staten kjøper busstjenester fra selskapet til priser som dekker selskapets kostnader, vanligvis etter en anbudskonkurranse mellom ulike busselskap.

Hindre selvskading

Mennesker opptrer mer irrasjonelt enn teorien om velfungerende markeder legger til grunn. De siste 20–30 årene har det blitt utviklet mye kunnskap som

viser at det er mange snubletråder når folk skal vurdere hva som er til deres eget beste²⁷. Det gjelder ikke minst når øyeblikkets lyster og emosjonelle impulser trekker i en annen retning enn langsiktige konsekvenser. Vinneren av den dragkampen blir ofte kortsiktige behov. Noen kan legge seg til vaner og handlinger i hverdagen selv om de vet at dette medfører risiko for å skade seg selv på lengre sikt. Folk kan henfalle til utsettelsesatferd (prokrastinering), og vente med å ta ubehagelige beslutninger så lenge at ulempene er blitt vesentlig større når en beslutning tvinger seg fram.

Deler av statens styring består av tiltak som er rettet inn mot å gjøre det vanskeligere for folk å gi etter for impulser som skader dem selv. Vinmonopolets enerett til distribusjon av alkoholholdige varer skal redusere konsumet gjennom en alkoholavgift som gjør alkohol dyrere, og en distribusjon som begrenser tilgjengeligheten. Norsk Tippings monopol på pengespill skal forebygge spilleavhengighet ved å ha satt en maksimal tapsgrense på kr 20 000 per måned, og følge personlig opp spillere som viser en atferd som erfaringsmessig gir høy risiko for avhengighet.

Statlig styring for å motvirke selvskading reiser imidlertid et vanskelig etisk spørsmål om hvor langt staten skal kunne gå for å beskytte borgerne mot sine egne vurderinger av sitt eget beste. Kort sagt: Hvor irrasjonelle skal en stat tillate sine borgere å få være?

Sektorstyrings begrensninger²⁸

Teorien som begrunner at velfungerende markeder vil skape samfunnsøkonomisk effektivitet gjelder i utgangspunktet for økonomien som helhet. Sammenhengen mellom effektive markeder og samfunnsøkonomisk effektivitet gjelder også på sektornivå,

27 En slik fagutvikling har særlig skjedd innen kognitiv psykologi, analytisk filosofi og atferdsøkonomi. Se henholdsvis Kahneman (2011), Elster (2007: kap. 6) og Angner (2016)

28 Dette avsnittet bygger på Sandmo (1978:65–67)

men bare dersom forutsetningene for effektive markeder er realisert i samtlige sektorer. Denne forutsetningen er ikke alltid lett å oppfylle.

Forsøk på å legge til rette for konkurranse i én sektor kan skape markedsimperfeksjoner i en nærliggende sektor. Dersom disse imperfeksjonene har negative virkninger som overskygger gevinsten ved å legge til rette for konkurranse i en annen sektor vil resultatet bli suboptimalt for samfunnet som helhet. Hvis forutsetningene for effektive markeder ikke er oppfylt i alle sektorer, kan man ikke konkludere generelt med at den samfunnsøkonomiske effektiviteten vil øke ved å legge til rette for et effektivt marked i en tilfeldig valgt sektor. Denne innsikten kalles for teoremet om «second best»²⁹.

Konsekvensene av teoremet kan illustreres med følgende eksempel:³⁰

«Sett at man overveier tiltak med sikte på å regulere et monopol og redusere prisen ... Anta videre at en slik prisnedgang vil øke etterspørselen etter et komplementært produkt som er sterkt forurensende. Det beste ville være om man samtidig med reguleringen kunne innføre tiltak som reduserte forurensningene ... Men hvis dette ikke er mulig, er det ikke lenger så opplagt at en prisreduksjon på det monopoliserte produktet vil bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet – en må avveie en gevinst i en sektor mot tap i en annen».

Den praktiske konsekvensen av teoremet om «second best» for sektorpålitisk styring er at man i hvert enkelt

tilfelle må vurdere om reformer for å skape mer effektive markeder i én sektor kan føre til markedsimperfeksjoner i andre sektorer. Dette er nok et eksempel på at sektorstyring utløser behov for tverrsektoriell samordning på tvers av departementer³¹.

Effektivitet og fordeling

Markedets verdiskaping kan bli fordelt på måter som oppfattes som politisk og etisk uønsket. Fordelingen avhenger av hvilke initiale ressurser aktørene kan stille opp med. Denne initialfordelingen gjenspeiler sosiale og økonomiske ulikheter i samfunnet. Et velfungerende marked får maksimalt ut av folks ressurser, men er blindt for hvordan resultatet fordeles. Et marked belønner folk i henhold til deres produktive ressurser, men spør ikke om disse ressursene er rettferdig fordelt i utgangspunktet. Sektorstyring rettet inn mot å skape velfungerende markeder suppleres derfor med statlige tiltak som skal kompensere for uønskede markedsskapt ulikheter, blant annet gjennom skatter og offentlige overføringer.

Spenninger mellom samfunnsøkonomisk effektivitet og rettferdig fordeling står sentralt i velferdsøkonomisk forskning. Et sentralt tema er hvordan fordelingspolitiske mål kan oppnås med minst mulige effektivitetstap, for eksempel ved å utforme offentlige overføringer uten å svekke folks arbeidsmotivasjon unødige. Dette temaet vil imidlertid ikke bli fulgt opp i denne rapporten.

29 Sandmo (1978:65)

30 Sandmo (1978:67)

31 Ideelt sett skulle teoremet ført til at de sektorvise analysene som gjennomføres i denne rapporten ble supplert med analyser av hvilke ringvirkninger sektorvise tiltak har hatt på tvers av sektorer. Slike analyser har imidlertid ikke latt seg gjennomføre innen rammene for denne rapporten.

KAPITTEL 3

STORTINGET, REGJERINGEN OG DEPARTEMENTENE

Sektorstyring kan ikke bare forstås som et administrativt og forvaltningsstyrt fenomen, men må ses i sammenheng med politiske prosesser som involverer Stortinget, regjeringen og departementene. Dette kapitlet beskriver sektorstyringens politiske kontekst. Først drøftes hvordan Stortinget legger premisser for sektorpolitisk styring. Mye tyder på at Stortinget har økt sin makt. Dernest beskrives regjeringen og dens statsråder, og det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret som regjeringen og statsrådene har overfor Stortinget. Videre drøftes departementenes doble rolle som faglig sekretariat for statsråden og forvalter av sektorpolitiske tiltak. Avslutningsvis belyses relasjonen mellom Stortinget og regjeringen med utgangspunkt i «Checks and balances»-prinsippet.

3.1 Stortinget

Som all annen statlig virksomhet begynner og slutter sektorpolitisk styring med Stortinget. Vissheten om at det bak departementenes sektorstyring står statsråder som kontrolleres og holdes ansvarlig av Stortinget, og at det hvert fjerde år avholdes valg der stortingsrepresentantene må stå til rette for befolkningen, kan skape tillit til at statsforvaltningen, i det store og hele, fungerer til folkets beste³². Slik tillit gir departementene handlingsrom til å drive sektorstyring «top down», også i saker som utløser protester. På kort sikt kan protester svekke sektorstyringens legitimitet. På lengre sikt kan imidlertid borgernes visshet om at de kan protestere og yte motstand bidra til å opprettholde tillit til at sektorstyring er et demokratisk forankret virkemiddel.

Stortinget vedtar premisser for regjeringens og forvaltningens sektorstyring gjennom lover, statsbudsjett, sektorvise langtidsplaner, stortingsmeldinger og enkeltvedtak.

32 Hermansen (2015:11).

Sektorvise langtidsplaner og stortingsmeldinger

Sektorvise langtidsplaner varierer i detaljeringsgrad. Vanligvis inneholder planene en blanding av overordnede mål og konkrete prioriteringer av satsingsområder. Eksempler på slike planer er Langtidsplan for forsvaret, Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, Nasjonal transportplan og Nasjonal helse- og sykehusplan.

Planene skal bidra til å skape forutsigbare premisser for sektorvise prioriteringer og investeringer flere år framover. En vanlig tidshorisont er ti år. Dette skal redusere den politiske risikoen for bedrifter og innbyggere som planlegger investeringer og beslutninger med langsiktige bindinger. Planene skal også forsøke å skjerme stortingsrepresentantene mot kortsiktige politiske stemningsskifter og særinteresser.

Lengtidsplanene er også ment å skulle tilpasse aktivitetsnivået i en sektor til statens økonomiske handlingsrom, og på den måten øke fleksibiliteten i statens budsjettstyring. Planene skal kunne brukes som et prioriteringsverktøy under skiftende konjunkturer³³. I gode tider skal Stortinget kunne ta seg råd til å bevilge midler til prosjekter et godt stykke nede på langtidsplanenes prioriteringslister, mens det må vises mer måtehold i trange tider. En slik fleksibilitet har imidlertid vist seg vanskelig å få til. Nasjonal transportplan kan illustrere poenget.

Nasjonal transportplan gjelder for fire år av gangen og behandles i Stortinget i vårsesjonen før neste stortingsvalg³⁴. Stortinget vedtar da en prioritert liste over støtteverdige samferdselsprosjekter. Stortingsrepresentanters behov for å sende «en hyggelig hilsen hjem» til sine lokale velgere i forkant av valget kan lett føre til at prioriteringslisten blir lang, med vide

økonomiske rammer som resultat. I neste stortingsperiode, når økonomiske realiteter manifesterer seg under behandlingen av statsbudsjettet, og rammene som oftest må justeres ned, må antallet støtteverdige prosjekter reduseres tilsvarende. I henhold til Finansdepartementets opprinnelige idé med å bruke Norsk transportplan til fleksibel budsjettstyring skal innstramninger skje ved å kutte nedenfra på den vedtatte prioriteringslisten. Politisk viser dette seg imidlertid vanskelig å få gjennomslag for. Den opprinnelige planen tolkes som politiske løfter, og brukes av særinteresser til å presse Stortinget til å beholde egne prosjekter blant de prioriterte. Det oppstår et svarteperspill der ulike sektorinteresser står på sitt, og forsøker å få andre til å ta belastningen med trangere tider. Ved å legitimere særinteressers insistering på opprinnelige vedtak kan Norsk transportplan gjøre statens budsjettstyring mer rigid, stikk i strid med den opprinnelige intensjonen

Også stortingsmeldinger benyttes til å legge langsiktige sektorpolitiske føringer. For eksempel ligger Stortingets behandling av pengespillmeldingen til grunn for Kulturdepartementets sektorstyring av pengespillmarkedet og Norsk Tipping³⁵. Et annet eksempel gjelder energisektoren.

Gjennom flere år hadde det bygget seg opp et stort etterslep i det norske sentralnettet. Kapasiteten og forsynings sikkerheten var ikke tilfredsstillende. Det var behov for et investeringsprogram i størrelsesorden 70–80 milliarder. Programmet ble forankret i Stortinget gjennom behandlingen av to stortingsmeldinger. Den første ble behandlet i 2011/12, og den andre i 2015/16³⁶. Den sistnevnte stortingsmeldingen la planer for energipolitikken og den videre utbyggingen av strømmettet fram til 2030.

33 Meld.St. 4 (2018–2019) *Lengtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. s. 7.

34 Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

35 «Meld. St. 12 (2016–2017) *Alt å vinne – Ein ansvarleg og aktiv pengespelipolitik*»

36 Meld. St. 14 2011/12 *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet* og Meld.St.25 (2016/16) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*.

Gjennom stortingsbehandlingen av disse meldingene forpliktet Stortinget seg til å følge opp et investeringsprogram. Selv om Stortinget i fortsettelsen skulle behandle ulike delinvesteringer separat førte behandlingen av stortingsmeldingene til at Olje- og energidepartementet og Statnett fikk tilstrekkelig forutsigbare rammer til å fornye og bygge ut strømmettet, inklusive bygging og drift av utenlandskabler.

Enkelsaker

Som hovedregel skal Stortinget nøye seg med å fastlegge overordnede rammer for sektorpolitisk styring, og unngå enkeltvedtak knyttet til sektorpolitikken detaljer og praktiske gjennomføring. For sterk involvering i enkelsaker fra Stortingets side kan skape gråsoner mellom Stortingets og regjeringens konstitusjonelle ansvarsområder. En rekke lovbestemmelser krever allikevel stortingsbehandling av enkelsaker. For eksempel krever salg av statens aksjer i et aksjeselskap et stortingsvedtak som gir regjeringen fullmakt til nedsalg. Det kreves også stortingsbehandling av kapitalforhøyelser som bringer nye eiere inn i et aksjeselskap dersom dette reduserer statens eierandel.³⁷

Som valgte politikere er det vanskelig for stortingsrepresentanter å avstå fra å engasjere seg i dagsaktuelle spørsmål. Representantenes tilbøyelighet til å involvere seg i detaljer og enkelsaker henger sammen med sakenes politiske sprengkraft. For eksempel involverer stortingsrepresentantene seg langt oftere i saker som angår helseforetak, sammenlignet med statlige selskaper i andre sektorer. Grunnen kan være at helse står særlig høyt på velgernes dagsorden, og får stor oppmerksomhet i mediene, ikke minst i lokalpressen³⁸.

Mellom politikk og forvaltning

Politikk og forvaltning preges av forskjellig logikk. Politikken skal være lydhør for befolkningens synspunkter og forholde seg til kontroversielle enkelsaker. Forvaltningen arbeider mer langsiktig og kunnskapsbasert. Den politiske dagsorden skifter hurtig, ikke minst under presset fra digitale og tradisjonelle medier. Forvaltningen trenger forutsigbarhet for å planlegge og gjennomføre sektorpolitiske grep.

Stortinget befinner seg midt i spenningsforholdet mellom politikk og forvaltning. På den ene side er Stortinget en konfliktarena for ulike interesser, ideologier, politiske stemningsbølger og regjeringsjakt. På den annen side fungerer Stortinget som en konsensusbygger som forplikter stortingsrepresentantene gjennom felles handlingsregler og politiske forlik, noe som bidrar til forutsigbare rammebetingelser for regjeringens og departementenes sektorstyring.

Stortinget som konfliktarena

Stortingsrepresentantene må stadig forholde seg til uventede og mediedrevne saker. Opposisjonens lyst til å tilføre regjeringen nederlag i enkelsaker kan prege debatter og saksbehandling. I perioder med mindretallsregjeringer kan skiftende flertallskoalisjoner fatte vedtak som pålegger regjeringen å følge opp saker som regjeringen er imot. Gjennom såkalte anmodningsvedtak, som alltid starter med setningen «Stortinget ber regjeringen om ...», får statsrådene beskjed om å imøtekomme Stortingets anmodninger³⁹.

I stortingssesjonen 2015/2016 sendte Stortinget 393 anmodningsvedtak med 477 særskilte vedtakspunkter over til regjering og embetsverk.

37 Knudsen, Gunnar og Sven Ole Fagernæs Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse Upublisert notat 2017, s. 18–20.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c21cacd8628d430fa6db885e5836bdb7/notat-2051691.pdf>

38 Colbjørnsen (2015:26–27).

39 Diskusjonen om anmodningsvedtak bygger særlig på Erik Holmøyvik (2018) «Fastare rammer for Stortingets oppmodningsvedtak?» *Stat og styring*, Vol. 28, nr. 1

Anmodningsvedtakene er vanligvis langt færre under flertallsregjeringer. I situasjoner med flertallsregjeringer benytter opposisjonen seg i stedet ofte av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite til å undersøke om regjeringens politikk samsvarer med Stortingets vedtak og intensjoner. Komiteen kan iverksette undersøkelser av regjeringen dersom minst en tredjedel av medlemmene ønsker det.

Stortingets anmodningsvedtak varierer fra det generelle og uforpliktende til detaljerte og operative. Vedtakene angir ikke bare hva slags saker regjeringen skal følge opp, men kan også fortelle regjeringen hvordan den skal gå fram. En slik arbeidsform er lite egnet til å gi forvaltningen det handlingsrommet som trengs til å arbeide langsiktig og faglig med prioriterte saker.

Anmodningsvedtak som angår detaljer i regjeringens sektorstyring kan tilsløre rolle- og ansvarsdelingen mellom Stortinget og regjeringen, og svekke Stortingets muligheter til å kontrollere regjeringen og dens statsråder. Dersom Stortinget selv har bedt en statsråd om å følge opp et vedtak på en bestemt måte er det vanskelig å kritisere statsråden i etterkant for måten vedkommende har gått fram på.

Stortinget som konsensusbygger

Stortinget er langt fra bare preget politiske konflikter og spill mellom regjering og opposisjon, men fungerer også som en arena for å skape konsensus gjennom tverrpolitiske forlik.

Når Stortinget skal ta beslutninger med langsiktige bindinger, for eksempel når en stortingsmelding

behandles, inviteres gjerne eksterne interessenter til høringer med den aktuelle stortingskomiteen. Ulike synspunkter som kommer fram kanaliseres deretter inn i partigrupper og komitearbeid. Etter hvert kan det utkrystallisere seg en politikk som tilstrekkelig mange partier stiller seg bak til at det etableres et stabilt flertall. Dermed får regjeringen og embetsverket et gjennomarbeidet og forutsigbart utgangspunkt å arbeide ut fra. Alle partier behøver ikke nødvendigvis stille seg bak forlikene, men enigheten må ha støtte i en politisk konstellasjon som er tilstrekkelig forutsigbar til at forlikene overlever eventuelle regjeringsskifter. To av de mest spektakulære eksemplene på slike forlik er Retningslinjer for bruk av oljeinntekter («handlingsregelen») og Pensjonsreformen.

Ved årtusenskiftet stod spørsmålet om innfasing av forventede petroleumsinntekter i norsk økonomi sentralt⁴⁰. En for rask innfasing ville ha skapt et presset arbeidsmarked med en påfølgende lønns- og kostnadsvekst. Dette ville ha underminert konkurransekraften til store deler av det eksportrettede næringslivet, og skapt ubalanser i norsk økonomi. For å hindre dette ble det skapt et bredt flertall i Stortinget for en handlingsregel for bruk av oljepenger⁴¹:

- Bruken av oljeinntekter skal over tid følge realavkastningen i Statens pensjonsfond utland
- Det skal legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Ved årtusenskiftet oppstod det også en uro rundt folketrygdens alderspensjon. Demografiske prognoser tydet på at forholdstallet mellom antallet pensjonister

40 St. meld.nr. 29 (2000–2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken.

41 https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/bruk-av-oljepenger-/handlingsregelen-/id444338/
https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/bruk-av-oljepenger-/retningslinjer-for-bruk-av-oljepenger-ha/id450468/

og antallet yrkesaktive ville forverres. Forventet alder ved pensjoneringstidspunktet var for nedadgående, samtidig som pensjonistenes forventede levealder økte. Etter et omfattende utredningsarbeid la regjeringen fram en stortingsmelding som førte til et bredt forlik i Stortinget om prinsippene for fremtidens pensjoner⁴². Blant annet var det enighet om at pensjonene skal justeres i tråd med at pensjonistene blir eldre (levealderjusteres), og at pensjonssystemet skal motivere folk til å stå lengre i arbeid. Pensjonsreformen ble bevisst utformet for å skape et flertall i Stortinget som var tilstrekkelig bredt til å overleve fremtidige regjeringsskifter.

Ulike regjeringers eierskapsmeldinger er et annet eksempel på hvordan behandlingen av stortingsmeldinger kan skape konsensus på Stortinget⁴³.

Statlig eierskap til forretningsorienterte og kommersielle selskaper har tidligere blitt sett på med skepsis blant investorer og konkurrerende selskaper. Det har versert mistanker om at staten lot politiske særinteresser influere på forvaltningen av eierskapet, og at statens rolle som både eier og regulator ble brukt til å gi statens egne selskaper urettmessige fordeler. I børsnoterte selskaper kunne slike mistanker skape en såkalt statsrabatt på aksjen som førte til at selskapene ble lavere verdsatt i markedet enn selskapenes reelle verdi skulle tilsi. Denne uroen har blitt redusert over tid. Analytikere som følger aksjemarkedene i Norge og utlandet virker samstemte i at en såkalt statsrabatt på statlige selskaper nå er nærmest forsvunnet. En medvirkende årsak til dette er økende transparens og forutsigbarhet i statens eierstyring. Dette skyldes ikke minst de stortingsmeldingene om statlig eierskap som ulike regjeringer har lagt fram med jevne mellomrom.

Siden 1997 har regjeringer med ulike farger lagt fram stortingsmeldinger som redegjør i detalj for statens eierskapsprinsipper. Under stortingsbehandlingen har det tidvis oppstått diskusjon om hvor mange og eventuelt hvilke selskaper staten bør eie. Derimot har det vært tilnærmet full enighet om måten staten skal utøve sitt eierskap på. De fleste partiene på Stortinget har, gjennom behandlingen av ulike regjeringers eierskapsmeldinger, forpliktet seg overfor hovedtrekkene i statens prinsipper for eierskapsutøvelse. Dette har redusert risikoen for politisk motiverte inngrep i selskapene, og gjort det mer forutsigbart og attraktivt å investere i selskaper hvor staten er dominerende eier.

Grenser for Stortingets forutsigbarhet

Parlamentarismen setter grenser for hvor forutsigbart Stortinget kan være. Stortingsvalg hvert fjerde år innebærer alltid risiko for at stortingsvedtak gjøres om, og for at regjeringsskifter kan endre virksomhetens og enkeltpersoners rammebetingelser. Koalisjonsregjeringer kan omrokere på partisammensetningen slik at nye regjeringsplattformer utformes i løpet av valgperioden. Muligheten for slike endringer skaper politisk risiko knyttet til bedrifters langsiktige investeringer og utviklingstiltak.

Brå og uventede standpunktendringer fra Stortingets side kan ha store konsekvenser for næringslivet, ikke minst for bedrifter som har gjennomført omfattende investeringer på bakgrunn av tidligere stortingsvedtak. Et eksempel er pelsdyrnæringen, som lenge har vært politisk omstridt på grunn av dårlig dyrevelferd⁴⁴. Bransjen har lenge levd med politisk risiko for at Stortinget skulle vedta inngripende tiltak. Etter en langvarig prosess bestemte imidlertid stortings-

42 St. meld 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene.

43 Til tross for enkelte nyanseforskjeller, blant annet om hvor mye staten bør eie, er det en slående prinsipiell samstemthet mellom Stoltenberg II-regjeringens og Solberg-regjeringens eierskapsmeldinger i synet på hvordan statlig eierskap skal utøves. Se Meld.St.13 (2010–2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi (Stoltenberg 2) Og Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (Solberg).

44 Se Prop.99 L (2018–2019) for en gjennomgang av næringens nyere historie. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-99-l-20182019/id2641263/sec2>

flertallet, som inkluderte de to daværende regjeringspartiene, å be regjeringen legge til rette for en bærekraftig utvikling av næringen⁴⁵. Vedtaket ble fattet i januar 2017. Mange pelsdyrbønder tolket vedtaket som et uttrykk for at den politiske risikoen knyttet til næringens fortsatte eksistens nå var blitt kraftig redusert, og fulgte opp med å investere i utviklingstiltak som skulle gjøre virksomheten bærekraftig, i tråd med Stortingets vedtak. Da regjeringen ett år senere ble utvidet med et nytt parti snudde imidlertid de opprinnelige regjeringspartiene, og regjeringen varslet at den ville legge fram for Stortinget et lovforslag om forbud mot hold av pelsdyr. Stortinget vedtok det nye forslaget. Bønder som hadde foretatt økonomiske investeringer i kjølvannet av fjorårets stortingsvedtak ble forespeilet økonomisk kompensasjon for å dekke sine tap. Involverte parter strides imidlertid om hvor mye som skal til for å gjøre kompensasjonen tilstrekkelig⁴⁶.

3.2 Regjeringen og dens statsråder

Regjeringen er i siste instans kollektivt ansvarlig overfor Stortinget for at sektorstyring utøves i tråd med Stortingets vedtak⁴⁷. I Norge har regjeringen delegert til hver enkelt statsråd å ivareta det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget for sine saksområder. Denne ordningen kalles for «ministeransvaret», og den har gradvis festnet seg som konstitusjonell sedvane etter innføringen av parlamentarismen i 1884. Den norske praksisen skiller seg fra den svenske, der det er langt mer vanlig at regjeringen agerer som et kollektivt organ overfor Riksdagen.

Ministeransvaret er en praktisk måte å forvalte regjeringens ansvar overfor Stortinget på, men det utelukker ikke at ansvaret i siste instans ligger hos en samlet regjering⁴⁸. Dersom Stortinget skulle fremme mistillitsforslag mot en statsråd markeres normalt regjeringens kollektive ansvar ved at statsministeren reiser kabinettsspørsmål på vegne av hele regjeringen.

Ministeransvaret

Statsrådenes ansvar overfor Stortinget har både en parlamentarisk og en konstitusjonell dimensjon.

- Statsrådenes parlamentariske ansvar er politisk. Ansvaret innebærer å påse at Stortingets vedtak følges opp, og at initiativ og beslutninger som tas i departementene og deres underliggende enheter er forenlige med «Stortingets vilje». Statsrådene har også et «følge med»-ansvar for utviklingen i egen sektor som helhet. De forventes å ta nødvendige politiske initiativ for å håndtere uheldige hendelser og utviklingstrekk, uavhengig av om disse inntreffer utenfor eget departements konstitusjonelle ansvarsområde. Stortinget følger opp statsrådenes parlamentariske ansvar gjennom interpellasjoner og spørsmål i stortingssalen. I alvorlige saker kan spørsmål og interpellasjoner bli rettet direkte til statsministeren. I ytterste fall kan Stortingets oppfølging ende med et mistillitsforslag.
- Statsrådenes konstitusjonelle ansvar brukes om det området av regjeringens samlede myndighet som den enkelte statsråden har et særskilt ansvar for å forvalte, og som gjerne er knyttet til å skulle bestyre et departement. Konstitusjonelt ansvar brukes også om det rettslige ansvaret

45 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=66691>

46 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-99-I-20182019/id2641263/sec2>

47 Smith (2015)

48 Smith (2015:262)

som ett eller flere regjeringsmedlemmer kan bli ilagt av Riksretten for brudd på «konstitusjonelle plikter», blant annet lovbrudd.⁴⁹

Statsrådene kan vanskelig skjønne sitt ansvar overfor Stortinget dersom de ikke samtidig har styring med eget saksområde og eget forvaltningsapparat.⁵⁰ Statsrådene har derfor styringsrett over eget forvaltningsapparat. Styringsretten gir statsråden hjemmel for å instruere all saksbehandling og tjenesteyting innenfor eget departements domene. Statsrådets styringsrett er uinnskrenket med mindre Stortinget har avgrenset den ved lov eller plenarvedtak. Hver enkelt statsråd har også utstrakt myndighet til å opptre på regjeringskollegiets vegne. Beslutninger som regjeringen treffer i sine regjeringskonferanser er ikke formelt gyldige før de bekreftes med vedtak i et departement eller av Kongen i statsråd⁵¹.

Ministeransvar og samordningsbehov

Kombinasjonen av sektororganisering og ministeransvar gjør det nærliggende for statsrådene å prioritere saker som angår eget departement og egen sektor. Ansvar for saksområder som krever samarbeid på tvers av departementer er ofte fragmentert. Det kan være uklart hvem av statsrådene som er nærmest til å ta initiativ til samarbeid, og hvem som skal holdes ansvarlig for ikke å ha tatt slike initiativ når det burde vært gjort.

Uklart eierskap til tverrgående saksområder kan føre til at interdepartementalt samarbeid prioriteres lavt i

statsrådenes budsjettprioriteringer. I Stoltenberg II-regjeringens forvaltningsmelding legges det vekt på at samordning tar tid, og kan kreve at administrative og faglige ressurser tas fra departementenes egen virksomhet. På høyt prioriterte interdepartementale områder, for eksempel samfunnssikkerhet og beredskap, kan staten som helhet være tjent med at departementene nedprioriterer egne mål, og benytter frigjorte ressurser til å samarbeide med andre departementer:

«Samordning krev at organisasjonen vrir noko av merksemda si bort fra kva dei sjølv kan gjere for å nå måla sine, over på kva det kan gjere for at *andre* skal nå sine mål. Samordning er ønskeleg om dei måla ein medverkar til at andre når, er viktigare enn dei resultatata ein kan oppnå kvar for seg. Om det ikkje er tilfellet, vert måloppnåing mindre for dei som bruker tid og ressursar på samordning. Det vil i neste omgang kunne gå ut over den samla måloppnåinga». ⁵²

Samordning kan bli hemmet av at embetsverket tolker ministeransvaret mer bokstavelig enn lovverket krever⁵³. I så fall kan resultatet bli at departementets oppmerksomhet konsentreres for ensidig om egen statsråd. Dersom en sak har bragt statsråden i politiske vanskeligheter kan embetsverket ha lett for å legge hovedvekten på hvordan egen statsråd kan gis bedre støtte i fremtiden, framfor å undersøke de forbedringsmuligheter som kan ligge i mer samarbeid med andre departementer.

49 Se <https://www.Regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-til-stortinget/id2467322/sec14>. Se særlig avsnitt 12.6.

50 Hermansen (2015:13)

51 St.meld. nr. 19 (2008–2009), s. 88.

52 St.meld. 19 (2008–2009) («Forvaltningsmeldingen»), s. 86. Forvaltningsmeldingen ble lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen. Behandlingen i Stortingets Kommunal- og forvaltningskomite i 2009 viste liten uenighet om de overordnede prinsippene som refereres i denne rapporten.

53 Smith (2015:260)

Regjeringen som samordningsorgan

Regjeringen har konstitusjonell plikt til å foreta påkrevet samordning innen regjeringen og mellom departementene. Manglende initiativ til samordning gir Stortinget grunnlag for å stille Regjeringen til ansvar⁵⁴. Dette skjedde blant annet i kjølvannet av 22. juli 2011, der Stoltenberg II-regjeringen ble kritisert av både regjeringspartier og opposisjon for måten samfunnssikkerhet og beredskapsspørsmål var blitt håndtert på. Blant annet ble regjeringen kritisert for at departementene ikke hadde greid å samordne seg til å iverksette beslutningen om å stenge Grubbegata. I tråd med ministeransvaret måtte fornyingsministeren beklage fra Stortingets talerstol at vedtaket ikke var blitt iverksatt. Ministeransvaret kan som nevnt ikke erstatte regjeringens kollektive ansvar, og derfor måtte også statsministeren beklage fra Stortingets talerstol at Grubbegata ikke var blitt stengt⁵⁵.

Regjeringen regnes som den mest sentrale instansen for å samordne statsrådenes saksområder⁵⁶. Under statsministerens ledelse er regjeringen et kollegialt organ der statsrådene har faste prosedyrer for å utveksle informasjon og synspunkter på hverandres saker. Statsministeren er i kraft av å være regjeringens sjef særlig viktig for å påse at behovet for samordning ivaretas. Ministeransvaret og en hektisk dagsorden kan friste fagstatsrådene og deres departementer til å prioritere egen sektor dersom ikke statsministeren følger opp samarbeidet internt i regjeringen.

Det er etablert en rekke prosedyrer og ordninger for samordning på regjeringsnivå⁵⁷.

- Ansvarlig statsråd skal ta alle viktige saker opp i regjeringen. Det gjelder særlig saker med vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige, og saker som det er uenighet om i regjeringskollegiet.
- Det finnes egne regler og prosedyrer som skal sikre at fagstatsrådenes saksfremlegg blir tilstrekkelig bredt behandlet i regjeringen. Saker skal presenteres for andre statsråder som kan ha interesse av dem. Blant annet skal saker med økonomiske konsekvenser legges fram for finansministeren.
- Koalisjonsregjeringer oppretter gjerne underutvalg der statsministeren og lederne for koalisjonspartnerne deltar. Underutvalgene gjør det mulig å diskutere saker uformelt før de behandles i en samlet regjering. Medlemmene deltar i kraft av sine roller som partiledere og ikke som fagstatsråder. Dette gir rom for å se sakene overordnet og tverrsektorielt.
- Noen departementer og statsministerens kontor er tildelt et særlig samordningsansvar. For eksempel skal Finansdepartementet samordne regjeringens og departementenes arbeid med statsbudsjettet, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for den overordnede IKT- og forvaltningspolitikken. Stoltenberg II-regjeringen oppnevnte en egen samordningsminister knyttet til statsministerens kontor.

54 Smith (2015)

55 Redegjørelse av statsminister Jens Stoltenberg i Stortingets møte 28. august 2012. Se <https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-210/6/1/>

56 St. meld. 19 (2008–2009) («Forvaltningsmeldingen»), s. 88

57 Dette avsnittet bygger på St.meld. 19 (2008–2009) («Forvaltningsmeldingen»), s. 88–90.

3.3 Departementene

I dag er det 16 departementer, inklusive Statsministerens kontor. Det totale antallet departementer viser stor stabilitet over tid, og har variert mellom 15 og 18 i perioden fra 1976 til 2016⁵⁸. I samme periode har det imidlertid skjedd mange endringer i departementsstrukturen. Endringene skyldes som oftest navneendringer og omorganiseringer, for eksempel ved at avdelinger flytter mellom departementer. Det er ofte snakk om marginale justeringer, som da Justis- og politidepartementet ble til Justis- og beredskapsdepartementet i 2012, og Miljøverndepartementet ble til Klima- og miljødepartementet i 2013.

Regjeringsskifter fører ofte til justeringer i departementsstrukturen, ikke minst når koalisjonsregjeringer settes sammen. Halvparten av departementsendringene mellom 1976 og 2016 skyldes regjeringsskifter. Kun fire departementer har uendret navn i perioden mellom 1976 og 2016: Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Departementene, sektorprinsippet og tverrdepartementalt samarbeid

En analyse utført av Difi/DFØ viser at departementene primært er opptatt av egen sektor⁵⁹. Slik må det nødvendigvis være i en sektorinndelt stat. Sektorprinsippet er imidlertid ikke uforenlig med samarbeid på tvers av sektorgrenser⁶⁰. Difi/DFØs undersøkelse viser at embetsverket ønsker mer samarbeid med andre departementer, men finner dette krevende å følge opp. Årsakene er økonomiske incitamenter og resultatkrav som motiverer departementene til å prioritere egne saker, samtidig som en unødig rigid praktisering av sektorprinsippet fører til svak forankring av ansvaret for å ivareta horisontalt samarbeid.

- Resultatkrav og incitamenter er i hovedsak innrettet mot å nå sektorbaserte resultater, og samarbeid med andre departementer har derfor lett for å bli nedprioritert. Budsjettprosessen motiverer primært hver statsråd til å arbeide for å skaffe penger til eget saksfelt, mens tiltak som krever samarbeid på tvers av departementer mangler aktive talspersoner, og lett havner bak i køen.
- De fleste tverrdepartementale prosjekter produserer «kollektive goder» som alle berørte departementer kan ha glede av når prosjektet er ferdig. Det er ofte vanskelig å ekskludere departementer som ikke selv har bidratt i arbeidet fra å dra nytte av prosjektets resultater. Departementene kan være opptatt av å få andre til å ivareta prosjektledelsen, siden lederdepartementet ofte ender opp med å måtte bære en uforholdsmessig stor del av prosjektkostnadene. Hvert enkelt departement vil dermed ha et incitament til å være gratispassasjer på andre departementers arbeid, med det resultat at det blir færre tverrdepartementale prosjekter enn ønskelig.
- Faren for at departementene skal fristes til å være gratispassasjerer er særlig stor dersom det ikke det finnes et samordningsdepartement med myndighet til å instruere enkeltdepartementer om å delta. Det er imidlertid ingen tradisjon i Norge for å gi et enkelt departement fullmakt til å instruere andre departementer til å delta i tverrsektorielt samarbeid. Dersom et departement ønsker å få til samarbeid på tvers av departementsgrenser har de ikke andre virkemidler enn å prøve å overtale andre til å delta. Erfaring tyder på at slik overtalelse kan være krevende. Selv med et regjeringsmandat i ryggen kan involverte departementer oppleve at samordningsprosjekter kjører seg fast, blant

58 Dette og neste avsnitt bygger i all hovedsak på Christensen, Egeberg, Lægreid og Trondal (2018: 28–32)

59 Difi/DFØ 2019: 25–27.

60 Se kapittel 2.1.

annet fordi det oppstår et spill mellom de involverte om hvordan prosjektkostnadene skal fordeles. Det trengs påtrykk fra autoritativt hold, for eksempel fra Statsministerens kontor, for å få fullført prosjektet. Statsministerens kontor har imidlertid vegret seg for å innta en rolle som permanent samordningsdepartement.

Noen saks- og tjenesteområder ligger under flere departementer samtidig, slik innvandringsområdet er et eksempel på. I slike tilfeller deles ansvaret for sektorstyringen mellom flere departementer. En slik organisering kan skape gråsoner av overlappende myndighet og ansvar langs departementsgrensene. Selv om totalansvaret for saksområdet er splittet opp og fordelt mest mulig tydelig på de involverte departementene i utgangspunktet, kan det dukke opp uventede hendelser som ingen forutså. I slike situasjoner kan det være uklart hvem som skal ta tak i situasjonen, og hvem Stortinget skal holde ansvarlig. Resultatet kan i verste fall bli at det oppstår en spill-situasjon der departementene forsøker å skyve ansvaret for uforutsette saker over på hverandre.

Den enkleste måten å unngå fragmentert myndighet og ansvar på er ifølge faglitteraturen å legge gjensidig avhengige saksområder til samme enhet og under felles ledelse⁶¹. Anvendt på staten betyr det at styringen av gjensidig avhengige saks- og tjenesteområder blir mest effektiv dersom den legges til et og samme departement. Dersom dette ikke er ønskelig eller mulig, for eksempel fordi det underminerer spesialiseringsgevinster knyttet til etablerte sektorgrenser, eller fordi saksområdet blir for stort til å ha bare én leder, kan nettverkssamarbeid være et alternativ. En slik modell benyttes i det tverretatlige samarbeidet om å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Et nettverk kan imidlertid vanskelig unngå gråsoner av overlappende myndighet og ansvar, med påfølgende risiko for beslutningsvakuum og manglende gjennomførings-

kraft. For å begrense slike ulemper kan en av nettverkets deltakere, primært et av departementene, gis overordnet myndighet til å ta nødvendige beslutninger og ivareta sisteinstansansvaret overfor Stortinget.

Departementenes to roller

Embetsverket styrer departementene på statsrådens vegne og ansvar. Difi har beskrevet departementenes oppgaver og roller i flere rapporter som det trekkes veksler på i framstillingen under.⁶²

Departementenes roller kan sammenfattes i begrepene faglig sekretariat og styringsorgan. På den ene siden skal embetsverket være sekretariat for politisk ledelse, og gi administrativ og faglig støtte til utformingen av regjeringens politikk. Sekretariatsoppgaven innebærer også å støtte statsråden i kontakten med Stortinget og offentligheten. På den annen side skal embetsverket drive sektorstyring, og bidra til å gjennomføre regjeringens politikk gjennom blant annet forskrifter, etatsstyring, eierstyring og økonomiske tilskudd.

Departementene har følgende oppgaver som faglige sekretariater:

- Utforme politikk, blant annet gjennom å gi faglige innspill til politiske dokumenter, for eksempel stortingsmeldinger og proposisjoner. Videre ved å forberede politiske utspill, og skrive utkast til svar på spørsmål fra Stortinget.
- Formidle politikk, blant annet ved å håndtere mediehenvelser, gi råd i forbindelse med medieoppslag, bistå med å lansere politiske initiativ, og informere utad om departementets virksomhet.
- Gi taktisk-strategiske råd, blant annet ved å legge til rette for politiske prosesser, og foreslå når og hvordan politiske saker skal fremmes.

61 Goold og Campbell (2002: 52–53)

62 Se Difi (2011:5–6). Se også Difi (2018) og Difi/DFØ (2019). Denne rapporten bygger på Difis beskrivelser, men benytter en noe annen begrepsbruk og systematisering i framstillingen av departementenes oppgaver og roller.

Departementene har følgende oppgaver som styringsorganer:

- Myndighetsutøvelse, blant annet gjennom reguleringsvedtak forankret i lov eller forskrift
- Etatsstyring og eierstyring, av henholdsvis underliggende forvaltningsenheter og selskaper som staten eier (helt eller delvis)
- Annen sektorstyring, blant annet gjennom økonomiske virkemidler rettet inn mot å påvirke bedrifter, samfunnsborgere, kommuner og fylker

I løpet av de siste 10–20 årene har rollen som faglig sekretariat tatt større plass i departementenes arbeid. Samtidig som departementene bruker mer av sine ressurser på å bygge opp under egen statsråd, har direktoratene blitt større, og utgjør nå en økende andel av ordinære forvaltningsorganer⁶³. Departementenes delegering av styrings- og forvaltningsoppgaver har økt mulighetene for gråsoner mellom departementenes, direktoratenes og etatenes myndighets- og ansvarsområder.

Det er et visst overlapp mellom rollene som faglig sekretariat og styringsorgan⁶⁴. Allikevel representerer de to oppgavene forskjellige hensyn og arbeidsmåter. Sekretariatsrollen forholder seg til politikken logikk og rytme, mens styringsrollen utøves i tråd med forvaltningens prinsipper og arbeidsmåter.

Faglig sekretariat

Roller som faglig sekretariat er orientert oppover mot statsråden og regjeringen, og utover mot Stortinget og offentligheten. Arbeidet er rettet inn mot å skape en faglig og administrativ plattform som styrker

statsrådets politiske autoritet i regjeringen og på Stortinget, og øker vedkommendes legitimitet i offentligheten.

For å kunne gi statsråden gode faglige og faktabaserte råd er departementet avhengig av å kunne arbeide langsiktig og dypt med politiske problemstillinger. Grundig utredningsarbeid krever en viss skjerming fra forstyrrelser og avbrytelser. Dette kan være vanskelig å oppnå i en krevende politisk hverdag. Departementet må stadig forholde seg til aktuelle mediasaker, utspill fra opposisjonspolitikere og stemningspregede enkeltsaker i offentligheten. Ifølge Difi/DFØ tar håndteringen av den politiske hverdagen mye av departementenes oppmerksomhet og ressurser, og setter faglighet og langsiktighet under press⁶⁵. Departementet kan forsøke å skjerme det langsiktige faglige arbeidet ved å legge det til egne avdelinger. Erfaring tyder imidlertid på at når vanskelige politiske saker dukker opp, og mediene banker på døren, så vil også avdelinger som skal konsentrere seg om langsiktig faglig arbeid bli trukket inn.

Embetsverk og politisk ledelse gjør oftere bruk av eksterne forskningsinstitutter, konsulentfirmaer og universiteter og høyskoler til å utføre utredningsarbeid⁶⁶. Dette skjer både som supplement og alternativ til den faglige virksomheten som departementene står for selv. Utsetting av faglig arbeid til eksterne miljøer kan være nødvendig for å oppnå skjerming mot stadige avbrytelser, og for å få en «second opinion» til departementenes egne faglige vurderinger. På noen områder er departementene pålagt å gjennomføre ekstern kvalitetssikring, blant annet i forbindelse med store investeringsprosjekter.

63 Difi (2018:12–16)

64 Difi (2011:6)

65 Difi/DFØ (2019:15–18)

66 Hermansen (2015:89–90).

Rollen som faglig sekretariat innebærer også å bistå statsråden i Stortinget. Statsråders gjennomslag i Stortinget avhenger av at de er «tilstede i gangene og kantinen» når viktige saker behandles, og at de utnytter sine politiske kontakter både i regjeringspartiene og opposisjonen. Departementets rolle er å holde statsråden fortløpende informert om status i pågående saker, og gi faglige innspill til statsrådets argumentasjon. Statsråder som presenterer politisk krevende saker for Stortinget uten en forutgående forankring har mindre mulighet til å få sine saker igjennom.

Styringsorgan

Departementenes styring skal bidra til at etater, selskaper og andre aktører innretter seg etter politiske vedtak i tråd med vedtakenes formål, gjeldende rammer og regelverk⁶⁷. Styring skal skje i samsvar med forvaltningslovens krav til god saksbehandlingsskikk, og ivareta hensynet til rettssikkerhet og likebehandling.

Departementenes iverksetting av vedtak skal ivareta tre former for effektivitet:

- Formålseffektivitet, som innebærer å ivareta intensjonen med vedtakets formål.
- Ressurseffektivitet, som betyr å realisere vedtakets formål med minst mulig bruk av ressurser. Dette kalles også for kostnadseffektivitet.
- Dynamisk effektivitet, som betyr å tilpasse styringen til endringer i ytre betingelser og teknologi.

Styringen skal samtidig skje i samsvar med statsforvaltningens verdigrunnlag, slik disse ble presentert i Stoltenberg II-regjeringens forvaltningsmelding⁶⁸.

- «Demokrati: Forvaltningen skal være politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringa og vedtak i Stortinget.»
- «Rettstryggleik: Forvaltninga er bunden av lov. Forvaltninga skal hegne om rettstryggleiken både med omsyn til innholdet i avgjerdene og i avgjerdsprosessane.»
- «Faglig integritet: Forvaltninga har plikt til å gi velfunderte og kunnskapsbaserte råd og ut frå beste faglege skjønn sørge for at politiske vedtak vert sette ut i livet.»
- «Effektivitet: Forvaltninga skal bruke ressursane slik det er politisk bestemt, og skal nå dei politiske måla på den mest ressursbesparande måten.»

Forvaltningsmeldingen ble lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen for ti år siden, og alt tyder på at det fortsatt er stor politisk samstemthet om meldingens verdiformuleringer. Da meldingen ble behandlet i Stortinget uttalte en enstemmig Kommunal- og forvaltningskomite følgende:

«Verdiane er i stor grad fellespolitiske og er forankra i den demokratiske og rettsstatlege tradisjonen vår. Dei etiske retningslinene for statstenesta er eit døme på korleis regjeringar med ulik partipolitisk samansetning kan semjast om felles normar som speglar dei grunnleggjande verdiane.»

3.4 «Checks and balances» mellom storting og regjering

Departementene kan oppleve spenninger mellom sekretariatsrollens politiske logikk og styringsrollens forvaltningslogikk. Slike spenninger er nært knyttet til maktbalansen mellom den utøvende og lovgivende makt i Norges statsforfatning.

67 Hermansen (2015: 17, 70).

68 St.meld. 19 (2008–2009) («Forvaltningsmeldingen»), s. 86.
Se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-321/>

Som kjent bygger den norske grunnloven på det klassiske maktfordelingsprinsippets skille mellom en lovgivende, utøvende og dømmende statsmakt⁶⁹. Tredelingen begrunnes med behovet for å skape en maktfordeling basert på «checks and balances»-prinsippet⁷⁰. Den lovgivende, utøvende og dømmende makt skal undersøke og sette grenser for hverandres maktutøvelse («checks»), og dermed skape en maktbalanse som motvirker maktmisbruk og sikrer demokrati («balances»). «Checks and balances»-prinsippet bygger på en erkjennelse av konstitusjonelle spenninger mellom den lovgivende og utøvende makt, mellom storting og regjering.

Den lovgivende makt i Norge forvaltes av Stortinget. Frie stortingsvalg ivaretar folkesuverenitetsprinsippet, som innebærer at all legitim statsmakt i siste instans stammer fra folket selv. Stortinget gir staten demokratisk forankring og legitimitet. Stortinget vedtar Norges lover, bevilger penger over statsbudsjettet, og kontrollerer at regjeringen og statsforvaltningen følger opp Stortingets vedtak. Da parlamentarismen ble innført i Norge i 1884 ble Stortingets makt vis av vis den utøvende makt styrket, og fra da av skal regjeringer dannes med utgangspunkt i Stortingets sammensetning, og bare kunne sitte så lenge de har Stortingets tillit.

Den utøvende makt ligger til Kongen og hans råd, noe som i praksis vil si at den ivaretas av regjeringen med tilhørende departementer. Regjeringen og departementene styrer landet og treffer enkeltavgjørelser med hjemmel i lover, bevilgninger og andre vedtak som Stortinget har fattet. Gjennom god saksbehandlingsskikk og kunnskapsbasert forarbeid skal den utøvende makt bidra til at Stortinget fatter sine vedtak på best mulig faglig grunnlag og i tråd med prinsippene for rettssikkerhet og likebehandling. I tråd med «Checks and balances»-prinsippet skal regjeringen og departementene motvirke at Stortinget praktiserer et flertallstyranni som overkjører mindretallets rettigheter, eller at Stortinget lar seg friste til å fatte vedtak under påvirkning fra midlertidige stemningsbølger uten at vedtakets konsekvenser er tilstrekkelig utredet. Regjeringen kan selv ta politiske initiativ og foreslå saker for Stortinget⁷¹.

Tradisjonelt sies det at «Stortinget kjenner bare statsråden». Dette innebærer at den formelle kontakten mellom storting og regjering skal skje på statsrådsnivå og i stortingssalen⁷². For embetsverket er det et viktig suksesskriterium at egen statsråd demonstrerer politisk autoritet og ikke bryter parlamentariske spilleregler⁷³. Uttalelser avgitt fra Stortingets talerstol har en sterk formell og symbolsk kraft for både stortingsrepresentanter og statsråder.

69 Prinsippets opprinnelse forbindes gjerne med den franske statsrettsfilosofen Montesquieu og hans verk *L'Esprit des Lois* (Lovens ånd) som kom ut i 1748.

70 Framstillingen av maktfordelingsprinsippet er basert på <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Fordeling-av-makt/>. Den dømmende makt vil ikke bli drøftet i fortsettelsen siden dette ville sprengt rammene for rapporten. En komplett analyse krever at også forholdet mellom Stortinget, departementene og rettssystemet vurderes, ikke minst for å fange opp domstolenes og domstolslignende organers innflytelse på sektorstyringen, og norsk lovgivnings underordning og tilpasning til EU-regler.

71 Regjeringen kan ta initiativ til stortingsvedtak ved å fremme tre typer proposisjoner.

1) Prop. L (Proposisjon til Stortinget med forslag om lovvedtak)
2) Prop. LS (Proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)
3) Prop. S (Proposisjon til Stortinget med forslag om Stortingsvedtak)

72 Med tiden har dette prinsippet blitt myket noe opp. Blant annet gjennomfører Stortinget, som ledd i sin kontroll av regjeringen, tidvise høringer der representanter for embetsverket innkalles. Det praktiseres også utstrakt uformell kontakt mellom statsråder og stortingsrepresentanter, og informasjonsmøter mellom representanter for statlige virksomheter og Stortingets ulike komiteer og grupperinger.

73 Statsministerens kontor har utarbeidet en veileder med tittel «Om forholdet til Stortinget» på 150 sider + vedlegg. <https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/om-forholdet-til-stortinget.pdf>

Embetsverket legger stor vekt på å forhindre at det skal hende noe innen departementets styringsområder som stiller egen statsråd i dårlig lys. Ledere for underliggende forvaltningsenheter forventes å unngå utspill som setter statsråden i forlegenhet, og som opposisjonen kan bruke til å påføre statsråden politiske nederlag. Departementene liker heller ikke overraskelser. De forventer at underliggende etater og statlige virksomheter informerer departementet i god tid dersom de er kjent med saker som kan utvikle seg til å bli politisk vanskelige, slik at departementet og statsråden kan få tid til å forberede seg.

Som redegjort for tidligere kan Stortinget, hvis det ønsker det, fatte vedtak som gir uttrykk for et bindende pålegg til regjeringen⁷⁴. Stortinget nedsatte selv en komite i 2002 som skulle vurdere hensiktsmessigheten forbundet med slike instruksjer. Komiteen mænte Stortinget til forsiktighet. Hyppige instruksjer kan tilsøre ansvarsdelingen mellom storting og regjering, og gjøre det vanskelig for Stortinget å kontrollere regjeringen i etterkant. Stortinget mangler også et velutbygget saksbehandlings- og utredningsapparat til å forberede sine vedtak⁷⁵. Stortinget ønsker derfor, i prinsippet, å være tilbakeholden med å bruke sin instruksjonsrett. Som vist tidligere i rapporten er imidlertid ikke en slik prinsipiell tilbakeholdenhet til hinder for at Stortinget fatter en rekke instruksjonsvedtak (anmodningsvedtak), spesielt i perioder med mindretallsregjeringer⁷⁶. Dette kan tyde på at anmodningsvedtak benyttes i et parlamentarisk spill mot regjeringen, såkalt stortingsregjereri. Siden Stortinget er mer direkte eksponert enn departementene for politiske stemningsbølger

kan slikt stortingsregjereri nedfelle seg i overraskende og lite gjennomarbeidete vedtak.

Selv om antallet anmodningsvedtak i perioder med mindretallsregjeringer ved første øyekast kan tyde på det motsatte, treffes det også stortingsvedtak som viser at Stortinget ser seg tjent med å respektere regjeringens selvstendige stilling og ansvar. Stortinget vedtok i 2011 å avvise et forslag om å oppheve enkelte grunnlovsbestemmelser som verner regjeringens konstitusjonelle autonomi.⁷⁷ Stortinget begrunnet avvisningen med at de aktuelle grunnlovsbestemmelsene «...bidrar til å markere regjeringens ansvar for disse særlige saksområdene og dermed også regjeringens ansvar overfor Stortinget som ledd i den parlamentariske styringskjeden...», og at disse bestemmelsene dermed bidrar «.....til ryddige styrings- og ansvarsforhold mellom storting og regjering»⁷⁸.

Stortingets mækt og selvbinding

Arnulf Tverberg har oppsummert mæktbalansen mellom Stortinget og regjeringens i dagens Norge på følgende måte: Regjeringen kan opptre mindre suverent innenfor sitt område enn Stortinget kan innenfor sitt. Denne konklusjonen støttes av at Stortinget har økt sin kontroll av regjeringen i løpet av de siste 20 årene, og dette har Stortinget gjort på måter som har styrket Stortingets stilling som selvstendig statsmækt⁷⁹. Tverbergs oppsummering samsvarer også med konklusjonen til en forskergruppe som i 2014 presenterte en analyse av Stortingets historie de siste 50 år.⁸⁰

74 Se kapittel 3.1.

75 Se Dokument nr. 14 (2002–2003: 87f.f.). Sitert etter Knudsen og Fagernæs (2017:12)

76 Se kapittel 3.1.

77 Dette eksemplet er hentet fra Tverberg (2014)

78 Sitert etter Tverberg (2014)

79 Tverberg (2014)

80 Narud, Heidar og Grønlie (2014).

Stortinget praktiserer ulike former for selvbinding. Gjennom stortingsmeldinger, langtidsplaner, handlingsregler og brede politiske forlik har Stortinget tradisjon for å fatte vedtak som forplikter stortingsrepresentantene framover i tid. Selvbinding gjør Stortinget mindre sårbart for press fra godt organiserte særinteresser og politiske stemningsbølger, og gir regjeringen og departementene handlingsrom til å utøve en fremtidsrettet sektorstyring. De siste par årene har imidlertid flere nylig inngåtte stortingsforlik slått sprekker, blant annet forlikene om politireform og kommunereform. Opposisjonen varsler omkamp om begge reformene ved et eventuelt regjeringsskifte etter stortingsvalget i 2021. Stortingets største opposisjonsparti varsler at tiden for forlik med regjeringen er forbi.⁸¹ Foreløpig er det prematurt å fastslå om dette skyldes en varig endring i Stortingets arbeidsmåte, eller om det skyldes partiposisjonerings tilpasset dagens politiske situasjon.

81 <https://www.dagbladet.no/nyheter/lover-et-raere-ap/71627739>

KAPITTEL 4

REGULERING

Regulering betyr å kontrollere og styre ved hjelp av lover, forskrifter, regler og tilsynsordninger. Dette kapitlet beskriver hvordan regulering benyttes til å fremme sektorpolitiske formål. Markedsreguleringer vies spesielt stor oppmerksomhet.

4.1 Innledning

Figur 4 gir en oversikt hvilke regulatoriske virkemidler et departement kan benytte til å fremme sektorpolitiske formål.

Først må departementet sørge for at reguleringen har et hjemmelsgrunnlag, enten i lov eller forskrift, eller i regler som ikke er rettslig bindende, men som allikevel fungerer normerende. Denne fasen handler dels om å anvende eksisterende lover og regler, og dels om å utforme nytt hjemmelsgrunnlag tilpasset det aktuelle sektorpolitiske formålet. I noen tilfeller kan det være nødvendig å gå veien om å fremme lovforslag til Stortinget. Andre ganger finnes det lover som gir departementet anledning til å utforme utfyllende forskrifter. Noen departementer har delegert til underliggende direktorater å forvalte regler tilpasset styringen av egen sektor, slik Helse- og omsorgsdepartementet har overlatt mye av regelforvaltningen knyttet til spesialisthelsetjenesten til Helsedirektoratet.

Med reguleringens hjemmelsgrunnlag på plass oppstår det behov for statlige tilsyn. Disse skal informere relevante aktører om hvilke lover, forskrifter og regler som gjelder, veilede aktørene om hvordan regelverket skal forstås og anvendes, og kontrollere at reguleringsbestemmelsene etterleves.

Til sammen skaper lover, forskrifter, regler og statlige tilsyn et reguleringsregime, slik dette er illustrert i figur 4 på neste side.

4.2 Reguleringsregimer

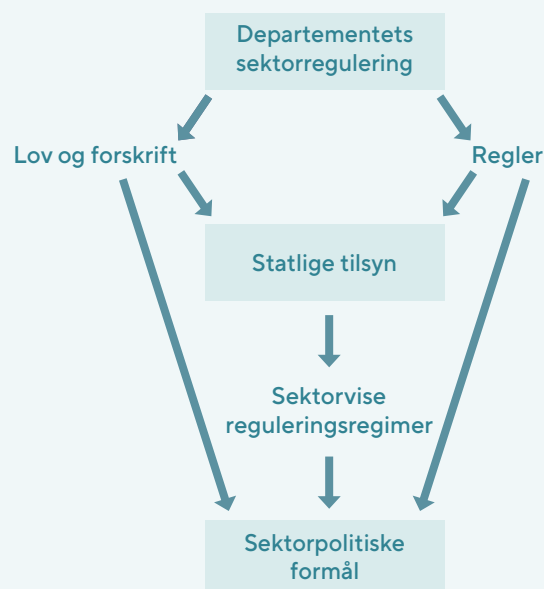
Dette avsnittet inneholder en overordnet beskrivelse av komponentene i et reguleringsregime. Hver av komponentene vil bli grundigere drøftet utover i kapitlet.

Lov og forskrift

Lover er generelle rettsregler som fastsetter rettigheter og plikter. Lover kan være både generelle og sektorspesifikke. Forvaltningsloven er en generell lov som gjelder for alle brukere av forvaltningen.⁸² Pengespillloven er en sektorlov avgrenset til regulering av pengespill.

82 Det varierer hvilke offentlige virksomheter som omfattes av forvaltningsloven. Blant annet er mange statlig eide selskaper unntatt.

FIGUR 4 Sektorpolitisk regulering



Sektorlover innledes ofte med å beskrive statens formål med å regulere sektoren. Pengespilloven « ... skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, »⁸³. Sektorlover inneholder også ofte bestemmelser om ulike aktørers tillatelser og plikter.

En forskrift er en rettslig bindende regulering som må ha hjemmel i lov⁸⁴. Forskrifter gis blant annet av Kongen i statsråd eller av et departement, alt etter hva den aktuelle lovhomehlen bestemmer. Forskrifter kan i likhet med lover ikke gis tilbakevirkende kraft. Å overtre forskrifter kan være straffbart dersom hjemmelsloven eller forskriften selv har bestemmelser om dette. Et eksempel på en sektorspesifikk forskrift er avregningsforskriften, som regulerer måling,

avregning og fakturering av nettjenester innen elektrisitetsforsyning⁸⁵.

Regler

En regel er en norm som foreskriver hva slags atferd som forventes i forskjellige situasjoner. Regler kan være mer eller mindre formaliserte. Sektorstyringens regler er vanligvis utformet som skrevne regelverk.

Lov og forskrift versus regler

Lover og forskrifter er i utgangspunktet ufravikelige, og kan bare fravikes ved lovfestede unntaksbestemmelser. Regler er normerende og basert på mer eller mindre formaliserte forventninger til hvordan virksomheter og andre aktører skal agere i ulike sammenhenger.

83 Pengespilloven §1

84 Beskrivelsen av forskrift bygger på Jusleksikon.no. Se <https://jusleksikon.no/wiki/Forskrift>

85 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-03-11-301>

Brudd på lover og forskrifter kan medføre straffeansvar, mens brudd på regler kan resultere i forvaltningssanksjoner. Straff kan eksempelvis bety fengsel, bøter og erstatningsansvar, mens forvaltnings-sanksjoner kan ta form av overtredelsesgebyr, tilleggsavgift og tilbakekallelse av autorisasjon. Mens ingen kan bli straffet for lovbrudd uten domstolsbehandling⁸⁶, kan forvaltningssanksjoner iverksettes uten å følge straffeprosessens rettsregler. Brudd på regler kan bli sanksjonert uten rettergang, med mindre bruddene samtidig innebærer lovbrudd.

Brudd på regler kan også føre til organisatoriske sanksjoner. For eksempel kan et departement ha en regel som pålegger underordnede etater å rapportere om sin måloppnåelse innen en bestemt tidsfrist. En etat som oversitter rapporteringsfristen gjentatte ganger kan bli sanksjonert ved at departementet holder tilbake deler av sin bevilgning inntil rapporteringsfristen overholdes. Departementet kan også starte en prosess med å erstatte etatslederen, for eksempel ved å ikke gi vedkommende fornyelse av åremål. Slike sanksjoner kan subjektivt oppleves som en straff av de som utsettes for dem. Sanksjonene er imidlertid ikke straff i juridisk forstand, av den typen som ville blitt benyttet ved brudd på lov eller forskrift.

Statlige tilsyn

Statlige tilsyn skal kontrollere og følge opp at tilsynsobjektene etterlever lover og regler⁸⁷. Noen tilsyn har fått delegert myndighet til å utforme utfyllende forskrifter. Tilsynsobjektene skal informeres om reguleringsregimets formål og bestemmelser, og veiledes om hvordan bestemmelsene skal oppfylles. Kontrolloppgaven tar mest plass i tilsynenes virksomhet. En

undersøkelse foretatt av Riksrevisjonen i 2014 viste at 70 prosent av tilsynsårsverkene benyttes til inspeksjoner og kontroll, mens 10 prosent brukes til informasjon og veiledning.⁸⁸

Sektorvise reguleringsregimer

Reguleringsregimets komponenter og virkemåte varierer fra sektor til sektor, avhengig av hvilke bestemmelser og tilsynsordninger som gjelder. For eksempel kan markedsregulering innebære å tildele og inndra konsesjoner, organisere anbudskonkurranser og etablere eneretts- og monopolordninger. Et slikt regime vil i hovedsak bli regulert gjennom lover og forskrifter, i hovedsak med utgangspunkt i EUs lovverk. Statlige tilsyn vil ha en viktig rolle i å kontrollere at reguleringene etterleves.

4.3 Lov og forskrift

Et viktig formål med sektorlovgivning er å avklare aktørenes myndighet og ansvar, deriblant statens ulike roller og jurisdiksjoner:

«Kombinasjonen av ... lovgivning fra de politiske myndigheter, konsesjoner til selvstendige, utøvende aktører og offentlige – men selvstendige – tilsynsorganer, er en konsekvens av ønsket om å gjennomføre et skille mellom de ulike funksjonene som offentlige myndigheter har eller kan ha. Hver enkelt funksjon (den overordnede og politiske styringen, den utøvende virksomheten, kontroll og tilsyn), skal dermed kunne utføres mer presist ut fra de hensynene som den enkelte skal ivareta.»⁸⁹

86 For mindre forseelser kan domstolsbehandling erstattes av forelegg eller forenklet forelegg, avhengig av om forseelsen registreres i bøtereisteret eller ikke.

87 St.Meld. 19 (2008-2009), s. 62

88 Riksrevisjonen (2014)

89 NOU (2003: Avsnitt 4.1.1.)

EØS-avtalen fører til at norsk lovgivning skal tilpasses fortløpende til EU-lover⁹⁰. Nye EØS-relevante rettsakter vedtatt i EU-institusjonene innlemmes i EØS-avtalens vedlegg og protokoller gjennom beslutninger i EØS-komiteen, hvis hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. Sakene forberedes i EØS-organene med assistanse fra EFTA-sekretariatet. Omfattende rettsakter som krever nasjonale lovendringer må normalt behandles i Stortinget før EØS-beslutningene er rettskraftige. Norge kan reservere seg mot EU-lover, men har enda ikke gjort dette.

Når EU-lovgivning tilpasses norsk lovgivning får dette ofte form av forskrifter. EFTAs overvåkingsorgan ESA, og i siste instans EFTA-domstolen, overvåker at rettsakter innlemmet i EØS-avtalen innarbeides i norske lover og forskrifter.

4.4 Regelverk

Mye av statens sektorstyring iverksettes gjennom en eller flere av følgende seks regeltypene:

- Reglementer
- Bestemmelser
- Instruks
- Retningslinjer
- Veiledere
- Faglige råd.

Staten har ikke vedtatt autoritative definisjoner av de seks regeltypene. I denne rapporten vil reglene bli fordelt langs en skala som måler reglenes grad av ufravikethet. Ytterpunktene er ufravikethet og fravikethet⁹¹. Reglers ufravikethet defineres som summen av tre faktorer:

Regelverkets ufravikethet

=

Tydelige krav til etterlevelse
+ Presisjon i regelutformingen
+ Eksplisitt uttrykte sanksjoner

De seks regeltypene ble plassert på skalaen ut fra en skjønnsmessig vurdering. Reglementer, bestemmelser og instruks ble vurdert som ufravikethet, mens veiledere og faglige råd framstår som lettest å fravike. Retningslinjer faller mellom de to ytterpunktene. Rangeringen er illustrert i Figur 5 på neste side.

Reglementer, bestemmelser og instruks

«Reglement for økonomistyring i staten» er et eksempel på et statlig reglement⁹². Reglementet inneholder et forpliktende regelverk med regler for hvordan departementene skal gjennomføre Stortingets bevilgningsvedtak. Reglementet gjelder både for økonomistyring av statlige forvaltningsorganer og for styring av statens eierinteresser i selskaper som staten eier (helt eller delvis). Formålet med reglementet er følgende:

- Statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og vilkår
- Fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås
- Statlige midler skal brukes effektivt
- Statens materielle verdier skal forvaltes på en forsvarlig måte.

Reglementet praktiseres i samsvar med Stortingets bevilgningsreglement fra 2005.

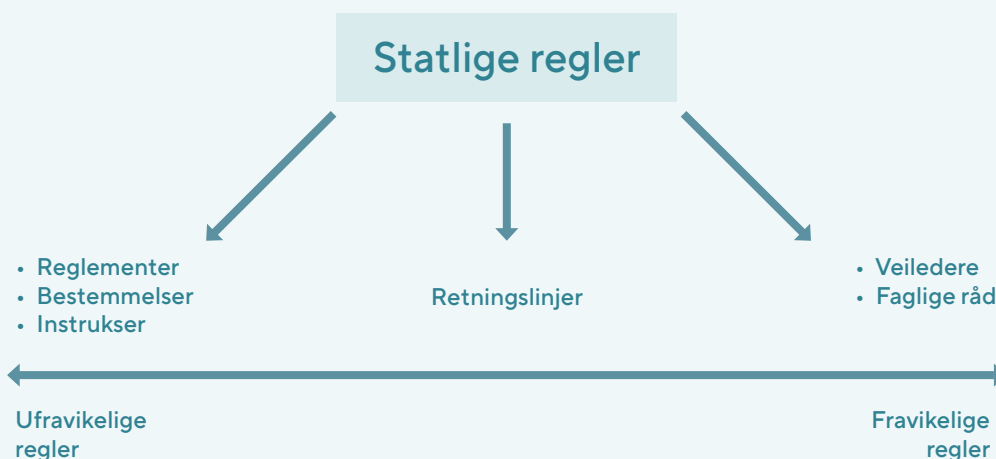
«Bestemmelser om økonomistyring i staten» kan illustrere hva som menes med statlige bestemmelser.

90 Dette avsnittet er basert på www.europalov.no. Se <https://www.europalov.no/laer-mer/eos-avtalen>

91 Fravikethet er den inverse av ufravikethet.

92 Finansdepartementet (2015)

FIGUR 5 Ulike typer regler fordelt etter grad av ufravikelighet



Bestemmelsene gjelder departementets styring av underliggende virksomheter, inklusive departementets styringsdialog med den enkelte virksomhet. Betegnelsen underliggende virksomheter refererer til alle statlige forvaltningsorganer, herunder styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Bestemmelsene gjelder ikke departementenes styring av statlig eide virksomheter som er selvstendige rettssubjekter. I slike tilfeller gjelder selskapslovgivningens bestemmelser om eierstyring. Direktoratere behandles på samme måte som andre virksomheter som er underlagt departementets styring.

«Bestemmelser om økonomistyring i staten» er et supplement til «Reglement for økonomistyring i staten», og de to regelverkene er trykket i samme publikasjon⁹³. De refereres ofte til under ett som «Økonomiregelverket i staten» eller bare «Økonomiregelverket».

Økonomiregelverket i staten følges nøye opp, og manglende etterlevelse kan få både organisatoriske og politiske konsekvenser. Dersom en av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner skulle vise at Økonomiregelverket ikke etterleves i alle departementets underliggende etater vil Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite normalt opprette en sak for å vurdere om statsråden har opptrådt ansvarlig⁹⁴. I spesielle tilfeller kan Stortingets oppfølging av Riksrevisjonens rapport ende med mistillitsforslag. Skulle oppfølgingen i tillegg avsløre at statsråden har begått kriminelle handlinger kan resultatet bli riksrett, men dette har ikke skjedd i Norge i nyere tid.

«Utredningsinstruksen» er et eksempel på en statlig instruks⁹⁵. Instruksen angir en metodikk for å lage et godt beslutningsgrunnlag i forkant av statlige tiltak, for eksempel i forbindelse med beslutninger om reformer, regelendringer og investeringer. Over tid har instruksen blitt forenklet, og blitt tydeligere på

93 Finansdepartementet (2015)

94 Som nevnt i kapittel 3.2. omfatter statsråders konstitusjonelle og parlamentariske ansvar alt som skjer i departementets underliggende virksomheter, med mindre ansvaret er avskåret ved lov eller stortingsvedtak.

95 Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

hvilke bestemmelser som er såkalte «skal-krav». Blant annet er det et minimumskrav at alle utredninger skal besvare seks nærmere angitte spørsmål. Kravene til utredningens omfang og ressursbruk skal stå i forhold til hvor omfattende konsekvenser det foreslåtte tiltaket kan ha. EØS- og Schengen-avtalenes krav til utredning er integrert i instruksene.

Ansvar for at utredningsarbeidet følger instruksens bestemmelser tilligger det forvaltningsorganet som har ansvar for å utføre utredningsarbeidet. Departementene har overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlaget innenfor egen sektor. Reglene i instruksene kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En beslutning om å fravike instruksene skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal i så fall være skriftlig og begrunnet, og følge saken.

Retningslinjer

Retningslinjer innledes gjerne med formuleringer som «staten forventer ...» og «staten anbefaler». Dette i motsetning til reglementer, instruks og bestemmelser, der reglene er formulert som påbud, for eksempel at «alle virksomheter skal ...».

Retningslinjer skal som hovedregel følges, men kan fravikes. Staten praktiserer «følg eller forklar»-prinsippet. Virksomheter som fraviker statens retningslinjer forventes å kunne begrunne det. «Følg eller forklar»-prinsippet benyttes blant annet i oppfølgingen av statlige selskapers samfunnsansvar. Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet forventer at selskapene forholder seg til risiko knyttet til klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, korrupsjon og transparens⁹⁶. Samtidig

åpnes det for at selskaper kan fravike forventningene dersom de har gode grunner til det:

«Selskapene er ulikt eksponert for utfordringer og risiko på de ulike områdene. Det legges derfor opp til at selskapene kan benytte «følg eller forklar»-prinsippet ... for å kunne tilpasse arbeidet og rapporteringen til sin virksomhet. «Følg eller forklar»-prinsippet innebærer at styrene, dersom selskapene avviker fra statens forventninger, som det i noen tilfeller kan være grunner for, forventes å forklare dette.»⁹⁷

Retningslinjer benyttes ofte til faglig styring. Noen retningslinjer gjelder kun for statens egne virksomheter og etater, mens andre retningslinjer har et nasjonalt nedslagsfelt. Etter hvert som departementene har konsentrert seg mer om å være sekretariater for politisk ledelse har mer av oppgaven med å forvalte retningslinjer blitt overlatt til direktorater.

Et av Helsedirektoratets samfunnsoppdrag er å utforme nasjonale retningslinjer for medisinske fagområder⁹⁸. Direktoratet skal fungere som faglig rådgiver for helsesektoren generelt og helseforetakene spesielt, og være en selvstendig og uavhengig rådgiver med nasjonalt normerende myndighet. Siden norske sykehus er organisert som selvstendige helseforetak kan ikke direktoratet uten videre instruere sykehusene til å følge direktoratets retningslinjer. Retningslinjene har status som anbefalinger. Det er opp til helseforetakene (og andre helseinstitusjoner) å avgjøre hvordan de vil forholde seg til direktoratets retningslinjer.

I utgangspunktet vil helseforetak se seg tjent med å benytte seg av direktoratets faglige anbefalinger.

96 Meld. St. 27 (2013–2014), s. 80–83.

97 Meld. St. 27 (2013–2014), s. 80.

98 For en oversikt, se <https://www.helsedirektoratet.no/produkter?tema=retningslinje>

Helsedirektoratet og helseforetakene er begge tjent med at den medisinske behandlingen holder et høyest mulig faglig nivå. Direktoratets anbefalinger er forankret i et nasjonalt fagmiljø med spisskompetanse på mange medisinske områder, og representerer en faglig ressurs som sykehusene kan ha nytte av.

Kompetansestrider kan imidlertid oppstå. De regionale helseforetakene, som eier helseforetakene i egen region, kan ønske å utvikle faglige retningslinjer som er spesielt tilpasset regionens behov. En regionalisering av faglige retningslinjer kan imidlertid komme i konflikt med kravet om å tilby ensartet medisinsk behandling og kvalitet til hele landet. Samtidig kan risikoen for feilbehandling gjøre det tryggest for lokale helseforetak å holde seg til nasjonale retningslinjer. Dersom en feilbehandling skulle være så alvorlig at det opprettes en tilsynssak mot sykehuset kan Helsetilsynets reaksjon bli mildere dersom sykehuset kan vise til at Helsedirektoratets retningslinjer er blitt fulgt⁹⁹.

Veiledere og faglige råd

Veiledere og faglige råd er den minst forpliktende delen av det statlige regelverket. Det anvendes særlig på områder hvor lokale variasjoner begrenser mulighetene til å utforme allmenngyldige og nasjonale anbefalinger. Regelformen gir rom for å tilpasse løsninger til lokale forhold. Ofte kan løsningene utvikles over tid, og justeres i tråd med de erfaringer som gjøres underveis.

Helsedirektoratets publikasjon «Et trygt fødetilbud» er et eksempel på en veileder.¹⁰⁰ I forordet skriver daværende helsedirektør at kravene i veilederen må oppfylles gjennom utviklingsprosesser som går over

tid, samtidig som forskjeller i lokale behov vil måtte føre til at den endelige utformingen av tilbudene vil variere. Kravene til fødselsomsorgens kvalitet skal imidlertid ligge fast og være de samme over hele landet.

Et annet eksempel er Finansdepartementets «Veileder i etatsstyring». Denne gjelder for ledere og saksbehandlere i departementer som har etatsstyring som en av sine oppgaver. Finansdepartementet skriver innledningsvis:

«Det store mangfoldet av underliggende virksomheter tilsier at det neppe finnes ett svar på hvordan etatsstyringen skal tilrettelegges og gjennomføres. Etatsstyringen må tilpasses egenarten til den enkelte virksomheten som skal styres. Finansdepartementet ønsker derfor at dette dokumentet skal være til inspirasjon, og at det skal gi departementene ideer til utvikling og tilpasning av egen etatsstyring.»¹⁰¹

Veiledere og faglige råd kan spre «best practice» internt i departementsfellesskapet. Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har over tid ervervet seg betydelig kompetanse i eierstyring av statlige selskaper. Når avdelingen har etablert en praksis, og denne fungerer godt, har praksisen blitt dokumentert i en veileder. Dette gir to fordeler.

- En veileder bidrar til å gjøre «best practice» tilgjengelig for flere medarbeidere innen avdelingen. På den måten har for eksempel Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet blitt mindre avhengig av enkeltpersoner, og mindre sårbare når nøkkelpersoner slutter.

99 Relasjonen mellom Helsedirektoratet og regionale helseforetak diskuteres nærmere i kapittel 11.

100 Helsedirektoratet (2010)

101 Se Finansdepartementet (2011:4) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-i-etatsstyring/id663223/>, s. 4

- En veileder gjør det lettere for departementene å ha nytte av hverandres erfaringer. Dette gjelder for eksempel når departementer skal oppnevne styrever for statlige selskaper. Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har over flere år profesjonalisert sine prosedyrer for valg av styremedlemmer, og etter hvert gjort prosedyrene tilgjengelige for andre departementer gjennom en veileder (prosedyrebeskrivelse). På den måten har en mer profesjonell framgangsmåte for oppnevning av styrever spredd seg gjennom departementsstrukturen.

Valg av regeltype

Finansdepartementet illustrerer hvordan departementene har behov for å variere hvilke regeltyper de benytter seg av, og hvordan dette henger sammen med oppgavens karakter, nødvendigheten av lokale tilpasninger, og behovet for å unngå feil med alvorlige konsekvenser.

Det ene ytterpunktet i Finansdepartementets regelstyring er Økonomiregelverket i staten, som er satt sammen av «Reglement for økonomistyring i staten» og «Bestemmelser om økonomistyring i staten»¹⁰². Økonomistyring egner seg godt for presise regler, tydelige krav til etterlevelse, og eksplisitte bestemmelser om ansvar. Store verdier er involvert, og det er neppe noen tilfeldighet at området reguleres av reglementer og bestemmelser.

- Felles regler med nasjonal rekkevidde kan sammen med standardiserte rutiner og systemer gjøre det enklere for Finansdepartementet å ha oversikt over statens økonomi. Ulike enheter kan redusere sine kostnader gjennom å samordne sine styringssystemer. Riksrevisjonen kan

effektivisere sin kontroll med hvordan regjering og departementer disponerer de store beløpene som Stortinget bevilger.

- Presise og forpliktende regler kan betraktes som en kondensert oppsummering av mange års erfaring med hvordan alvorlige feil kan unngås. Med store verdier involvert kan konsekvensene av svikt i økonomistyringen bli dramatiske. Ved å følge tydelige regler minimeres sjansene for alvorlige feilgrep. Risikoen med varierte løsningsmåter kan være høy når skadevirkningene av feil er store. Når for eksempel HMS-regler er både detaljerte og ufravikelige er grunnen at feil fremgangsmåter kan skade liv, helse og miljø. At også HMS-regler kan bli unødig detaljerte og rigide hører imidlertid også med til historien. Det er alltid en fare for at regler skal utvikle seg til regelvelde.

Det andre ytterpunktet i Finansdepartementets regelportefølje er den allerede nevnte «Veileder i etatsstyring». Denne handler om overordnede måter å lede underordnede etater på, og lar det være opp til virksomhetene å finne fram til den beste måten å praktisere etatsstyring på. Mens Økonomiregelverket i staten er ufravikelig, er anbefalingene i veilederen ment å «... være til inspirasjon». Departementenes ledere og saksbehandlere skal sammen utvikle styringsmåter som er godt tilpasset virksomhetens spesielle arbeidsoppgaver. Sammenlignet med økonomistyring gir etatsledelse større muligheter til å lære gjennom prøving og feiling, selv om også etatsledere trenger tydelige rammer og strukturer å fungere innenfor¹⁰³.

102 Finansdepartementet (2015).

103 Etatsstyring er tema for kapittel 6.

4.5 Statlige tilsyn

Statlige tilsyn har en viktig rolle i statlig regulering. Eksempler på typiske tilsynsoppgaver er å hindre at bedrifter utnytter markedsrett, påse at varer og tjenester oppfyller kvalitetskrav, og kontrollere at arbeidsmiljø og sikkerhet ivaretas.

Tilsynsobjektene er både private og offentlige virksomheter. Utenlandske selskaper som opererer i Norge eksponeres for samme tilsyn som norske selskaper. I sektorer hvor statlige og private selskaper konkurrerer utføres likt tilsyn med alle, for eksempel utfører Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) tilsyn med både delstatlige Telenor, Telia Norge og Ice. Jernbanetilsynet fører tilsyn med både helstatlige Vy og britiske Go Ahead, etter at sistnevnte vant anbudskonkurransen om å trafikere Sørlandsbanen.

Tilsynsoppgaven

Tilsynsoppgaven består av fem faser¹⁰⁴.

- En informasjonsfase, hvor tilsynet informerer og veileder tilsynsobjektene om gjeldende regelverk
- En kartleggingsfase, hvor tilsynet holder løpende oppsyn med hendelser og utviklingstrekk innenfor sine sektorer
- En kontrollfase, hvor tilsynet foretar undersøkelser i virksomheter hvor det er mistanke om overtredelse av lover og regler
- En sanksjonsfase, hvor tilsynet reagerer på brudd på bestemmelser ved å illegge den ansvarlige en forvaltningssanksjon, for eksempel et overtredelsesgebyr
- En oppfølgingsfase, hvor tilsynet undersøker om rapporter og vedtak følges opp av tilsynsobjektet

Som tidligere nevnt er et overtredelsesgebyr, i motsetning til en bot, ikke straff i straffelovgivningens forstand. Dersom tilsynet mistenker at et regelbrudd er så alvorlig at det kvalifiserer for straff skal saken anmeldes til politiet, som under ledelse av påtalemyndigheten har ansvar for straffesaksarbeidet. Både et overtredelsesgebyr og en bot kan oppleves som en straff av den enkelte. Den som illegges et overtredelsesgebyr i tilsynssporet har imidlertid ikke samme rettsvern som en som bøtelegges i straffesporet. Spørsmålet har vært reist om tilsynsforvaltningen gir tilsynsobjektene og deres ledere tilstrekkelig rettsikkerhet.¹⁰⁵

Fra avdelinger til selvstendige forvaltningsorganer

Fram til 1990-tallet ble mange tilsynsoppgaver ivarettatt av egne avdelinger innenfor de store statsbedriftene. Det gjaldt eksempelvis innen sektorene jernbane, post, tele og elektrisitet, som lenge hadde blitt dominert av statlige forvaltningsbedrifter underlagt et departement. Denne organiseringen innebar at tilsynsoppgavene var direkte underlagt statsråden i både store og små saker.

Da omreguleringen av markeder startet på 1990-tallet, og det etter hvert ble åpnet for konkurranse, ble de tradisjonelle statsmonopolene omorganisert fra forvaltningsbedrifter til selvstendige rettssubjekter. Ansaret for å forvalte selskapene ble overført fra departementene til selskapenes styrer. Den statlige sektorstyringen endret seg fra å påvirke virksomhetenes beslutninger og ledelse direkte, til å styre gjennom selskapenes rammebetingelser, blant annet ved hjelp av lover og andre reguleringer. EØS-regelverket krevde at tilsynsrollen skulle organiseres uavhengig av selskaper som staten eier. Tilsynsfunksjonen ble derfor fristilt fra de statlig eide selskapene

104 Dette avsnittet trekker veksler på Stub (2015:165-166)

105 Dette temaet vil ikke bli fulgt opp i denne rapporten, men diskuteres blant annet av Stub (2015).

og skilt ut i egne forvaltningsorganer. Dette skulle hindre at tilsynsvirksomheten favoriserte statens egne selskaper.

Etableringen av Jernbanetilsynet i 1996 illustrerer den nye organiseringen av statlige tilsyn som vokste fram på 1990-tallet, og som har vært rådende siden:

«Hvorfor et jernbanetilsyn? Utviklingen innen jernbanesektoren i Norden, og Europa for øvrig, har de seneste år gått i retning av å skille forvaltningen av infrastrukturen (skinner, signal- og strømanlegg, etc.) fra trafikkvirksomheten. Dette skjer for bedre å tilrettelegge forholdene for at flere trafikkelskaper, offentlige og private, kan trafikere jernbanenettet. Sommeren 1996 fikk for eksempel det private selskapet Malmtrafikk AS tillatelse til å frakte malm på Ofotbanen, og høsten 1996 ble NSB delt i et trafikkelskap (NSB BA) og en ny forvaltningsetat (Jernbaneverket) med ansvar for jernbaneinfrastrukturen.

Da Statens jernbanetilsyn ble opprettet, skjedde det blant annet ut fra et ønske om å etablere et selvstendig statlig organ med ansvar for å føre tilsyn med de ulike jernbane- og sporveisaktørene – uavhengig av om virksomheten drives i offentlig eller privat regi. Med etableringen av SJT fikk Norge et jernbanetilsyn på lik linje med flere andre europeiske land.»¹⁰⁶

Etableringen av selvstendige tilsyn pågår fortsatt etter hvert som nye sektorer åpnes for konkurranse. Det ferskeste eksemplet er veisektoren. Fra 2017 er Vegtilsynet, som fører tilsyn med sikkerheten på riksveinettet, skilt ut fra Statens vegvesen, og gjort til et uavhengig tilsyn direkte underlagt Samferdsels-

departementet. Omorganiseringen henger sammen med at regjeringen i 2015 etablerte Nye Veier AS. Selskapet er en byggherreorganisasjon som er heleid av staten, og har som formål å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde utvalgte deler av det norske veinettet. Nye Veier AS konkurrerer med Statens vegvesen om å bli tildelt fremtidige utbyggingsprosjekter. Dette tilsier at Vegtilsynet organiseres som et forvaltningsorgan uavhengig av Statens vegvesen.

Organisering av statlige tilsyn

Statlige tilsyn er normalt organisert som selvstendige forvaltningsorgan direkte underlagt et departement.¹⁰⁷ I prinsippet gir dette statsråden anledning til å benytte sin instruksjonsrett til å påvirke enkeltsaker. I mange tilfeller er imidlertid statsrådets rett til å påvirke tilsynssaker avskåret ved lov. Dette gjelder særlig i sektorer der staten eier selskaper som er i konkurranse med private aktører, eller der statsråden selv har ansvar for de statlige etatene som det føres tilsyn med.

De fleste tilsyn kan fatte myndighetsutøvende vedtak. Rollen som myndighetsutøver gjør at tilsynsfunksjonen som hovedregel defineres som en statlig oppgave. Dette skal bidra til at myndighetsutøvelsen er underlagt folkevalgt kontroll, riktignok kun indirekte. Dersom tilsynsoppgaven består av teknisk og faglig avansert kontroll, og regelverket gir detaljerte anvisninger på hvilke tekniske krav som må oppfylles, kan tilsynsoppgaver overlates til private tilsyn. Blant annet var Taubanetilsynet tidligere en del av Det Norske Veritas. I 2012 ble imidlertid tilsynet med taubaner overført til Jernbanetilsynet. Dette illustrerer at statlige tilsyn er den foretrukne modellen.

106 Årsmelding Statens Jernbanetilsyn 1999. Se https://www.sjt.no/globalassets/andre-valg/pdf-andre-valg/om-oss/sjt-arsrapport_1999.pdf

107 Dette avsnittet bygger på St.meld. nr. 19 (2008–2009) («Forvaltningsmeldingen»), s. 64

Endringer i tilsynsfunksjonen

Tilsynsoppgaven har etter hvert utviklet seg fra direkte undersøkelser av om regelverkets bestemmelser etterleves, til også å undersøke om tilsynsobjektene har tilstrekkelig intern systemstøtte til selv å kontrollere at regler etterleves, og selv iverksette korrigerende tiltak. Samtidig skjer det en overgang til mer risikobaserte tilsyn. I stedet for å gjennomføre periodevise tilsyn i alle virksomheter, slik praksisen normalt har vært, skal innsatsen konsentreres om virksomheter hvor risikoen for regelbrudd vurderes som høy. Risikobaserte tilsyn gjør det mulig å utnytte tilsynets ressurser mer effektivt, og samtidig øke den samfunnsmessige nytten av tilsynsvirksomheten.

En overgang til risikobaserte tilsyn kan kreve omfattende og tidkrevende omstillinger i tilsynenes arbeidsmåter og interne kulturer. Justervesenet skal føre tilsyn med at Norges måletekniske infrastruktur tilfredsstiller nasjonale og internasjonale standarder. En ekstern evaluering viste at tradisjonen med periodevise tilsyn var tungt forankret i Justervesenets teknologiske og produksjonsorienterte kultur¹⁰⁸. Jevnlige inspeksjoner og kontroll av tilsynsobjektene måleredskaper dominerte aktiviteten mer enn risikoen for feilmålinger. Inspektørene satte sin ære i at alle selskaper skulle undersøkes, og antall gjennomførte tilsyn var et viktig suksesskriterium. Mange inspektører fryktet at lavrisikobedrifter som ikke ble kontrollert skulle slippe unna med juks.

4.6 Sektorstyring for virksom konkurranse

Mye sektorstyring har til formål å skape virksom konkurranse mellom bedrifter. Konkurranseseksjonerte bedrifter er ofte mer produktive og kostnads-effektive enn bedrifter som har dominerende posisjoner i sine markeder. Konkurranse kan også gjøre bedrifter mer omstillingsdyktige.

Konkurranse har primært positive effekter for bedrifter som har kommersielle og forretningsmessige formål. Konkurranseseksjonerte sektorstyring er derfor ikke like relevant i alle sektorer. Dette kan illustreres ved å sammenligne samferdselssektoren og spesialisthelsetjenesten.

Siden 1990-tallet har konkurranseeksponering vært en sentral del av sektorstyringen av samferdselssektoren. Statlige forvaltningsbedrifter med monopolmakt, blant annet innen tele, post og jernbane, har blitt eksponert for konkurranse og omorganisert til selvstendige selskaper med forretningsmessige formål. Dette til forskjell fra spesialisthelsetjenesten. Pasientene har riktignok visse muligheter til å velge hvilket sykehus de vil behandles ved, og helseforetakenes inntekter avhenger av hvor mange og hva slags pasienter de behandler. Helseforetakene styres imidlertid etter helsepolitiske mål, og ikke etter forretningsmessig lønnsomhet, som er drivkraften i konkurranse. I spesialisthelsetjenesten er derfor ikke regulering for virksom konkurranse en del av sektorstyringen.

Senere i denne rapporten vil det bli utdypet hvordan statens sektorstyring varierer mellom samferdsels-, spesialisthelsetjeneste- og kultursektoren. I dette avsnittet innskrenkes diskusjonen til å gjelde sektorpolitiske tiltak for å skape virksom konkurranse.

Tilrettelegging

På 1980- og 1990-tallet ble det utviklet EU-lovgivning for å fremme økt konkurranse i de såkalte nettverkssektorene, særlig jernbane, telecom, post, luftfart og elektrisitet. Disse sektorene hadde historisk blitt dominert av statlige forvaltningsbedrifter som rettferdiggjorde sitt enevelde i markedet med at de var

108 Colbjørnsen, Fjose, Iversen Flateland, Høiseteh-Gilje og Myrseth (2016)

naturlige monopoler. Siden gjennomsnittkostnadene falt jo flere brukere som benyttet nettet, jo mer effektivt ville det være å la ett selskap betjene alle¹⁰⁹. Samfunnsøkonomisk sett kunne imidlertid en slik kostnadseffektivitet fort bli spist opp av at monopolmakten la lite press på selskapene til å effektivisere og fornye seg. Kostnadene ved ineffektivitet kunne veltes over på kundene slik at prisene ble uforholdsmessig høye. Ressurser som samfunnet kunne hatt større nytte av å bruke til andre formål var bundet opp til å drifte ineffektive statsmonopoler.

De konkurransefremmende reguleringene som ble iverksatt på 1990-tallet innebar særlig to grep. For det første ble utvikling og drift av nettet skillt fra produksjon av tjenestene. Tjenester var ikke på samme måte som nettet et naturlig monopol. Dermed kunne staten legge til rette for konkurranse mellom ulike tilbydere på tjenestesiden, samtidig som utvikling og drift av nettet fortsatt kunne bli ivaretatt av en monopolist. Modellen krevde at konkurrerende tjenesteleverandører måtte få tilgang til monopolistens nett på like vilkår.

For det andre ble de tidligere statsmonopolene omorganisert med sikte på å kunne konkurrere i tjenestemarkedet. I Norge hadde slike selskaper tidligere vært underlagt tett politisk styring, direkte underlagt statsrådets instruksjon og ansvar. For å sette selskapene i stand til å konkurrere på forretningsmessige vilkår ble de gitt status som selvstendige rettssubjekter. Statsrådets direkte styringslinje ble erstattet av statlig eierstyring, og ansvaret for forvaltningen av selskapene ble lagt til selskapenes styrer. Tidligere hadde selskapenes toppsjefer rapportert direkte til departementenes embetsverk. Embetsverket manglet imidlertid forretningsmessig

kompetanse til å forvalte selskapene etter hvert som de ble utsatt for krevende konkurranse, sammenliknet med et profesjonelt selskapsstyre som kunne settes sammen av medlemmer med kommersiell innsikt og erfaring.

Omgjøringen av forvaltningsbedrifter til aksjeselskaper og statsforetak var ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel til å skape virksom konkurranse. Målet var å kunne erstatte monopolbedriftenes ineffektivitet med en uforløst produktivtetsgevinst. Endringene i Norge var også en tilpasning til markedsliberaliseringen inne EU. Konkurranseseksjoneringen av selskapene var både politikk- og markedsdrevet.

For å skape virksom konkurranse krevdes aktiv regulering. Selskapsdannelser, økt konkurranse og sektorpolitisk regulering gikk hånd i hånd. Tre virkemidler framstod som særlig sentrale, slik dette er illustrert i figur 6.

- Skjevregulering var nødvendig. Nye tilbydere og konkurrenter måtte gis særfordeler slik at de kunne etablere seg i markeder der de tradisjonelle monopolistene fortsatt hadde dominerende posisjoner.
- Krysssubsidiering skulle forhindres. Selskaper som kontrollerte nettressurser eller andre kilder til monopolgevinster måtte forhindres fra å benytte denne fordelene til å krysssubsidiere sin konkurranseutsatte tjenesteproduksjon
- Lover, forskrifter og tilsyn skulle utvikles til et reguleringsregime som fremmet virksom konkurranse.

109 Dette var på fasttelefonens og før mobiltelefonens tid. Med dagens digitale mobilnett er tiden for naturlig monopol på telenettet ikke lenger til stede, selv om det fortsatt er visse stordriftsfordeler. Størrelsen på markedet avgjør i dag hvor mange parallelle telenett som kan produsere kostnadseffektivt innen samme område.

FIGUR 6 Sektorstyring for virksom konkurranse på 1990- og 2000-tallet



Skjevregulering

Det kunne være vanskelig for nye tilbydere å etablere seg på en varig lønnsom måte i sektorer som lenge hadde vært dominert av hvert sitt statlige monopol, såkalte «national champions». De etablerte monopolene hadde kunnet erverve seg mange ressurser som ga fortrinn også etter at konkurransen slapp løs. Monopolistene hadde blant annet vært alene om å betjene kundemassen, og hadde tilgang til kunde-relasjoner som det var vanskelig for nykommere å trenge inn i. Selv om langt fra alle kundene var fornøyd med behandlingen de hadde fått i monopoltiden kunne det være mange som opplevde praktiske og emosjonelle kostnader forbundet med å skifte leverandør. Mange forble lojale mot «the national champions», omtrent på samme måte som mange kunder i dag fortsetter å bruke samme bank og strømleverandør selv om det er penger å tjene på å skifte.

For å skape konkurranseparitet fant staten det nødvendig å utligne de tidligere monopolistenes konkurransefortrinn ved å skjevregulere til nykommernes fordel. Blant annet ga Samferdselsdepartementet Telenors nye konkurrenter anledning til å betale mindre for enkelte tjenester i det Telenor-kontrollerte telenettet, enn Telenor mente det kostet å produsere tjenestene. Et eksempel er den konkurransefordelen som NetCom fikk da selskapet etablerte sitt eget mobile nettverk. Post- og teletilsynet fastsatte da såkalte skjeve termineringspriser¹¹⁰: Det skulle koste litt mer å ringe fra Tele Mobil til NetCom enn å ringe motsatt vei. På denne måten ønsket staten å gi nykommeren starthjelp vis a vis den dominerende aktøren.

110 Dette avsnittet bygger på Baksaas (2019:225). Baksaas legger til at denne skjevreguleringen innad i Telenor ble sett på som en subsidiering av nye konkurrenter.

Fra Telenors side så situasjonen slik ut:

«... det (kan) fort ... oppstå interessekonflikter mellom ... aktøren med størst markedsandel og andre aktører som vil starte opp i konkurranse med den tidligere monopolisten. De som skal inn på markedet, vil naturlig nok ha så gunstige vilkår som mulig og tilgang til aktiva som allerede er etablert – så som linjer, master, transportkabler og hus. Eller at det legges så stramme bånd på markedslederen som mulig. Tilsvarende vil den største aktøren forsøke å holde på sine rettigheter til egne investeringer i det samme markedet. Har man først investert i et «*hotel*», vil man gjerne stå for driften og håndtere hotellets gjester selv, uten at andre skal få «fri tilgang» til hotellets *resepsjon*, *kjøkken* eller *spisesal* uten å betale for det, eller nyte av disse investeringene til en for lav pris. Dette er et naturlig minefelt, også ved at området fra starten av heller ikke har noen rettslig presedens» Baksaas (2019:95). Opprinnelige anførselstegn og uthevinger.¹¹¹

Skjevregulering er ikke et særnorsk fenomen, men benyttes aktivt innenfor EU som et virkemiddel til å skape virksom konkurranse.

Krysssubsidiering og stordriftsfordeler¹¹²

Mange av de statseide bedriftene som ble konkurranseutsatt på 1990-tallet hadde tilgang til monopolgevinster som ble brukt til å krysssubsidiere mindre lønnsomme deler av virksomheten. Dette kunne både redusere selskapenes effektivitet og hindre virksom konkurranse, og dermed forårsake et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Sammenlignet med et velfungerende marked fører monopolmakt til høyere pris og lavere produksjon. Bedriftens overskudd øker, og brukerne betaler regningen i form av høyere priser¹¹³. Det økte overskuddet kan bedriften bruke til å subsidiere andre deler av virksomheten, som da vil framstå som mere lønnsomme. Brukerne er taperne. Deler av deres kjøpekraft bindes opp til å finansiere monopolets subsidier av lite lønnsomme aktiviteter, mens brukerne ville hatt større nytte av å disponere sine midler til alternative formål, slik et velfungerende marked ville gitt dem anledning til. Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet som monopolmakten gir opphav til, manifesterer seg i subsidiering av ulønnsom virksomhet.

Tidligere benyttet Posten inntekter fra Postgiro til å subsidiere driften av lokale postkontorer. Postgiro var et betalingssystem som blant annet staten brukte, og ga Posten tilgang til delvis monopolbaserte inntekter. Disse inntektene ble i sin tur brukt til å krysssubsidiere driften av lokale postkontorer. Siden krysssubsidieringen var vanskelig å få øye på i Postens regnskaper framstod driften av postkontornettet som urealistisk lønnsom. Dette gjorde det vanskelig å få politisk aksept for en nødvendig effektivisering av systemet.

Da Postgiro på midten av 1990-tallet ble skilt ut fra Posten og slått sammen med Postbanken ble det reelle kostnadsbildet klarere. Politikere og andre fikk anledning til å ta stilling til antall postkontorer med utgangspunkt i et reelt kostnadsbilde. Resultatet ble at antallet postkontorer ble redusert og erstattet med blant annet «post i butikk». Ressurser som tidligere var blitt benyttet til å finansiere ulønnsomme postkontorer ble frigjort, og kunne settes inn i Postens arbeid med å forberede seg på at tradisjonell brevpost

111 Jon Fredrik Baksaas var finans- og økonomidirektør i Telenor mellom 1994 og 2000, og deretter konsernsjef fram til 2016.

112 Juridiske sider knyttet til krysssubsidiering er belyst i Hjelmengutvalget. Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c-1ca4ececbecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevillkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

113 Se Riis og Moen (2016: 305–328) for en samfunnsøkonomisk analyse av monopolmakt.

ville bli erstattet av digitalkommunikasjon, og at Postens fremtid lå i internasjonal logistikkvirksomhet¹¹⁴.

Bruk av monopolgevinster til å krysssubsidere ulønnssom tjenesteproduksjon hindrer ikke bare effektiv ressursutnyttelse, slik eksemplet med Postgiro illustrerer, men bidrar også til å begrense virksom konkurranse. Selskaper som kan hente skalabaserte monopolgevinster fra deler av virksomheten kan bruke gevinstene til å subsidiere den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet som monopolmakt gir opphav til kan monopolisten benytte til å skaffe seg fortrinn i den konkurranseutsatte delen av virksomheten, og gjøre det vanskelig for nykommere å etablere seg.

Et dagsaktuelt eksempel på konkurransevidende krysssubsidiering kan hentes fra kraftbransjen. Lokale energiverk er satt sammen av et kraftselskap som produserer og selger kraft, og et nettselskap som transporterer kraften til forbrukerne. Produsert kraft selges i konkurranse med andre tilbydere, mens nettdelen er et lokalt og naturlig monopol preget av fallende enhetskostnader. Kostnadene per abonnent blir lavere jo flere abonnenter som er koplet til nettet. Parallelle lokale strømnett er lite kostnadseffektivt.

Kraftproduksjon og nettvirksomhet drives ofte under samme merkenavn («brand»). Gjennom sponning og annen markedsføring forsøker mange energiverk å utvikle navnet til et «brand» som skal gi selskapet tydelig identitet og lojale kunder i den konkurranseutsatte kraftproduksjonen. Denne markedsføringen blir blant annet finansiert med overskudd fra den monopolbaserte virksomheten. Et merkenavn som

delvis finansieres av monopolbaserte nettsjenester brukes til å skape konkurransefortrinn i markedet for produksjon og salg av kraft.

For å motvirke slik krysssubsidiering arbeider Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) med et forslag om å endre den såkalte avregningsforskriften som regulerer måling, avregning og fakturering av nettsjenester¹¹⁵. For å skape mer virksom konkurranse vurderes det blant annet å pålegge produksjonsdelen og nettdelen å profilere seg med forskjellig navn¹¹⁶. I følge NVE er det i dag 91 nettselskap som har tilsvarende logo som kraftselskapet.

Stordrift og skalafordeler er imidlertid ikke bare en kime til uheldig krysssubsidiering, men kan også bidra til å gjøre virksomhetene mer kostnadseffektive. Enhetskostnadene reduseres når faste kostnader og kostnader «up front» kan fordeles på flere produserte enheter. Det er derfor en krevende regulatorisk oppgave å avveie kostnadsfordelen med å utnytte skalafordeler opp mot det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet som oppstår dersom skalafordelene gir grunnlag for en markedsdominans med potensial til å krysssubsidere tjenester og svekke virksom konkurranse. Et regnskapsmessig skille mellom den monopolbaserte og konkurranseutsatte delen av virksomheten kan gjøre krysssubsidiering synlig, og etablere et utgangspunkt for mer effektiv regulering av markedet. Et slikt regnskapsmessig skille er imidlertid komplisert å utarbeide.

Markedsregulering gjennom lover, forskrifter og statlige tilsyn

Lover og forskrifter spilte en sentral rolle da monopoliserte sektorer ble eksponert for konkurranse på

114 Ekeberg (2017:35–36)

115 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-03-11-301>

116 Se f.eks. <https://www.distriktsenergi.no/artikler/2019/1/16/distriktsenergi-etterlyser-kjoreregler-om-bruk-av-merkenavn/>

1990-tallet. Lovgivningen endret karakter etter hvert som styring gjennom direkte påvirkning av selskapene ble erstattet av regulering gjennom lover, forskrifter og uavhengige tilsyn. Mens lovene tidligere var rettet inn mot regulering av enkeltsselskaper, ble deres virkeområde etter hvert utvidet til regulering av sektorene som helhet. Lovgivningen endret karakter fra virksomhetsstyring til sektorstyring. For eksempel ble Lov om postverket gjort om til Lov om formidling av landsdekkende postsendinger i 1996.¹¹⁷

Ekomlovens bestemmelser om prising av dominerende selskapers tjenester er et eksempel på hvordan en sektorlov benyttes til å fremme virksom konkurranse¹¹⁸. Prisreguleringer kan blant annet brukes til å sette maksimalpris på varer og tjenester. Dette virkemiddelet ble lansert i forbindelse med myndighetenes konkurranseregulering av telemarkedet ved årtusenskiftet. Tilgang på like vilkår til den dominerende aktørens telenett var en forutsetning for at nye aktører skulle kunne konkurrere effektivt i sluttmarkedet for teletjenester. Myndighetene fryktet imidlertid at den dominerende markedsaktøren skulle utnytte sin kontroll over telenettet til å kreve uforholdsmessig høye priser fra nye aktører som ønsket aksess til infrastrukturen. En slik prispolitikk ville gjort det vanskelig for nykommere å kunne drive lønnsomt. Ekomloven fikk derfor en bestemmelse som gir staten anledning til å pålegge den dominerende markedsaktøren en maksimalpris:

«Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbyder.»¹¹⁹

Statlige tilsyn skal påse at konkurranserelevante lover og forskrifter etterleves. Dette skjer ofte i et samarbeid mellom Konkurransetilsynet og et sektortilsyn. På den måten kan Konkurransetilsynets kompetanse, som i hovedsak er bygget opp rundt konkurranseøkonomi og konkurranserett, suppleres med innsikt i de spesielle teknologiske og bransjemessige utfordringene som gjelder i ulike sektorer.

Bruk av lover, forskrifter og tilsyn til å fremme virksom konkurranse innskrenker seg ikke til 1990- og 2000-tallet. Det er en kontinuerlig oppgave å gjennomføre reguleringer og tilsyn som sørger for at både tidligere statsmonopoler og andre forhindres fra å utnytte stordriftsfordeler til å skaffe seg monopolposisjoner som underminerer virksom konkurranse.

Organisering av departementenes reguleringsvirksomhet

På 1990-tallet forvaltet Samferdselsdepartementet både eierskapet og reguleringen av de selskapene som ble omorganisert til selvstendige rettssubjekter. Departementet la vekt på å ikke blande rollene som eier og regulator. Eierkanalen ble benyttet til å stille krav om konkurransemessig avkastning på statens investeringer i selskapene, og til å påse at styrene forvaltet selskapene i tråd med forretningsmessige prinsipper. Reguleringen skulle fremme virksom konkurranse gjennom lover, forskrifter og tilsyn, og i størst mulig grad skje atskilt fra eierstyringen.

For å unngå mistanker om at Samferdselsdepartementet favoriserte statens selskaper ble eierstyring og regulering ivaretatt av ulike departementsavdelinger. Internt i departementet ble det lagt stor vekt på å ikke blande rollene. Dette var imidlertid ikke nok til å hindre alle mistanker om favorisering. Sett

117 Ot.prp. 64 (1995–96). Lov om formidling av landsdekkende posttjenester ble erstattet av Lov om posttjenester (postloven) i 2015.

118 Lov om elektronisk kommunikasjon (Ekomloven).

119 Lov om elektronisk kommunikasjon (Ekomloven) §4–9.

utenfra kunne det, med rette eller urette, oppstå uro for at kollegiale relasjoner på tvers av avdelingene ga fordeler til statens selskaper.

For å skape et tydeligere skille mellom rollene som eier og regulator har staten etter hvert lagt eierstyringen av de fleste av sine forretningsorienterte selskaper til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, mens reguleringen av selskapene fortsatt ivaretas av det sektordepartementet som selskapene naturlig sokner til. En slik rolledeling er også anbefalt av OECD.¹²⁰

4.7 Anbudskonkurranser

Anbudskonkurranser legger til rette for konkurranse gjennom å utlyse muligheten til å få utføre statlige oppdrag. Oppdragene det konkurreres om dreier seg om alt fra å evaluere effekter av næringspolitiske virkemidler til å ha enerett til å trafikkere en bestemt togstrekning for en viss periode. Statlige anbudskonkurranser følger EØS-regler for offentlige anskaffelser.

Anbudskonkurranser egner seg i sektorer der det finnes alternative leverandører, eller der det finnes potensielle leverandører som kan tenkes å se på anbudskonkurranse som en mulighet til å gå inn i et nytt marked. Utlysning av anbudskonkurranser er både et virkemiddel til å utnytte eksisterende markeder, og til å skape nye. På områder hvor det bare finnes én aktuell leverandør kan staten inngå en toparts avtale om kjøp av tjenester fra leverandøren¹²¹.

Eksempel: Jernbanesektoren

Jernbanesektoren ble arena for anbudskonkurranse første gang i 2005. Da ble retten til å trafikkere Gjøvikbanen utlyst. NSB vant anbudet i konkurranse med et dansk og et fransk selskap. Samferdselsdepartementet administrerte konkurransen.

I 2016 ble resten av den norske persontogtrafikken konkurranseutsatt. Jernbanedirektoratet, som ble opprettet ved årsskiftet 2015/2016, administrerer anbudskonkurransene. Allerede i februar 2016 ble det utlyst konkurranse om å trafikkere Bane Sør. Kontraktsignering med det britiske selskapet Go Ahead fant sted i oktober 2018, etter at selskapet vant anbudet i konkurranse med NSB (nåværende Vy) og SJ. Senere har Jernbanedirektoratet utlyst anbudskonkurranser om Bane Nord og Bane Vest. Togtilbudet i Osloregionen deles i to anbudskonkurranser med trafikkstart 2022 og 2024.

Anbudskonkurransene om å drive persontogtrafikk administreres som nevnt av Jernbanedirektoratet, som er et selvstendig forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet er på sin side heleier av Vy, som deltar i samtlige anbudskonkurranser. Staten er med andre ord involvert i anbudskonkurransene både som kjøper, regulator og eier.

Jernbanedirektoratet lyser ut internasjonale anbudskonkurranser i tråd med EU-regler, og avgjør hvilket selskap som skal tildeles kontrakten¹²². «In appearance» er dette en rolleblanding som kan skape mistanker om at staten favoriserer eget selskap. «In practice» motvirkes faren for forskjellsbehandling av

120 Dette temaet belyses nærmere i kapittel 5.5.

121 Toparts avtaler diskuteres i kapittel 7.3.

122 Jernbanedirektoratet har utformet en anskaffelsesprosedyre som etterstreber åpenhet og rettferdighet for alle tilbydere, og som overholder prinsippene om likebehandling i henhold til EF 1370/2007. Se for eksempel <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/togkonkurranse/aktuelle-konkurranser/trafikkpakke1sor/>

at anbudskonkurransene styres av EU-regler. Begrunnede mistanker om at staten favoriserer eget selskap ville sannsynligvis ført til at konkurrerende selskaper brakte saken inn for ESA. Samtidig har Samferdselsdepartementet, som i praksis jobber tett på Jernbanedirektoratet, lang erfaring med å balansere rollene som eier, regulator og kunde av statlige selskaper. Etableringen av Jernbanedirektoratet som et eget forvaltningsorgan skaper også en organisatorisk avstand til departementet, selv om direktoratets og departementets styringslinjer samles hos samme statsråd. Intervjuer som denne rapporten bygger på tyder på at Jernbanedirektoratet så langt har håndtert anbudskonkurransene profesjonelt.

4.8 Konsesjoner og enerettsområder

En konsesjon er en tillatelse fra offentlige myndigheter til å drive økonomisk og annen virksomhet på visse vilkår. Med en konsesjon følger det bestemte rettigheter og/eller plikter. Konsesjoner må være hjemlet i lov. I noen sektorer eksisterer formelle enerettsområder som gir enkeltvirksomheter monopol i sine vare- og tjenestemarkeder. Enerett og monopoler reguleres ved lov. I noen tilfeller, men ikke nødvendigvis, er eneretten knyttet til konsesjoner.

Bruk av konsesjoner

Konsesjoner anvendes ofte i reguleringen av sektorer som tidligere var dominert av forvaltningsbedrifter som ble styrt direkte av et departement. Da forvaltningsbedriften Luftfartsverket ble omdannet til aksjeselskapet Avinor gikk virksomheten over fra å bli direkte styrt av Samferdselsdepartementet til å bli regulert gjennom konsesjoner. For eksempel har selskapet konsesjon til å anlegge, drive og inneha Bergen Lufthavn Flesland fram til 2033¹²³.

Konsesjoner er forskjellig innrettet, og de stiller ulike typer krav til konsesjonsinnehaveren (konsesjonæren). En konsesjon kan gå sammen med en plikt til å levere samfunnsmessige tjenester, slik Postens nåværende konsesjon stiller krav til fremsendingstider for ulike typer post og pakker¹²⁴. Konsesjonsbetingelsene gir i noen tilfeller enerett til å levere bestemte tjenester, slik Stortinget i 2003 ga Norsk Tipping en konsesjon som medførte enerett til å drive pengespillautomater.

Konsesjoner blir tidvis erstattet av avtaler. Sammenlignet med å endre konsesjonsbetingelser kan avtaler gi selskaper større fleksibilitet til å tilpasse seg teknologiske og samfunnsmessige endringer. Telenor hadde lenge konsesjon til å drive et offentlig telenett og tilby landsdekkende telefontjenester. Konsesjonen ble i 2004 erstattet av en avtale mellom Telenor og Samferdselsdepartementet som påla selskapet plikt til å levere stort sett de samme tjenestene som under den tidligere konsesjonen. På grunn av store teknologiske og markedsmessige endringer ble imidlertid avtalen endret i 2016. Da ble offentlige betalingstelefoner (telefonkiosker), nummeropplysnings-tjeneste og skriftlig og elektronisk telefonkatalog unntatt fra Telenors leveringsplikt¹²⁵.

Statens dobbeltrolle

Staten kan være representert på flere sider av bordet ved en konsesjonstildeling. Dette gjelder blant annet ved tildeling av utvinningstillatelser til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleum i norsk farvann¹²⁶.

Prosessen starter med at Olje- og energidepartementet kunngjør hvilke geografiske områder (blokker) som det kan søkes om utvinningstillatelse for. Hvem som kan søke, hva søknaden skal inneholde, og

123 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/konsesjon_flesland.pdf

124 Postens nåværende konsesjon er midlertidig i påvente av at endringer i postloven skal bli iverksatt i 2020.

125 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/leveringspliktige-tjenester-for-telenor-oppheves/id2469416/>

126 Beskrivelsen av utvalgelsesprosessen bygger på <https://www.norskipetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/>

fremgangsmåten under søkeprosessen følger av EØS-regler og petroleumsloven med tilhørende forskrift. På bakgrunn av søknadene som kommer inn tildeler Olje- og energidepartementet utvinnings-tillatelse til en gruppe selskaper. Tildelingen skjer ifølge departementet på bakgrunn av saklige, objektive, ikke-diskriminerende og på forhånd kunngjorte kriterier. Departementet peker ut et av selskapene i den utvalgte søkergruppen som operatør.

Samtidig som Olje- og energidepartementet fastlegger utvelgelseskriterier og står for utvelgelse av rettighetshaver er departementet majoritetsaksjonær i Equinor med en eierandel på 67%. Selskapet er ofte blant kandidatene som konkurrerer om utvinnings-tillatelser i norsk farvann. Utvelgelsesprosessen er underlagt et strengt lov- og regelverk, og lite tyder på at Equinor gis urettmessige fordeler. Allikevel har enkelte observatører påpekt at selv om Olje- og energidepartementet ikke gir Equinor privilegier «in practice», kan det lett se slik ut utenfra, «in appearance».

Tilsynsrollen

Statlige tilsyn fungerer ofte som administratorer av konsesjoner. Finanstilsynet forvalter regelverket for godkjenninger og krav til konsesjon i alle deler av finanssektoren. Alle som ønsker å starte virksomhet i Norge innenfor ansvarsområdet til Finanstilsynet må søke om tillatelse. Dersom tilsynet oppdager feil og regelbrudd hos et foretak blir det pålagt å rette opp feilen i tråd med konsesjonskravene. Ved alvorlige avvik kan Finanstilsynet trekke konsesjonen tilbake¹²⁷.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) administrerer det offentlige regelverket på teleområdet, blant annet i forbindelse med fordelingen av frekvenser til offentlig mobilkommunikasjon:

«Søknad om frekvensløyve til bruk for offentlig mobilkommunikasjon skal rettast til Nkom. Nkom vil vurdere om bruken av frekvensressursane vil vere knytt til viktige samfunns-messige omsyn. Dette vil normalt dreie seg om frekvensressursar som har stor økonomisk verdi, som har eigenskaper som gjør det særleg relevant å vurdere bruk av dekningskrav eller som i særleg grad har innverknad for samfunns-kritiske funksjonar. I slike tilfelle vil Nkom involvere SD (Samferdselsdepartementet) i den vidare handsaminga. I andre tilfelle handterer Nkom handsaminga av heile tildelinga på eigenhand.»¹²⁸

Konsesjoner, grunnrente og auksjoner

Konsesjoner brukes ofte til å regulere adgangen til å utnytte knappe ressurser som i utgangspunktet er kollektivt eid og under statens jurisdiksjon. Slike konsesjoner kan gi konsesjonærene anledning til å høste grunnrente, dvs. anledning til å høste ekstraordinær avkastning på investert kapital gjennom eksklusiv rett til å utnytte en begrenset ressurs¹²⁹. Blant annet gir konsesjoner til å utvinne olje og gass på norsk kontinentalsokkel tilgang til grunnrente. Som motytelse for å få tilgang til en knapp og ikke fornybar naturressurs må oljeselskapene betale en grunnrenteskatt på 56% på toppen av den ordinære selskaps-skatten på 22%.

127 Avsnittet om Finanstilsynet er hentet fra <https://www.finanstilsynet.no/om-finanstilsynet/>

128 <https://www.nkom.no/teknisk/pmr-profesjonell-mobil-radio/offentlig-mobil/frekvensar-til-offentleg-mobilkommunikasjon>

129 Grunnrente omtales ofte som superprofitt.

Alternativt kan staten erverve en andel av grunnrenten ved å avholde auksjoner over retten til å utnytte knappe ressurser. For eksempel avholdt staten i juni 2018 auksjoner der oppdrettsselskaper kunne by på lokale tillatelser til å oppdrette laks. Auksjonene innbragte totalt 2.9 milliarder kroner. Sammenlignet med grunnrenteskatt er auksjoner mer følsomme for investorers risikovurderinger.

Fiskeridirektoratet beskriver en konsesjon som en samfunnskontrakt:

«Akvakultur er en tillatelsesbasert næring. Kravet om tillatelse innebærer at innehaveren får et særskilt gode, blant annet muligheten til å drive en eksklusiv drift på allmennhetens areal, mot at vilkårene som myndighetene har satt for driften overholdes og at oppdretterne bidrar til verdiskaping både lokalt og nasjonalt. Med andre ord foreligger det en «samfunnskontrakt».¹³⁰(opprinnelige anførselstegn)

Enerettsordninger og konkurranseregulering

Enerett og monopoler strider i utgangspunktet mot EØS-avtalens regler om fritt varebytte. Avtalen tilsier at virksom konkurranse skal være hovedregelen. Ordninger som krever unntak fra EØS-regler må begrunnes med særskilte samfunnsmessige hensyn, for eksempel sosialpolitiske. De tre mest kjente norske eksemplene på unntak er Vinmonopolet, Norsk Tipping og Posten.

Vinmonopolets formål er å avgrense og kontrollere detaljistsalget av alkohol, og er et av de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk. Reguleringen av Vinmonopolet er hjemlet i alkohollova, som pålegger

alkoholomsetningen en egen alkoholavgift til statskassen, og i tillegg har regler om reklameforbud og åpningstider. Formålet med reglene er å begrense alkoholforbruket. Vinmonopolordningen er et lovlig unntak fra EØS-reglene som begrunnes med hensynet til folkehelsen.

EØS-avtalen som Norge inngikk i 1992 fikk store konsekvenser for Vinmonopolet¹³¹. Inntil da hadde selskapet hatt enerett til all import, produksjon og distribusjon av alkohol. EØS-avtalen medførte at Stortinget i 1995 opphevet eneretten til import- og engrossalg. Samtidig ble det bestemt at produksjons- og distribusjonsvirksomheten skulle skilles fra detaljistmonopolet, og videreføres i statsaksjeselskapet Arcus. Mange nye aktører entret importmarkedet, og dette skapte et press i retning av ytterligere liberalisering. Arcus ble privatisert i 2001, og fra 2005 forsvant også Vinmonopolets produksjonsmonopol. Etter den tid har kombinasjonen av taxfreesalg og sterk vekst i nordmenns reisevirksomhet ført til at også Vinmonopolets enerett på detaljistleddet har blitt uthult.

Norsk Tipping har enerett til å arrangere og formidle pengespill i Norge¹³². Det overordnede formålet med enerettsordningen, slik det fremgår av pengespilloven, er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll. Overskuddet fra spillene skal gå til idrett, kultur og andre samfunnsnyttige og humanitære formål. Noe skal også settes av til helse- og rehabiliteringstiltak overfor spilleavhengige. Norsk Tippings spillmonopol er basert på unntak fra EUs konkurranseregler, og primært begrunnet med behovet for å sørge for at pengespill gjennomføres på sosialt ansvarlige måter som forebygger spilleavhengighet.

130 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tidelingsprosessen>

131 Avsnittet bygger delvis på Store norske leksikon <https://snl.no/Vinmonopolet>

132 Pengespilloven §3. Norsk Tipping er nærmere beskrevet i kapittel 9.2.

Enerettsordninger kommer ofte under press fra teknologiske, juridiske og markedsmessige endringer. Norsk Tippings enerettsordning har gjentatte ganger vært brakt inn for Høyesterett og ESA, blant annet i forbindelse med at Stortinget ga selskapet en konsesjon med enerett til å drive pengespillautomater. Hittil har enerettsordningen overlevd. I øyeblikket er utenlandske aktører innen TV-Casino aktive for å skaffe seg konsesjon til å etablere seg i det norske markedet.

Posten Norge er et eksempel på hvordan enerettsordninger utvikler seg dynamisk. Selskapet hadde fram til 2016 enerett på postforsendelser på inntil 50 gram. Eneretten ble begrunnet med at det eksisterte et naturlig monopol. Markedet var ikke større enn at Posten måtte stå for all produksjon alene for at det skulle kunne dras full nytte av stordriftsfordeler i logistikken. Det naturlige monopolet la et økonomisk grunnlag for å krysssubsidiere mellom regioner slik at det ble enhetlige priser i hele landet¹³³.

EUs tredje postdirektiv krevde imidlertid full markedsåpning. Mulighetene til å rettferdiggjøre enerettsordningen med referanse til postens samfunnsmessige betydning i et langstrakt land med spredt bosetting var blitt svekket i takt med at internett førte til store reduksjoner i volumet av tradisjonell brevpost. Regjeringen ga i 2013 EU beskjed om at Norge ville ta direktivet inn i EØS-avtalen, og med det forsvant Postens enerett også på postforsendelser på inntil 50 gram.

133 NOU (2003), avsnitt 4.1.3.1.

KAPITTEL 5

EIERSTYRING

Eierstyring av selskaper med sektorpolitiske formål er et sentralt virkemiddel i statens sektorstyring. Sammenlignet med statens forretningsorienterte selskaper, som skal maksimere verdien av statens investeringer, og hvor statens eierskap handler mest om å bidra til en god forretningsmessig utvikling av selskapene, dreier statens eierstyring av sektorselskaper seg om å sørge for at selskapene fremmer sektorpolitiske mål mest mulig effektivt. Selskapenes vedtekter er blant statens viktigste virkemidler til å eierstyre sektorselskaper.

5.1 Eierskapets formål

Staten deler sine selskaper inn i fire kategorier avhengig av formålet med eierskapet:

1. Forretningsmessige mål, for eksempel Flytoget AS og Mesta AS
2. Forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor, for eksempel Telenor ASA og Kongsberg Gruppen ASA
3. Forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål, for eksempel Posten Norge AS og Vygruppen AS
4. Sektorpolitiske mål, for eksempel Nationaltheatret AS og Avinor AS

Nærings- og fiskeridepartementet beskriver inndelingen slik:

«Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap, selskaper i kategori 1–3, er høyest mulig avkastning over tid. For selskaper i kategori 2 har staten i tillegg et mål om å opprettholde norsk forankring av hovedkontor og tilhørende hovedkontorfunksjoner. For selskapene i kategori 3 har staten forretningsmessige mål og andre samfunnsmessige begrunnelser for statlig eierskap enn forankring av hovedkontor i Norge. Det er 24 selskaper i kategori 1–3, og statens eierinteresser i 20 av disse forvaltes av Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet. Statens eierskap i selskapene i kategori 4 har sektorpolitiske mål. Statens eierskap i disse selskapene forvaltes som oftest av departementene som har det sektorpolitiske ansvaret. Som eier legger staten vekt på at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt».¹³⁴

Formålet med inndelingen er å avklare hvilke mål staten har med eierskapet i ulike typer selskaper. Hovedskillet i statens klassifisering går mellom selskaper med forretningsorienterte og sektorpolitiske mål, dvs. mellom kategori 1–3, og kategori 4. Statens eierskapsmelding presenterer hovedskillet slik:

134 NFD (2018:6)

«For forretningsmessige selskaper med statlig eierandel er statens hovedmål å maksimere verdiene av statens investeringer. For statlige selskaper med sektorpolitiske mål er det et overordnet mål at målsettingene oppnås på en ressurseffektiv måte».¹³⁵

Samtidig med at denne rapporten ble ferdigstilt presenterte regjeringen en ny eierskapsmelding (Meld. St.8. 2019–2020). I denne ble den firedelte klassifikasjonen erstattet av en tredeling. Endringen bestod i hovedsak i at kategori 2 og 3 i den opprinnelige klassifikasjonen ble slått sammen til én kategori. Fortsatt går hovedskillet i det statlige eierskapet mellom selskaper hvor statens mål er høyest mulig avkastning over tid og selskaper hvor staten har sektorpolitiske mål. Den nye eierskapsmeldingen er basert på at rammene for statens eierutøvelse ligger fast, og meldingen rokker således i liten grad ved diskusjonen av eierstyring i denne rapporten.

Statens firedelte klassifisering er nærmere diskutert i appendiks til slutt i rapporten.

5.2 Eierstyringens prinsipper og saksområder

Statens prinsipper for god eierstyring gjelder for alle fire selskapskategorier. Prinsippene har kun gjennomgått marginale modifikasjoner siden de først ble utformet i 2002:

«Statens prinsipper for god eierstyring retter seg mot alle selskaper hvor staten er eier, enten de er heleid eller deleid av staten, og dekker både selskaper der driften er

forretningsmessig basert og selskaper der staten søker å realisere ulike sektorpolitiske og samfunnsmessige formål».¹³⁶

Følgende saksområder inngår i statens eierstyring¹³⁷.

- Selskapets formål og vedtekter. En viktig del av eierstyringen består i å skape en samstemt forståelse mellom eier og styre om selskapets formål. Formålet går fram av selskapets vedtekter, og vedtas på generalforsamling. Selskapet vil ofte ønske en dialog med eier for å avklare hvordan formålet skal forstås. En slik dialog er enklest i forretningsorienterte selskaper der formålet er å oppnå konkurransemessig avkastning på statens investeringer. Sektorselskapenes formål kan inneholde sektorpolitiske føringer og framstå som mer komplekst. Avklaring av formålet tilfører en ekstra dimensjon til eierdialogen mellom staten og sektorpolitiske selskaper.
- Selskapets styre. Sammensetning av selskapenes styre er et av statens viktigste virkemidler for eierstyring. Med årene har staten utviklet mer profesjonelle utvelgelsesrutiner for å sikre at styrets sammensetning representerer kompetanse og erfaring som er godt tilpasset selskapets formål og virksomhetsområde. Kompetanse er statens viktigste kriterium ved utvelgelse av styremedlemmer, og handler om erfaring, bakgrunn, kapasitet og personlig egnethet. Staten legger også vekt på mangfold.
- Virksomhetsstyring. Staten legger økende vekt på å følge opp selskapenes rammebetingelser, strategi, beslutningsprosesser, styringsmål og ressurseffektivitet. Mye av oppfølgingen av

135 Meld. St. 27 (2013–2014), s. 66

136 Meld. St. 27 (2013–2014), s. 66

137 Framstillingen av saksområdene i statens eierstyring innskrenker seg til å drøfte hovedinnholdet i hvert av områdene. Gjennomgangen bygger blant annet på <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/>. For en mer utfyllende framstilling vises det til denne referansen.

selskapenes virksomhetsstyring skjer gjennom dialog på regelmessige møter mellom staten og selskapets ledelse. På disse møtene kan staten, på samme måte som aksjeeiere i private selskaper, ta opp temaer knyttet til selskapets virksomhet og utvikling. Synspunkter som staten gir uttrykk for på slike møter er innspill som det er opp til selskapets styre å ta stilling til. Dersom staten ønsker å forplikte selskapets styre kreves vedtak på selskapets generalforsamling.

- Effektiv kapitalstruktur og riktig utbytte. Styret har overordnet ansvar for at selskapets kapitalstruktur, dvs. gjeld versus egenkapital, er tilpasset selskapets mål, strategi og risikoprofil. Høy egenkapital kan føre til lav avkastning på egenkapitalen, og skape «free cash flow» som selskapet kan bruke til å gjennomføre prestisjefylte utviklingsplaner som kan være til større glede for ledelsen enn staten. Høy gjeldsgrad kan på den annen side medføre høye finansieringskostnader og økt økonomisk risiko. Staten utarbeider avkastningsmål og utbytteforventninger til sine forretningsorienterte selskaper. Tilsvarende krav stilles normalt ikke til sektorselskaper, selv om noen av disse betaler utbytte til staten. Til gjengjeld forventer staten at sektorselskaper når sine mål på en ressurs-effektiv måte.
- Bærekraft og samfunnsansvar. Staten følger dette temaet opp som en integrert del av den løpende eierstyringen, blant annet på et årlig møte med selskapene. Staten vektlegger samfunnsansvar og bærekraft både fordi det bidrar til å ivareta statens aksjonærverdier, og fordi det stilles særlige krav til at statlige selskaper opptrer etisk og samfunnsmessig forsvarlig.

- Åpenhet og god rapportering. Staten trenger relevant informasjon til rett tid for å vurdere selskapenes resultater, utvikling, strategi og måloppnåelse. Transparens kan styrke tilliten til selskapene både blant investorer og hos allmenheten.

5.3 Eierstyring og sektorstyring

Som regulator gjennomfører staten tiltak rettet inn mot markeder hvor statens egne selskaper konkurrerer. I noen sektorer behandler for eksempel staten konsesjonsøknader fra statlige og private selskaper samtidig. Slik sektorstyring skal skje med distanse til statens eierstyring.

- Et tydelig skille mellom rollene som eier og regulator trengs for at reguleringstiltak skal oppfattes som uhildet og saklig begrunnet. Med rette eller urette kan staten bli mistenkt for å benytte makten som regulator til å gi uberettigede særfordeler til egne selskaper, for eksempel ved tildeling av kontrakter etter anbudskonkurranse. Tilsvarende kan staten bli kritisert for å la medieskapte politiske hensyn få prege reguleringstiltak på bekostning av selskapets beste. Resultatet kan bli at tilliten til staten som eier svekkes.
- Blanding av rollene som eier og regulator kan føre til at eierstyringen får for lite oppmerksomhet. Reguleringsrelevante temaer står ofte høyest på sektordepartementenes dagsorden. Dette kan særlig ramme eierstyringen av sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper med samfunnsmessige tilleggsmål.

Intervjuer i tilknytning til denne rapporten tyder på at eierstyringen av sektorselskaper kan få begrenset

oppmerksomhet sammenlignet med selskapenes rolle som sektorpolitiske virkemidler¹³⁸. Sektordepartementer med eieransvar har ikke alltid kapasitet og kompetanse til å følge både regulator- og eierrollen like godt opp. I en travel hverdag får regulatorrollen ofte størst oppmerksomhet.

Samtidig tyder intervjuene på at eierstyringen av sektorselskaper nå vektlegges mer enn tidligere. Spørsmål knyttet til kapitalstruktur, styresammensetning, vedtekter og årsmelding behandles nå mer systematisk. Endringen henger blant annet sammen med at Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har blitt tilført tilstrekkelige ressurser til å kunne fungere som et ressurs- og kompetansesenter for eierskapsavdelingene og eierskapsseksjonene i sektordepartementene.

Det har vært en viss ubalanse mellom sektordepartementers eierstyring og regulering av selskaper som kombinerer forretningsorienterte og samfunnsmessige mål (kategori 3-selskaper). I praksis er sektordepartementene mest interesserte i regulatoriske sider ved slike selskapers virksomhet. Kategori 3-selskaper som har fått eierstyringen flyttet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet blir eksponert for tydeligere finansielle forventninger og tettere oppfølging av forretningsmessige resultater.

Selskaper med forretningsmessige mål

Statens eierskapsmelding legger til grunn at målet om konkurransemessig avkastning på investeringer i kommersielle selskaper skal oppnås ved at selskapene drives på forretningsmessig basis og i konkurranse med andre selskaper¹³⁹. Det gjelder også forretningsorienterte selskaper som staten har pålagt å ha hovedkontor i Norge, og selskaper som har fått spesifikt definerte tilleggsmål.

Dersom et forretningsorientert selskap er pålagt samfunnsmessige tilleggsmål vil dette framgå av vedtektene. Samfunnsmessige hensyn som går utover slike tilleggsmål skal ivaretas med generelle sektorpolitiske virkemidler, for eksempel markedsreguleringer, konsesjonsregler og forretningsmessige kjøp fra selskapene.

Når staten insisterer på et tydelig skille mellom eierstyring og sektorstyring av sine forretningsorienterte selskaper er det for å fjerne eventuell tvil om hvorvidt statens eierskap har forretningsmessige mål. Dersom eierstyringen hadde gått utover selskapenes forretningsmessige utvikling kunne det skapt inntrykk av at staten blandet ikke-kommersielle hensyn inn i sin eierskapsforvaltning. Staten er særlig eksponert for denne typen mistanker på grunn av departementenes tette koplinger til politiske prosesser.

Statens skille mellom forretningsmessig eierstyring og sektorpolitiske tiltak henger også sammen med EØS-avtalens konkurranseregler, og spesielt avtalens forbud mot offentlig støtte¹⁴⁰. Forbudet omfatter ikke bare direkte tilskudd, men også lån på spesielt gunstige vilkår, offentlige garantier, manglende krav til kapitalavkastning, eller tilgang til infrastruktur under markedspris.

For å avgjøre om offentlig støtte forekommer legger EU-domstolen det såkalte markedsinvestorprinsippet til grunn: Offentlig støtte forekommer dersom selskapene tilføres kapital på gunstigere vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor ville ha gjort. Dette prinsippet ligger til grunn for formuleringen om at statens mål er å oppnå konkurransemessig avkastning på sine investeringer i selskapene. En avkastning er konkurransemessig dersom den er minst like høy som den avkastningen staten ville oppnådd desom den

138 Se også Colbjørnsen (2018:22-24).

139 Meld. St. 27 (2013-2014), s. 55-56.

140 Dette og neste avsnitt bygger på Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013), s. 19

hadde gjennomført en alternativ investering med omtrent samme risikoprofil. Et selskap med høy risikoprofil vil gi høy avkastning over tid, men gi store variasjoner fra år til år, mens et selskap med lav risikoprofil gir lavere langsiktig avkastning, men mindre årlige svingninger.

Selskaper med sektorpolitiske mål

Sektorselskapenes måloppnåelse krever en tettere eierstyring fra statens side enn det som praktiseres i forretningsorienterte selskaper. Sektorpolitiske mål er ofte mer komplekse og sammensatte enn målet om å oppnå konkurransemessig avkastning på statens investeringer. Sektorselskapene kan ikke på samme måte som kommersielle selskaper nå sine mål bare gjennom å drive på forretningsmessig basis i konkurranse med andre kommersielle aktører. Sektorselskapene har effektivitetsmål, men ikke forretningsmessige mål. Effektivitetsmål inngår i forretningsmessige mål, men forretningsmessige mål krever i tillegg at selskapets inntekter erverves på kommersiell basis. Mange av sektorselskapene får sine inntekter fra statlige tilskudd eller gjennom statlige avgifter og gebyrer. Sektorselskaper som finansieres med egne inntekter slipper stort sett å måtte konkurrere om inntektene med kommersielle selskaper, slik tilfellet er for Vinmonopolet og Norsk Tipping.

Behovet for tett eierstyring av sektorselskaper oppstår fordi staten har styringsbehov som krever en tydeligere avgrensning av selskapets virksomhet enn det som kan oppnås gjennom generelle markedsreguleringer. Eierstyring kan benyttes til å innrette selskapets formål og virksomhetsidé i tråd med de sektorpolitiske mål som staten vil oppnå. I henhold til statens prinsipper for god eierstyring skal en slik sektorpolitisk innramming av selskapets virksomhet

ivaretas gjennom bestemmelser i selskapets vedtekter¹⁴¹. Med utgangspunkt i vedtektene kan det føres en fortløpende dialog mellom selskapets ledelse og eierdepartementet om selskapets videre utvikling. Vedtektene er et av statens mest brukte virkemidler til å eierstyre sektorselskaper.

Sektorpolitisk styring av sektorselskapene skjer også gjennom økonomiske tilskudd til enkeltselskaper. Tilskuddene gis i tråd med bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement, Økonomiregelverket i staten og EUs regelverk om offentlig støtte. Tilskuddene fordeles til selskapene av departementene og følges opp gjennom rapporterings- og oppfølgingsmøter. Sektorselskaper som får store deler av sine inntekter i form av bevilgninger over statsbudsjettet kan bli gjenstand for detaljstyring i tråd med bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement og Økonomiregelverket i staten. I noen tilfeller kan detaljstyringen bli så omfattende at selskapene følges opp som om de var underliggende forvaltningsorganer og ikke selvstendige rettssubjekter. Dette vil i så fall innsnevre handlingsrommet for eierstyring¹⁴².

Når selskapsformen først er etablert tilsier selskapslovgivningen at selskapene gis en viss frihet. Det gjelder både forretningsorienterte selskaper og sektorselskaper. Rolledelingen mellom eier, styre og daglig leder skal respekteres. Selskapsorganisering innebærer at forvaltningen av selskapet overdras fra et departement til selskapets styre. Selskapslovgivningen gir styrene et forvaltningsansvar som ellers ville ligget i departementet og hos statsråden. En intervjuundersøkelse blant styreledere i statlige selskaper tyder på at ikke alle saksbehandlere i sektordepartementene legger selskapsmodellens rolledeling til grunn. På kontaktmøter med selskapene kan noen av saksbehandlerne engasjere seg i operative

141 Meld. St. 27 2013–2014), s. 68–69.

142 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013:7)

temaer og jobbe seg langt nedover i detaljer. Den nevnte styrelederundersøkelsen viser imidlertid at departementenes ledelse er mer nøye på rolle-
delingen:

«Etter hvert har ... departementenes ledelse blitt mer nøye med å sette grenser for hvor detaljert informasjon de ønsker å motta om selskapet. Statsråden kan bli trukket til ansvar for driftsmessige forhold dersom departementet vet for mye»¹⁴³

5.4 Eierstyring i praksis

Dette avsnittet beskriver hvordan staten utøver eierstyring i praksis. Framstillingen tar utgangspunkt i den eierstyringen som Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) praktiserer overfor selskaper med forretningsmessige mål. Dette er den selskapstypen Eierskapsavdelingen i NFD har mest erfaringer med. Som nevnt tidligere i dette kapitlet er statens prinsipper for god eierstyring de samme i forretningsorienterte selskaper og sektorselskaper.

Modellen som benyttes av Eierskapsavdelingen i NFD representerer en norm for statens eierskapsforvaltning. Normen er formulert i regjeringens eierskapsmelding og i de årlige eierberetningene som Eierskapsavdelingen i NFD gir ut.¹⁴⁴ Regjeringen la fram en ny eierskapsmelding i november 2019. Næringsministeren har slått fast at de store linjene i dagens eierskapsforvaltning ligger fast, samtidig som en viss videreutvikling er nødvendig for å sørge for en fortsatt god og bærekraftig forvaltning:

«Ambisjonen er blant annet å være tydeligere på mål og begrunnelser for statens eierskap i selskapene. Dette gjør det enklere for selskapene og staten som eier å følge opp målene. Forventningene til selskapene, som skal bidra til måloppnåelse og åpenhet om hva staten som eier er opptatt av, vil også tydeliggjøres i den nye meldingen».¹⁴⁵

For noen år tilbake fikk Eierskapsavdelingen i NFD i oppdrag å fungere som et ressurs- og kompetansesenter for andre departementers eierstyring. Intervjuer som denne rapporten bygger på indikerer at avdelingen er godt i gang med å utføre oppdraget, ikke minst når det gjelder å profesjonalisere oppnevningen av styrer i statlige selskaper. Det foreligger imidlertid ikke systematisk empiri om hvordan eierstyring praktiseres i departementsfellesskapet som helhet. Totalt tolv departementer forvalter i dag statens eierskap.

Generalforsamling

Selskapslovgivningen innebærer at staten bare kan forplikte selskapets styre gjennom vedtak fattet av selskapets generalforsamling¹⁴⁶. Et styre som ikke finner å kunne innrette seg etter et slikt vedtak må stille sine plasser til disposisjon. Alle synspunkter og signaler staten måtte komme med i sin dialog med selskapet utenom generalforsamlingen er å betrakte som innspill til selskapets styre. Styret plikter å ta stilling til slike innspill på selvstendig basis. Normalt vil et styre legge stor vekt på eiers synspunkter. En dominerende eier som finner styret for egenrådige kan til enhver tid skifte ut hele eller deler av styret uten nærmere begrunnelse. Det hører imidlertid til sjeldenhetene at relasjonen mellom staten og selskapenes styrer settes på spissen.

143 Colbjørnsen (2018:39)

144 Meld. St. 27 (2013–2014), NFD (2019)

145 Næringsminister Torbjørn Røe Isaksen i Statens Eierberetning 2018. Se NFD (2019:3).

146 Som tidligere nevnt innbefatter betegnelsen generalforsamling også betegnelsen foretaksmøte

Staten tilstreber å unngå å instruere styret gjennom generalforsamlingsvedtak i enkeltsaker. Slike vedtak risikerer å pulverisere selskapslovgivningens rolledeling mellom eier og styre, og gjøre statsråden parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for beslutninger som tilligger styrets ansvarsområde. Bevisstheten om at selskapsorganisering begrenser mulighetene til direkte styring av selskapene har økt i staten. En intervjuundersøkelse blant styreledere i statlige selskaper tyder på at staten opptrer med større respekt for ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder i dag enn for 15–20 år siden¹⁴⁷.

Den årlige generalforsamlingen i forretningsorienterte selskaper behandler faste punkter som styrets årsberetning, vedtektsendringer, årsregnskap, eventuell utbetaling av utbytte og styrevalg. Tidvis behandles også selskapets kapitalstruktur, for eksempel låneopptak og tilbakekjøp av aksjer.

Styrets forslag til lederlønnserklæring legges etter loven fram for generalforsamlingen til rådgivende avstemning¹⁴⁸. Lederlønnserklæringen inneholder styrets retningslinjer for godtgjørelser til ledende ansatte. Staten tar aktivt stilling til styrets forslag, og gir uttrykk for sitt syn, særlig dersom forslaget bryter med statens egne retningslinjer. Styret kan i prinsippet velge å ikke innrette seg etter generalforsamlingens rådgivende vedtak, men det ville normalt blitt betraktet som lite klokt.

I mange sektorselskaper behandler generalforsamlingen også selskapenes sektorpolitiske oppdrag. Eksempelvis behandler NRKs generalforsamling selskapets utførelse av allmennkringkasteroppdraget.

Foretaksmøtet i regionale helseforetak vedtar statens rammer og krav til virksomheten. Regionale helseforetak styres mer detaljert gjennom foretaksmøtet enn det som er vanlig i de aller fleste sektorselskaper, en praksis som blant annet følger av helseforetaksloven (se særlig §30)¹⁴⁹.

I forretningsorienterte selskaper går selve generalforsamlingen normalt greit unna, og bringer sjelden overraskelser. Sakene er normalt godt forberedt. Et selskap som har saker som krever generalforsamlingsvedtak vil på forhånd sørge for å utforme et forslag som eierne kan slutte seg til. Selve generalforsamlingen er normalt en utkvittering av det man blir enige om gjennom dialog i forkant. I børsnoterte selskaper kan det unntaksvis hende at uenighet mellom ulike aksjonærgrupper spilles ut på generalforsamlingen.

Departementenes og selskapenes forberedelser til generalforsamlingen begynner god tid i forveien. For eksempel lager Eierskapsavdelingen i NFD hvert år en årsplan for hvilke temaer det vil arbeide videre med for hvert enkelt selskap. Allerede rundt sommerferien året i forveien starter forberedelsen av styrevalg. Samme høst begynner prosessen med å formidle eiers forventninger til utbytte. Ved nyttår forberedes eventuelle kapitaliseringssaker, og i januar/februar får departementet tilsendt selskapets forslag til lederlønnserklæring. Når generalforsamlingen kommer er departementet godt forberedt til å velge hvilke saker det ønsker å markere seg på.

Som en del av forberedelsene til generalforsamlingen går Eierskapsavdelingen i NFD grundig gjennom styrets forslag til årsberetning, og gjør en vurdering

147 Colbjørnsen (2018:20–29)

148 Lovbestemmelsen følger av allmennaksjeloven §§6–16a, og gjelder i utgangspunktet bare for ASA-selskaper. I statens egne retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel heter det at bestemmelsen bør gjøres gjeldende gjennom vedtaksbestemmelse for alle selskaper som staten har eierandel i, og som ikke defineres som «små foretak» etter regnskapsloven. Se Knudsen og Fagernæs (2017:42–43).

149 Styringen av NRK og regionale helseforetak utdypes i henholdsvis kapittel 10 og 11.

av om man er komfortabel med beretningen. Dersom det ikke er tilfellet, og manglene er tilstrekkelig store og vesentlige, vurderes protokolltilførsel og stemmeforklaring på generalforsamlingen. Den vanligste måten å markere manglende tilfredshet på er imidlertid å si fra på generalforsamlingen at staten vil følge saken opp i den påfølgende eierdialogen.

Eierdialog og uformell kontakt

Det foregår en utstrakt eierdialog og kontakt mellom staten og selskapene utenom generalforsamlingen, blant annet i form av kvartalsvise eller tertialvise eiermøter¹⁵⁰. På første eiermøte etter generalforsamlingen kan Eierskapsavdelingen i NFD gi uttrykk for hvordan det har forstått selskapets årsrapport, og begrunne hvorfor rapporteringen eventuelt ikke er i tråd med statens forventninger. Saken kan deretter bli bearbeidet videre, noen ganger helt fram til neste generalforsamling. Departementet forventer at selskapet følger innvendingene opp, og at det har skjedd en forbedring i den årsberetningen som legges fram året etter.

Departementet tillegger eiermøtene og eierdialogen med selskapene stor vekt. Det lages notater i forkant og etterkant av møtene. Dialogen på møtene øker departementets forståelse for selskapenes forretningsmodell, virksomhetsstyring, verdidrivere og risiko-områder. Selskapene orienterer om økonomisk utvikling, avkastning på egenkapital, endringer i kapitalstruktur, balanseutvikling, og leder- og medarbeiderutvikling. Møtene gir god bakgrunn for departementets forberedelser til selskapets generalforsamling.

Det forekommer utstrakt kontakt med mellom staten og selskapene også utenom eiermøtene. Saker kan oppstå ad hoc, samtidig som det pågår prosesser knyttet til utbytteforventninger og oppfølging av selskapenes samfunnsansvar og bærekraft. Departementet kan ha behov for å få utdypet spesielle temaer, for eksempel hvordan selskapet arbeider med ny teknologi og iverksetting av strategi. Poenget med slike seminarlignende møter er ikke at departementet skal markere synspunkter på spesifikke investeringer, eller legge seg opp i strategien som sådan, men kunne stille spørsmål og skaffe seg informasjon som er relevant for å fylle eierrollen, for eksempel for å avklare hva slags kvalifikasjoner som kreves når et nytt styre skal settes sammen¹⁵¹.

Uformell informasjonsutveksling er også nyttig for selskapene. Å lese statens eierskapsmeldinger og eierberetninger er ikke alltid tilstrekkelig til at styreleder og konsernsjef skal ha tilstrekkelig innsikt i hvordan statens eierskap utøves. Departementene trenger ofte å utdype statens prinsipper for eierstyring, ikke for å gi selskapene signaler, men for å gjøre det mest mulig tydelig hva staten er opptatt av som eier, og hva statens prinsipper for godt eierskap betyr i praksis.

Eierstyring gjennom vedtekter

Selskapenes vedtekter er en viktig del av eierstyringen. Vedtektene angir selskapets formål og legger øvrige rammer for virksomheten. Vedtektenes detaljrikdom varierer med eierskapets formål.

150 Se for eksempel Samferdselsdepartementet (2008: 10)

151 Se Sjø (2018)

Forretningsorienterte selskaper har kortfattede vedtekter. De angir normalt selskapets formål og adresse, og inneholder få rammer for virksomheten ut over det. Equinor ASAs vedtekter er et typisk eksempel. I tillegg til selskapets formål og forretningsadresse inneholder vedtektene standard bestemmelser om aksjekapital, styre, bedriftsforsamling, valgkomite, og avholdelse av generalforsamling. Vedtektenes eneste unike føring er at selskapet skal avsette statens petroleum som produseres fra statens deltagerandeler på norsk kontinentalsokkel (SDØE).¹⁵²

Mange av statens forretningsorienterte virksomheter har endret seg fra å være en integrert del av statsforvaltningen, til først å bli omdannet til selvstendige selskaper, deretter konkurranseutsatt, for så, i noen tilfeller, å bli delprivatisert og børsnotert. Gjennom denne prosessen har også vedtektene endret seg. Vedtektsfestede føringer som selskapene tidligere måtte operere innenfor, og som var en essensiell del av eierstyringen av selskapene, har gradvis blitt borte. Overgangen fra å være en del av staten til å bli et konkurranseutsatt og kanskje børsnotert selskap kan leses ut av at vedtektene har blitt enklere over tid.

Staten kan ønske å benytte vedtektene til å ramme inn sektorselskapers virksomhetsområder. Når staten vil at regionale helseforetak bare skal kunne ta opp lån gjennom statlige lånebevilgninger tas dette inn i vedtektene.¹⁵³ Vedtektene benyttes også til å spesifisere forretningsorienterte selskapers tilleggsmål (kategori 3-selskaper). For eksempel legger Investinors vedtekter føringer på hva slags selskaper Investinor skal investere i, og hvor store beløp som kan investeres i nærmere angitte bransjer.¹⁵⁴

Eierstyring gjennom styreoppnevning

Eierskapsavdelingen i NFD har utformet en prosedyrebeskrivelse som dokumenterer avdelingens framgangsmåte for oppnevning av styrer i statlige selskaper. Prosedyrebeskrivelsen er nå i ferd med å bli tatt i bruk i samtlige eierdepartementer.

Børsnoterte selskaper har valgkomiteer. Staten er vanligvis representert i disse. I heleide statlige selskaper oppnevnes styrene av eierdepartementene. Eierskapsavdelingen i NFD har vært en pådriver for å profesjonalisere styreoppnevninger i både børsnoterte og heleide selskaper. Børsnoterte selskapers valgkomiteer følger nå stort sett den prosedyren som er utviklet av Eierskapsavdelingen i NFD.

Prosessen tar gjerne opp til et år. Den begynner med å vurdere selskapets behov. Deretter vurderes hvilke kompetanser styret bør romme, og på hvilke områder kompetansen eventuelt bør styrkes. Dette leder fram til en kravspesifikasjon som etterfølges av en vurdering av potensielle kandidater til å oppfylle denne. Det søkes bredt i Norge, av og til også i utlandet. Kandidater intervjues, og samtaler gjennomføres med medlemmer av sittende styre og selskapets ledelse.

Departementene følger aktivt med i styrets arbeid. Dersom et styre viser seg å ikke være optimalt sammensatt venter man ikke nødvendigvis til neste formelle valg med å gripe inn. Det hører imidlertid til sjeldenhetene at det gjøres endringer midt i et år. Utskiftninger er et krevende arbeid, og medlemmer kan ikke erstattes på dagen.

Det gjøres årlige vurderinger av styret. Det normale er å bli valgt for inntil to år. I uttrykket «inntil to år» ligger det imidlertid et signal om at man kan skiftes ut etter

152 <file:///C:/Users/A0110556/Downloads/equinor-asa-vedtekter-2018-05-15.pdf>

153 Se Vedtekter for Helse Sør-Øst RHF, §12.

154 Se Vedtekter for Investinor AS. <https://www.investinor.no/om-oss/selskapsvedtekter/>

bare ett. Det er ikke uvanlig at utskiftninger skjer etter et år. Derimot er det som nevnt mer sjelden med utskiftninger gjennom året.

«§10-saker»

Da de tidligere statsmonopolene ble omdannet fra forvaltningsbedrifter til selskaper på 1990-tallet mistet statsråden muligheten til å instruere selskapene direkte. De forvaltningsbedriftene som ble organisert som statsaksjeselskaper ble i stedet utstyrt med en egen paragraf i vedtektene (§10). Denne påla styret for selskapene å forelegge for statsråden alle saker som kunne antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning. Slike saker omtales gjerne som «§10-saker». Virksomheter som ble organisert som statsforetak har en tilsvarende bestemmelse i statsforetaksloven¹⁵⁵.

«§10»-bestemmelsen ble opprinnelig innført for å gi statsråden en mulighet til å komme tettere på statsaksjeselskapenes styrer enn eierstyring normalt skal gi grunnlag for. «§10» ble innført som en sikkerhetsventil, og som en erstatning for at statsaksjeselskapsformen hadde fratatt statsrådene direkte styringsmyndighet over virksomheten.

Erfaring tyder på at «§10» har vært lite brukt i enkelt-saker. Paragrafen pålegger imidlertid også styrene å utforme en årlig plan for selskapet (med datter-selskaper). Planen skal inneholde følgende:

- En statusbeskrivelse av markedet og konsernet, herunder utviklingen i konsernet siden den forrige planen ble lagt frem.
- Hovedtrekk ved konsernets virksomhet de kommende år, herunder større omorganiseringer, videreutvikling og avvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye.

- Konsernets investeringsnivå, vesentlige investeringer og finansierungsplaner.
- Vurderinger av den økonomiske utvikling i planperioden.
- Rapport om tiltak og resultater vedrørende selskapets samfunnsoppdrag, samfunnsplågte oppgaver og samfunnsansvar.
- Vesentlige endringer i «§10-planer» som tidligere er lagt frem.

«§10-planer» nedfeller seg fra tid til annen i stortingsmeldinger om selskapene, og normalt gir Stortinget sin tilslutning til selskapenes strategi og planer.

«§10 –planer» gir en statsråd muligheter til å komme i tett dialog med styret om selskapets planer og virksomhet. Dette kan både begrense og utvide styrets handlingsrom. Styret kan i noen tilfeller oppleve et uformelt press som innsnevrer dets reelle autonomi. Samtidig vil behandlingen av «§10-planen» gjøre departementet og statsråden kjent med hvilke vesentlige saker styret vil arbeide med i året som kommer. En godkjent «§10-plan» kan forankre selskapets strategi og planer som helhet i departementet, og gi styret og daglig leder handlingsrom til å lede selskapet uten å måtte forelegge enhver vesentlig enkeltsak for statsråden.

«§10»-bestemmelsen ble særlig tatt inn i vedtektene til sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper med spesifikt definerte tilleggsmål, dvs. kategori 3- og 4-selskaper. Etter hvert som noen av disse selskapene har blitt mer entydig forretningsorienterte, og eierskapsforvaltningen har blitt flyttet til Eierskapsavdelingen i NFD, har gjerne «§10» blitt fjernet fra vedtektene. Det siste selskapet som mistet «§10» var Posten Norge AS.

155 Statsforetaksloven §23

5.5 Organisering av statens roller som regulator og eier

Forvaltningen av rollene som regulator og eier kan enten integreres i samme sektordepartement, eller deles mellom et sektordepartement og et eierdepartement, i praksis Eierskapsavdelingen i NFD. To faktorer er særlig viktige å ta hensyn til:

- Opererer selskapet i markedskonkurranse med andre kommersielle aktører?
- Hvor viktig er sektorpolitikk og eierkompetanse for styringen av selskapet?

Svaret på disse spørsmålene er forskjellig for sektorselskaper og forretningsorienterte selskaper i konkurranse.

Forretningsorienterte selskaper i konkurranse

Statlige selskaper i konkurranse må forholde seg til EØS-regelverkets bestemmelser om forbud mot offentlig støtte. Dersom regulering og eierstyring ivaretas av samme sektordepartement kan det lett oppstå mistanker om at statlige reguleringer favoriserer statens egne selskaper. Selv om eierstyring og regulering er lagt til ulike departementsavdelinger, vil de hierarkiske styringslinjene i departementet til slutt samles hos samme departementsråd og statsråd. I departementer som forvalter eierskapet til få selskaper kan eier- og regulatorrollen av praktiske grunner bli håndtert av de samme personene. Faren for at staten skal favorisere egne selskaper behøver ikke være stor «in practice». Det norske embetsverket er kjent for høy profesjonell integritet, og har tradisjon for å håndtere statens ulike roller på ryddige måter. Mistanker kan allikevel oppstå sett utenfra, slik at usaklig favorisering av statens selskaper forekommer «in appearance». Resultatet kan bli svekket tillit til

staten som eier, og mistanker i markedet om at norske reguleringsmyndigheter svekker virksom konkurranse.

Hvis staten er eneeier i et selskap i konkurranse kan en samling av eierstyring og regulering i samme sektordepartement gjøre staten overforsiktig i sin eierstyring. Av frykt for å skape mistanker om å regulere til fordel for egen virksomhet, og for å unngå at konkurrerende selskaper klager staten inn for ESA, kan et sektordepartement bli unødig passivt i sin eierstyring. Selskaper i konkurranse trenger eiere som er genuint opptatt av at eget selskap skal lykkes, og som bidrar til selskapenes forretningsmessige utvikling. En god eier skal utfordre og stille krevende spørsmål til selskapets ledelse, og ta affære når ting ikke fungerer. Selskapet trenger et tydelig «call to arms» fra sin eier om å utvikle en konkurransekraftig strategi for virksomheten.

Som deleier i børsnoterte selskaper vil staten opptre som en av flere eiere, og måtte forholde seg til aksjemarkedets lover og regler. Da står staten friere til å agere som en aktiv eier¹⁵⁶.

Å samle eierskapsforvaltningen i et eget departement kan gjøre det lettere å utvikle et sterkt kompetansemiljø for eierstyring. Et slikt miljø kan oppnå en kritisk masse av medarbeidere, og ha lettere for å utvikle spisskompetanse innen eierstyringens mange spesialiteter. Eierstyring av store og komplekse selskaper reiser ofte spørsmål som krever tilgang på spesialiserte kollegaer som kan utfylle hverandres kompetanse. Det kan være vanskelig å utvikle tilsvarende fagmiljøer i et sektordepartement hvor eierstyring utgjør en liten del av en bred saksportefølje.

156 Dette poenget vil bli utdypet i kapittel 9.5.

Det er sannsynligvis lettere å rekruttere toppkvalifiserte medarbeidere til å arbeide med eierskap i et spesialisert eierdepartement. Eierskapsavdelingen i NFD ble i 2011 gitt ressurser til å foreta en vesentlig utvidelse av fagmiljøet, noe som også styrket avdelingens muligheter til å fungere som et ressurs- og kompetansesenter for eierstyring i andre departementer.

Argumentene over taler for at hovedregelen bør være å legge eierstyringen av konkurranseeksponerte statlige selskaper til et eget eierdepartement, dvs. til Eierskapsavdelingen i NFD, mens sektorreguleringen ivaretas av et relevant sektordepartement. En delt modell anbefales også av OECD, og er i dag langt på vei gjennomført i Norge. 20 av 24 selskaper som staten eier helt eller delvis, og som opererer i konkurranse med andre kommersielle aktører, eierstyres gjennom Eierskapsavdelingen i NFD¹⁵⁷.

Sektorselskaper

Deling av eierstyring og regulering er mindre aktuelt for statlige sektorselskaper uten konkurranse. Jo tettere sektorpolitiske hensyn og eierstyring er koplet sammen, jo mer hensiktsmessig vil det ofte være å integrere eierstyring og regulering i samme departement. En slik organisering gjør det mulig å utnytte samme sektorvise spesialistkompetanse i både eier- og regulatorrollen. Dersom eierstyring og regulering er nært forbundet, men allikevel er lagt til hvert sitt departement, risikerer staten å måtte bygge dublerende fagmiljøer. Eierdepartementet må supplere seg med relevant reguleringskompetanse, mens sektordepartementet må bygge sin egen eierstyringskompetanse. En slik dublering vil ikke være kostnads-effektiv.

I departementer som integrerer eier- og regulatorrollen kan samme avdeling, og kanskje samme personer, ivareta begge roller. Dette krever at saksbehandlere og embetsverk er særlig bevisste på når de fungerer i eierrollen og når de forvalter regulatorrollen. Styreledere i statlige selskaper som eierstyres av sektordepartementer mener departementets medarbeidere stort sett lykkes med å skille eier- og regulatorrollene. Imidlertid opplever enkelte styreledere at sektorpolitiske utfordringer og resultater tiltrekker seg mer oppmerksomhet og interesse enn eierskapsforvaltning.¹⁵⁸

I et sektordepartement som forvalter eierskapet til få selskaper kan det være praktisk å organisere eierstyringen som en seksjon i en sektorpolitisk avdeling. I så fall risikerer eierstyringen å bli marginalisert. Hvis departementets størrelse gjør det naturlig kan det være en fordel å legge sektorstyring og eierstyring i ulike avdelinger, slik man har gjort i Helse- og omsorgsdepartementet.

Noen sektorselskaper opererer i delvis konkurranse, og det er da et mer åpent spørsmål om eierstyring og regulering bør samles eller deles.

Samordning mellom eierdepartement og sektordepartement

Når eierstyring og sektorstyring plasseres i hvert sitt departement oppstår det behov for samarbeid og dialog departementene imellom. Statens mål om maksimal avkastning på investeringer i forretningsorienterte selskaper kan komme i konflikt med statens sektorpolitiske ambisjoner. Prosjekter som staten som helhet kunne vært tjent med risikerer å bli lagt til side. Forretningsorienterte selskaper kan bli forhindret fra å delta i kommersielt interessante sektorpolitiske satsinger, slik følgende eksempel illustrerer.¹⁵⁹

157 NFD (2019:6) I tabellen det refereres til er det listet opp at staten eier totalt 25 konkurranseeksponerte selskaper. Et av selskapene, Aerospace Industrial Maintenance Norway AS, eies nå ikke lenger av staten. Se fotnote 1 på side 6 i NFD (2019).

158 Colbjørnsen (2018:39).

159 Eksemplet er anonymisert og delvis konstruert.

En statsråd i et sektordepartement har ambisjoner om å skape økt konkurranse i en sektor. Formålet er å bedre tjenestetilbudet. Statsråden ønsker å involvere et av statens forretningsorienterte selskaper. Selskapet er heleid av staten, og opererer allerede innenfor den aktuelle sektoren. Det eierstyres av et eget eierdepartement.

Satsingen vil medføre at selskapet utvider sitt strategiske virkeområde og får en mer sentral posisjon innen sektoren. Det kreves investeringer fra selskapets side. Selskapet vurderer at risikoen forbundet med satsingen kan forsvares kommersielt, men ikke uten en viss mulighet for at statens utbytte fra selskapet kan bli noe redusert de første par årene, før investeringen begynner å gi resultater.

Et eierdepartement vil normalt avstå fra å ha en mening om fornuften i en slik strategisk satsing, og nøye seg med å påpeke at ansvaret for beslutningen påligger selskapets styre. Eierdepartementet ønsker heller ikke å ha noen synspunkter på sektordepartementets sektorpolitiske initiativ, siden sektoransvaret ligger under en annen statsråd.

Eiers avventende holdning til prosjektet kan få selskapets styre til å vegre seg mot å delta i satsingen. Styrets vegring kan forsterkes av uro for konsekvensene av å måtte stå til ansvar for den midlertidige reduksjonen i utbytte som satsingen kan medføre. De to involverte departementene har begrenset dialog om saken, og forsøker ikke å finne en omforent måte å gjennomføre satsingen på. Selskapets styre velger derfor å avstå fra å involvere seg i satsingen.

Eksemplet over illustrerer hvordan eierdepartementets avkastningsorienterte styringsmodell kan svekke heleide statlige selskapers incentiver til å delta i sektorpolitiske satsinger i regi av andre departementer som er kommersielt interessante. Andre ganger kan det være motsatt: Sektordepartementets binding til politisk bestemte reguleringer hindrer heleide forretningsorienterte selskaper fra å forfølge sine kommersielle mål. For eksempel er Posten Norge, som eierstyres med konkurransemessig avkastning som formål, pålagt sektorpolitiske reguleringer som hindrer selskapet fra å tilpasse seg teknologiske og markedsmessige endringer like raskt som konkurrentene. I tilfellet Posten er det imidlertid tidkrevende politiske prosesser, mer enn manglende samordning mellom eier- og sektordepartement, som hemmer selskapets konkurranseevne¹⁶⁰.

160 Posten Norge belyses nærmere i kapittel 9.4.

KAPITTEL 6

ETATSSTYRING

Departementene utøver deler av sin sektorstyring gjennom underliggende etater. Dette kapitlet innledes med en definisjon av etatsstyring. Det skilles mellom styringsdialog og etatsdialog, avhengig av om etatsstyringen er formell eller uformell. Deretter drøftes hvilke sektorpolitiske styringsbehov etatsstyring er særlig egnet til å ivareta, og hva som skiller etatsstyring fra eierstyring. Kapitlet fortsetter med en gjennomgang av etatsstyringens ulike komponenter, før det avsluttes med en drøfting av etatsdirektørers handlingsrom.

6.1 Styringsdialog og etatsdialog

Finansdepartementet bruker begrepet etatsstyring om «...aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet. Siktemålet med etatsstyringen er at virksomheten¹⁶¹:

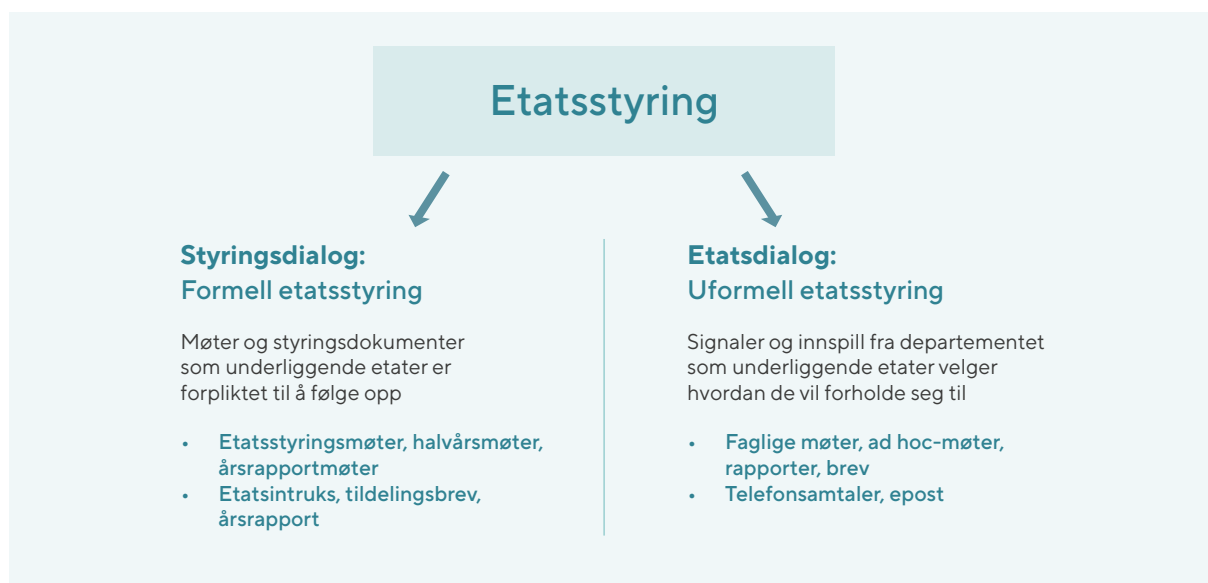
- Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og forutsetninger
- Bruker ressurser effektivt
- Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Har forsvarlig internkontroll
- Utvikles og forbedres
- Gir falige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikkutforming»¹⁶².

En statsråd kan instruere sine underliggende etater. Normalt har departementet fullmakt til å instruere på statsrådets vegne. Statsrådets instruksjonsmyndighet gjelder uavkortet i alle saker, med mindre den er avskåret ved lov eller plenarvedtak i Stortinget. Som regel gjelder full instruksjonsrett. Departementene delegerer en rekke fullmakter til underliggende etater, og kan når som helst trekke fullmaktene tilbake. Statsrådene har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for måten etatsstyringen gjennomføres på.

¹⁶¹ I samsvar med Statens økonomiregelverk kaller Finansdepartementet alle statlige forvaltningsorganer for virksomheter. Betegnelsen selskap benyttes om selvstendige rettssubjekter. Se Finansdepartementet (2015:14)

¹⁶² Finansdepartementet (2011:4-5)

FIGUR 7 Formell og uformell etatsstyring



Styringsdialog og etatsdialog

Etatsstyring har både en formell og uformell dimensjon, slik dette framgår av figur 7.

Formell etatsstyring kalles for styringsdialog, og er definert og beskrevet i Statens økonomiregelverk¹⁶³. Begrepet brukes som en samlebetegnelse på møter og dokumenter som er av styringskarakter¹⁶⁴. Styringsmøtene kan ha ulike navn som halvårsmøte, årsrapportmøte eller etatsstyringsmøte. Tildelingsbrev, årsrapporter og etatsinstrukser har status som formelle styringsdokumenter. At et møte eller dokument er av styringskarakter betyr at beslutninger tas med utgangspunkt i skriftlige saksdokumenter og at det føres formelt referat. Etatene er formelt forpliktet til å følge opp beslutningene.

I henhold til Økonomiregelverket skal departementet i samråd med underliggende etat fastsette styringsdialogens form og innhold¹⁶⁵. Styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav m.m. skal defineres. Departementet skal planlegge sin styring med både ettårig og flerårig perspektiv. Styringsdialogen skal være skriftlig og dokumentert. Den skal tilpasses

etatenes egenart, risiko og vesentlighet innenfor de generelle kravene som følger av økonomiregelverket. Det finnes med andre ord ikke én oppskrift på hvordan styringsdialogen skal foregå. Etater som håndterer saker med høy risiko knyttet til helse, miljø og sikkerhet bli gjerne tett styrt og nøye fulgt opp, mens underliggende virksomheter innen kultursektoren gis stor autonomi.

Departementene utøver uformell etatsstyring gjennom såkalt etatsdialog. Denne kan bestå av møter, brev, rapporter, telefonsamtaler og e-post som ikke er av styringskarakter. Møtene kan handle om enkelt-saker, generelle problemstillinger eller faktaorienterte temaer.

Departementene bruker etatsdialogen til å gi signaler og innspill. Slike signaler skal etatene forholde seg til, men de skal selv velge om og eventuelt hvordan de vil følge signalene opp. Dersom departementet ønsker å benytte etatsdialogen til å gi styringssignaler må disse formaliseres i styringsdialogen, for eksempel på et etatsstyringsmøte, for å forplikte underliggende etater.

¹⁶³ Styringsdialogen er beskrevet i Økonomiregelverkets del 2: «Bestemmelser om økonomistyring i staten». Se Finansdepartementet (2015: 23–37)

¹⁶⁴ Finansdepartementet (2011: 4–5)

¹⁶⁵ Finansdepartementet (2015: 24)

Forutsetninger for effektiv etatsstyring

Til tross for variasjoner etatene imellom finnes det enkelte allmengyldige forutsetninger for effektiv etatsstyring¹⁶⁶. En god etatsstyring krever en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom departement og underliggende etater. Delegering av fullmakter og myndighet må være avklart. Aktørenes ulike roller, og det ansvaret som følger med, må være erkjent. Uklar rolle- og ansvarsdeling kan medføre diffuse mål, svake styringssignaler, manglende prioriteringer og utydelig kommunikasjon. Departement og underliggende etat må ha en klar og omforent oppfatning av hvilke mål som gjelder, og hva som er realistisk å oppnå. Målene bør være reelt mulige å påvirke gjennom virkemidlene som etatene kontrollerer. De bør også reflektere ønskede effekter for brukere og samfunn, og ikke innskrenke seg til å angi aktiviteter som forventes utført.

6.2 Etatsstyring som sektorpolitisk virkemiddel

Etatsstyring er et sektorpolitisk virkemiddel på linje med regulering, eierstyring og økonomiske virkemidler. Etatsstyring skjer gjennom instruksjons- og rapporteringslinjer mellom statsråden og etatene. Styringslinjene går fra statsråden, via et departement, i noen tilfeller innom et direktorat eller et hovedkontor, og ut i et operativt driftsledd. Kystverket er et typisk eksempel på en slik statlig etat:

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Kystverket arbeider for en effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringas behov for framkommelige og effektive hamner. Kystverket driv forebyggende arbeid og reduserer skadeeffektene

ved akutt forurensning, og medvirker til en bærekraftig utvikling av kystsona. Kystverket ligg under Samferdselsdepartementet¹⁶⁷.

Kystverkets organisasjon er gjengitt i figur 8. Etaten ledes av Kystdirektøren, og hovedkontoret er øverste styringsorgan. Regionene utfører operative oppgaver og fellesoppgaver på vegne av Kystdirektøren. Etaten har om lag 50 operative enheter.

Etatsstyring er særlig egnet til å ivareta fire sektorpolitiske styringsbehov:

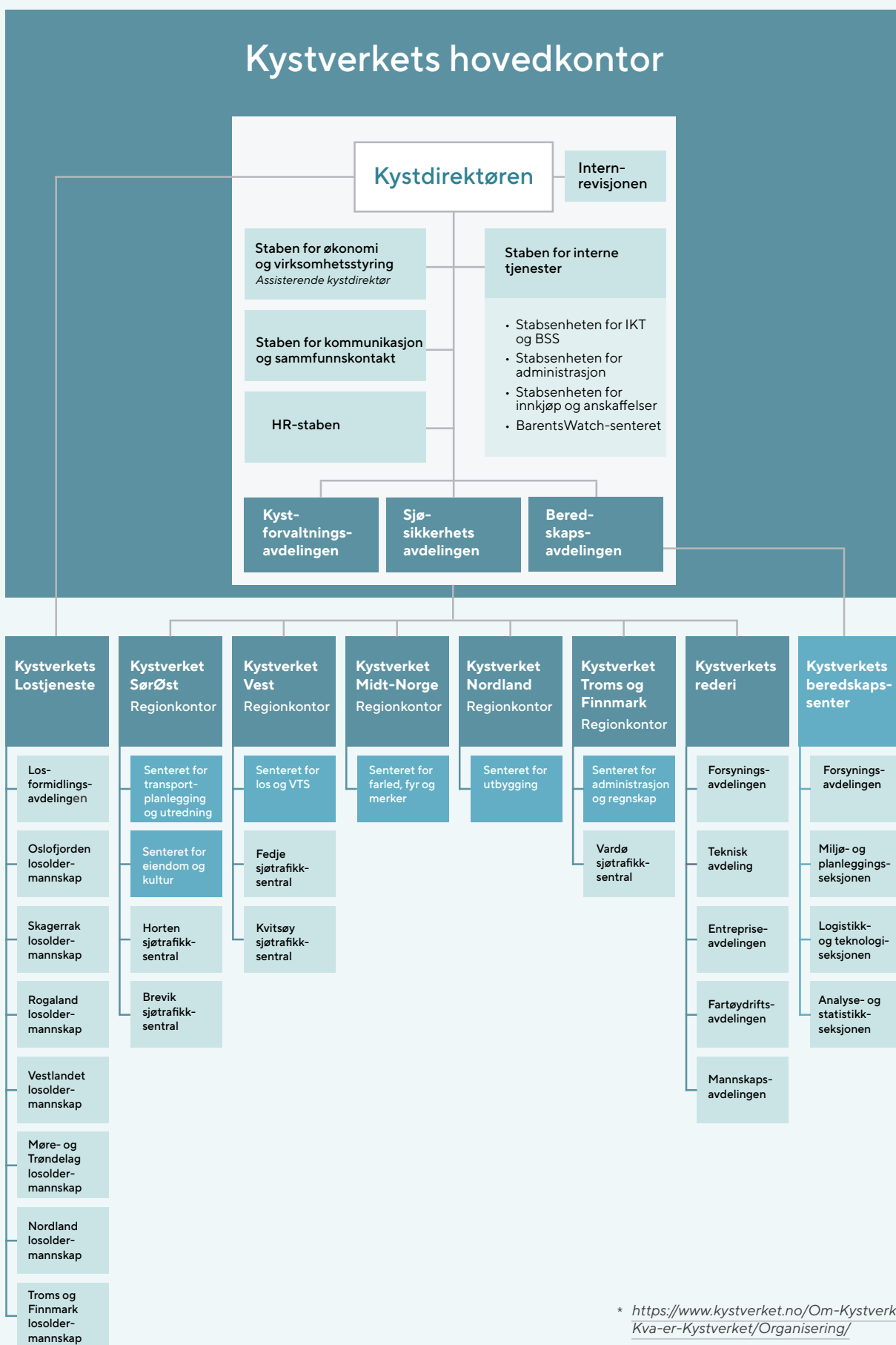
- Tjenesteproduksjon. Mange etater produserer tjenester på linje med statlige og private selskaper. Kystverket er finansiert både gjennom brukerbetaling og over statsbudsjettet, og illustrerer at etatsmodellen er velegnet til å produsere kollektive goder som ikke frambringes i optimal mengde gjennom et marked basert på privat betalingsvilje.¹⁶⁸ Sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning er typiske eksempler på slike kollektive goder.
- Myndighetsutøvelse. Etatsstyring er vanlig når sektorstyringen medfører myndighetsinngrep overfor borgere og bedrifter. Kystverket utøver myndighet gjennom lover og regler som gjelder havner, farleier og losplikt. Etatsstyring plasserer sisteinstansansvaret for myndighetsutøvelsen hos statsråden, som i sin tur er ansvarlig overfor Stortinget for måten myndigheten utøves på. På det viset gis myndighetsutøvelsen demokratisk forankring og legitimitet. Dersom statsrådets styringsrett er avskåret ved lov gis etatens myndighetsutøvelse legitimitet gjennom klagerett og ombudsmannsordninger.

166 Dette avsnittet bygger på Finansdepartementet (2011)

167 <https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/>

168 Se kapittel 2.3.

FIGUR 8 Kystverkets organisasjon*



* <https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Organisering/>

- Nasjonal normering. Mange sektorpolitiske tiltak er underlagt en norm om å gi borgere og bedrifter likeverdig behandling uansett hvor i landet de bor. Direktoratets modellen er særlig velegnet for nasjonal normering på grunn av at direktoratets beslutninger gjelder hele landet. For eksempel har Helsedirektoratet lovfestet mandat til å utforme nasjonale retningslinjer og anbefalinger for forebygging, diagnostisering, behandling og rehabilitering av befolkningens helseproblemer. Direktoratet har normerende myndighet til å fremme lik behandling og ensartet kvalitet på helsetjenester i hele landet.¹⁶⁹ Utdanning er et annet saksområde med krav om nasjonal normering. Utdanningsdirektoratet, som er direkte underlagt Kunnskapsdepartementet, utvikler og forvalter rammeplan for barnehager og lærerplaner for skoler. Direktoratet har også ansvar for å utarbeide eksamener, nasjonale prøver og kartleggingsprøver for både grunnskole og videregående skole.¹⁷⁰
- Politisk styringsbehov. Saksområder som krever tett politisk styring egner seg for etatsorganisering. Statsråders og departementers styringsbehov vil normalt øke med Stortingets interesse for de saksområdene som statsrådene holdes ansvarlige for. Stortingets interesse for et saksområde avhenger normalt av svarene på tre spørsmål:
 - Hvor mye av statens penger legger saksområdet beslag på?
 - Hvor stor interesse er det for saksområdet i mediene og det offentlige rom?
 - Hvor mye bryr velgerne seg om hva som skjer på saksområdet?

Både helse og utdanning legger beslag på store statlige bevilgninger, begge saksområdene får stor oppmerksomhet i mediene, og både helse og skole er blant de saksområdene som velgerne er mest opptatt av ved valg. Begge saksområdene befinner seg høyt på Stortingets dagsorden.

I tråd med dette er den statlige delen av utdanningssektoren etatsorganisert, primært i form av et stort utdanningsdirektorat. Den operative virksomheten i grunnskole og videregående skole skjer henholdsvis i kommunal og fylkeskommunal regi, mens høyere utdanning forvaltes av staten. Mye av helsetjenesten er også etatsorganisert, med et stort helsedirektorat og sterkt helsetilsyn. Sykehusene er derimot organisert som selvstendige foretak. Til å være selvstendige foretak styres imidlertid helseforetakene med et stort innslag av oppdragsstyring, som er en variant av etatsstyring. En grunn til det store innslaget av etatsstyring i helsesektoren er at saksområdet er blant de mest politisk sensitive, og blant de områdene som Stortinget følger tette opp.

6.3 Eierstyring og etatsstyring

De statlige monopolene som ble omorganisert fra forvaltningsbedrifter til selskaper på 1990- og 2000-tallet gikk fra å være etatsstyrte til å bli eierstyrte. Med unntak av helseforetakene, som er blitt beskrevet som en hybrid av begge deler, representerer eierstyring og etatsstyring to vesensforskjellige styringslogikker. Begge kan anvendes i sektorpolitisk styring, men for forskjellige formål og i ulike kontekster.

169 <https://www.helsedirektoratet.no/produkter/om-helsedirektoratets-normerende-produkter>

170 <https://www.udir.no/om-udir/vare-oppgaver/>

Eierstyring er spesielt egnet for virksomheter som har kommersielle formål og opererer i konkurranse med andre kommersielle aktører. Modellen kan også benyttes i sektorer hvor det er stort behov for å ansvarliggjøre virksomhetenes ledelse økonomisk, og hvor virksomhetene trenger faglig og annen autonomi¹⁷¹.

Etatsstyring er spesielt egnet for virksomheter som har sektorpolitiske formål, driver både tjenesteyting og myndighetsutøvelse, ivaretar nasjonal normering, eller representerer saksområder med stort politisk styringsbehov.

Statlige etater er juridisk en del av staten og en integrert del av forvaltningen. Statlige selskaper er egne rettssubjekter. Etater har i motsetning til selskaper ikke egne styrever, og etatenes ledelse forholder seg direkte til ledelsen i departementet. Noen etater har riktignok organer som kaller seg for styrever, men disse opererer som oftest som faglige råd. Det går en uavbrutt styrings- og ansvarslinje fra statsrådene til etatenes ytterste ledd, mens selskapene har en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom eier, styre og daglig leder. Styret er ansvarlig for forvaltningen av selskapet, og de fleste vanskelige beslutninger havner på styrets møtebord og håndteres lokalt. Etatene har ikke en tilsvarende buffer mellom den operative virksomheten og statsråden.

Forskjellen på etatsstyring og eierstyring kan illustreres med Samferdselsdepartementets ulike måter å styre Statens vegvesen og Avinor AS på.

Statens Vegvesen er en etat under Samferdselsdepartementet som har til oppgave å planlegge, bygge og holde ved like riks- og fylkesveinettet. Etaten, som er under omorganisering, arbeider tett med departementet, og er nøye med å forankre sin

virksomhet i departementets vegseksjon. Den tette koplingen til departementet skyldes blant annet at veipolitikk er et brennbart politisk område som statsråden stadig må gjøre rede for i Stortinget og i mediene. Veiprosjekter legger også beslag på store deler av statsbudsjettet, og får stor oppmerksomhet blant velgerne. Sektoren har høy politisk sensitivitet, og etatsorganisering gir statsråden tilgang til direkte styring av virksomheten.

Avinor AS styres i henhold til aksjelovens bestemmelser. Forvaltningen av selskapet hører til styret, og eierstyring kan kun skje gjennom vedtak i selskapets generalforsamling. Departementets eierstyring utøves i tråd med selskapslovgivningens prinsipper. Forskjellen på eier- og etatsstyring kan illustreres ved at Avinor ikke trekkes inn i departementets arbeid med Nasjonal transportplan på samme direkte måte som Statens vegvesen.

Skillet mellom styringsdialog og etatsdialog er analogt til skillet mellom formell eierstyring og uformell eierdialog. Statsråden og departementet kan instruere sine etatsledere og etater direkte, men må følge de formelle spillereglene i styringsdialogen. Signaler gitt utenom styringsdialogen er å betrakte som innspill til etatene. På analogt vis kan statsråd og departement instruere styret i et heleid selskap, men er avhengig av å gjøre det gjennom vedtak i selskapets generalforsamling. Statsrådens og generalforsamlingens instruksjonsmyndighet stopper ved styret. Kun styret kan ansette, instruere og avskjedige daglig leder. Signaler som departementet gir til selskapet gjennom den uformelle eierdialogen er innspill som styret skal ta stilling til på selvstendig basis.

171 Selskapsmodellens anvendelsesområde diskuteres nærmere i kapittel 8.6.

6.4 Etatsstyringens komponenter

De fleste former for etatsstyring inneholder seks komponenter:

- Etatsinstruks
- Budsjettproposisjon
- Tildelingsbrev
- Årsrapport og kontroll
- Internkontroll og risikoanalyse
- Etatsstyringsmøter og andre møter.

Etatsinstruks

Økonomiregelverket i staten krever at departementene utarbeider instruks for sine underliggende virksomheter. Etatsinstruksene skal klargjøre etatenes myndighet, oppgaver og ansvar, og skape en ramme rundt styringen av etatene. Instruksene representerer en konstituerende styring som fastlegger etatenes overordnede formål, virkeområde, rammerettslige betingelser, ressurstilgang og styringsregime. Instruksen lager en konstituerende ramme rundt etatenes strategiske og operative styring.¹⁷² Etatsinstruks har tilnærmet samme funksjon i etater som vedtekter har i statlige selskaper.

Etatsinstruksen for Luftfartstilsynet inneholder en beskrivelse av etatens formål, og avgrensar virksomheten mot andre offentlige organer, blant annet Politiet og Arbeidstilsynet¹⁷³. Deretter følger en oversikt over etatens oppgaver, og en beskrivelse av rutinene for rapportering til departementet. Avslutningsvis følger en stillingsinstruks for Luftfartsdirektøren, som er etatens daglige leder.

En utredning gjennomført for Samferdselsdepartementet i 2008 viste at departementets ledelse fant etatsinstruksene dekkende for relasjonen mellom

departementet og etatene¹⁷⁴. Instruksen ble lite brukt i det daglige, men var nyttig dersom det oppstod uklare krav, roller og ansvar i konkrete saker. Som det ble sagt: Instruksen var «nyttig å kunne slå opp i». Departementets ledelse mente at flere medarbeidere burde kjenne til at det finnes en etatsinstruks som gjelder både for departementet og hver enkelte etat.

Budsjettproposisjon

Budsjettproposisjonen (Prop. 1 S) inneholder departementets forslag til statsbudsjett for kommende år¹⁷⁵. I budsjettproposisjonen til Stortinget rapporterer departementet om resultater fra året før, gjør greie for mål og planer for virksomheten, og lanserer forslag til bevilgninger for kommende år. Rapportering og innspill fra underliggende etater spiller en viktig rolle i departementets budsjettarbeid. Det gjelder både rapporter om fjorårets resultater og innspill til fremtidige prioriteringer.

Etater har normalt bedre innsikt i sine egne aktiviteter og resultater enn departementet, og sitter ofte på informasjon som departementet ville hatt vansker med å fremskaffe selv. Denne informasjonsasymmetrien har to sider. Samtidig som etatene kan få fram informasjon som som er ukjent for departementet, kan etatene fristes til å vinkle informasjonen til egen fordel, og dermed forsøke å bli mer fordelaktig behandlet i departementets budsjettprioriteringer. Informasjonsasymmetrien kan skape spillesituasjoner både mellom departementet og etatene, og etatene imellom. Departementet kan motvirke dette ved å hente informasjon fra andre kilder, eksempelvis fra eksterne evalueringer som trenger dypere ned i etatenes virksomhet enn departementet har kapasitet til å gjøre selv.

172 Moderniseringsdepartementet (2005:8)

173 https://www.regjeringen.no/contentassets/ef0274560814428f9e5dc8f14de79d16/ei_luftfartstilsynet_2016.pdf

174 Samferdselsdepartementet (2008:7, 11)

175 Dette og neste avsnitt bygger på Finansdepartementet (2011: 10–11) og St.meld.nr.19 (2008–2009), s.81–83).

Tildelingsbrev

Etter at Stortinget har vedtatt statsbudsjettet skal departementene følge opp Stortingets vedtak med et årlig tildelingsbrev til sine etater. Tildelingsbrevet har en nøkkelrolle i etatsstyringen og er en del av den formelle styringsdialogen. Brevet bygger på departementets budsjettforslag, Stortingets budsjettvedtak og etatenes egne strategiske planer.

I henhold til Økonomiregelverket skal tildelingsbrevet inneholde etatens overordnede mål. Målene skal ses i sammenheng med etatens strategiske utfordringer og satsingsområder. Til hvert av målene skal det knyttes et sett av observerbare og evaluerbare styringsparametere som gjør det mulig å kontrollere etatens måloppnåelse, både gjennom kommende år, og over lengre tid. Både overordnede mål og styringsparametere bør ligge fast over flere år for å gi etatene tilstrekkelig forutsigbarhet til å planlegge fremover. Departementets krav til etatenes rapportering skal fremgå av brevet. Tildelingsbrevet inneholder også størrelsen på bevilgningen som etaten kan disponere til ulike formål, gruppert i samsvar med statsbudsjettets inndeling i kapitler og poster. Gjenpart av brevet skal sendes til Riksrevisjonen.

Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Statens vegvesen kan illustrere hvordan et departement presenterer mål og styringsparametere for en av sine etater.

Statens vegvesen har tre overordnede mål, kalt hovedmål¹⁷⁶. Et av disse er «Bedre fremkommelighet for personer og gods i hele landet». Hovedmålene angir en overordnet prioritering av etatens ressurser, men er for generelt formulert til å fungere som utgangspunkt for å utvikle observerbare styringsparametere. Departementet bryter derfor hovedmålet

ned i fire mer nyanserte delmål. Disse kalles for etappemål. Et av dem er «Transportsystemet skal bli mer robust og pålitelig». Dette målet betraktes som tilstrekkelig presist til å utlede to styringsparametre, «Stengt riksvei» og «Fremkommelighet på riksvei». Endringer i disse styringsparameterene antas å gi valid informasjon om hvorvidt transportsystemets robusthet og pålitelighet, og dermed også fremkommelighet for personer og gods, utvikler seg i ønsket retning. Mål og styringsparametere er hierarkisk ordnet slik det er illustrert i figur 9 på neste side.

Tildelingsbrevene inneholdt tidligere hovedsakelig prioriterte sektormål. Etter hvert inneholder de også krav til at etatene bidrar til aktuelle saker på den politiske dagsorden, for eksempel bidra til å øke antallet lærlinger, motvirke arbeidslivskriminalitet og delta i inkluderingsdugnad.

Årsrapport og kontroll

Økonomiregelverket slår fast at departementene har et overordnet kontrollansvar. Etatene skal levere perioderapporter og årsrapport som viser hvordan ressursene er brukt og hvilke resultater som er skapt. Kopi av årsrapporten sendes Riksrevisjonen. Etatene må være nøye med å følge opp tildelingsbrevets krav til rapportering. Manglende rapportering blir påpekt av Riksrevisjonen.

Departementene bruker tildelingsbrevene i oppfølging og kontroll av etatene, og følger aktivt med på om målene nås. Departementets behov for kontroll henger sammen med minsteransvaret. Rollen som sekretariat for statsråden innebærer blant annet å kontrollere at underliggende etater ikke utnytter sin faglige autonomi til å treffe beslutninger eller uttale seg i offentligheten på måter som stiller statsråden i

176 Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/087954c97c8e47b7b2a733e350a25b4a/statens-vegvesen-tildelingsbrev-2019-med-vedlegg.pdf>

FIGUR 9 Målstyring i Statens vegvesen



forlegenhet. Jo større politisk interesse det er for en sak, jo større kan departementets behov for slik kontroll være. Underordnete etater må være inneforstått med at deres faglige og administrative vurderinger kan bli satt til side av politiske grunner.

Departementenes kontrollaktivitet krever en fortløpende avveining mellom behovet for overordnet styring og etatenes behov for faglig og lokal autonomi. Finansdepartementet skriver:

Kontrollaspektet er viktig og skal bidra til å gi statsråden trygghet for at underliggende virksomheter driver i henhold til lover og regler, og i tråd med gjeldende politiske signaler. Etatsstyringen bygger på prinsippet om at virksomheten skal ha frihet til å finne de mest hensiktsmessige måtene å realisere målene på. Det er derfor viktig at kontrollaktivitetene ikke blir så store at de skader rollefordelingen og tilliten mellom departement og virksomhet»¹⁷⁷

177 Finansdepartementet (2011:37)

Internkontroll og risikoanalyse

Over tid har internkontroll og risikoanalyse fått stadig mer oppmerksomhet. Økonomiregelverket krever at alle virksomheter praktiserer internkontroll. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) definerer internkontroll som en prosess som skal gi rimelig sikkerhet for målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering, og etterlevelse av lover og regler. Internkontrollen skal understøtte styringen gjennom å definere hvem som har ansvar for hva, og hvordan oppgavene kan gjennomføres effektivt med sikte på å nå mål og overholde krav.¹⁷⁸

Internkontrollen skal inngå som en integrert del av virksomhetsstyringen, det vil si i plan-, gjennomførings- og oppfølgingsprosesser som allerede finnes. Økonomiregelverket slår fast at virksomhetens ledelse skal vurdere hvilke kostnader internkontrolltiltak medfører, målt opp mot den nytte og de fordeler som kan oppnås. Alle tiltak skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet. Opplegget for internkontroll skal dokumenteres. Direktoratet for økonomistyring har utarbeidet en egen veileder i internkontroll.¹⁷⁹

Finansdepartementet påpeker at mange virksomheter opplever det som utfordrende å få internkontroll til å henge sammen med den øvrige styringen:

«Mange virksomheter opplever det som utfordrende å sette intern kontroll på ulike nivåer i virksomheten i sammenheng med hverandre, samt å knytte intern kontroll på en hensiktsmessig måte til eksisterende styrings-systemer og virksomhetens risikoanalyser. Intern kontroll på operativt nivå er ofte ikke sammen-

koplet med strategiske prosesser, og fremstår ofte som svakt forankret i styringsprosesser på overordnet nivå. Det er en utfordring å avklare begrepet intern kontroll samt i neste steg å integrere dette i den ordinære styringen gjennom hele organisasjonen.»¹⁸⁰

Etatsstyringsmøter og andre møter

Etatsstyringsmøter er sammen med etatsinstruks, tildelingsbrev og årsrapport de sentrale komponentene i styringsdialogen mellom departementer og underliggende etater. Etatsstyringsmøtene er formelle møter mellom departementets og etatenes ledelse. Økonomireglementet tilsier at det skal holdes minst ett etatsstyringsmøte i året, men ofte praktiseres to eller flere. Noen statsråder deltar på årets første møte for å gå gjennom tildelingsbrevet med etatsdirektøren tilstede. For øvrig kan møtene bli benyttet til å diskutere resultater, budsjettsituasjon, økonomisk prognose og IKT-prosjekter. Dagsaktuelle saker skal som hovedregel tas i egne møter og ikke på etatsstyringsmøte.

Et omforent referat som inneholder beslutningspunktene fra møtet skal utarbeides etter hvert etatsstyringsmøte. Referatet skal normalt utarbeides senest en uke etter møtet. Kopi sendes Riksrevisjonen.

I tillegg til etatsstyringsmøter avholdes faste kontaktmøter mellom departementer og etater. Slike kontaktmøter, som ofte kalles fagmøter, er ikke en del av den formelle styringsdialogen, men regnes som nødvendige tillegg til denne. Møtene skal bl.a. bidra til at departementets og etatens medarbeidere informerer hverandre gjensidig om pågående arbeid på ulike fagområder, og diskuterer behovet for

178 <https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/internkontroll-i-staten>

179 <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Internkontroll/Veileder-internkontroll.pdf>

180 Finansdepartementet (2011:37)

justeringer og prioritering av oppdrag. Dersom møtene bringer opp saker med behov for styring skal sakene tas videre i styringsdialogen.

6.5 Etatsdirektørers handlingsrom

En etatsdirektør er i siste instans ansvarlig overfor departementet for alt som skjer i etatens navn. Et slik ansvar krever fullmakter og tillit fra departementet til å styre og lede organisasjonen slik vedkommende finner mest hensiktsmessig. En etatsdirektør trenger et visst handlingsrom for å få tilstrekkelig autoritet blant sine medarbeidere til å utvikle etaten. Dersom en etatsdirektør stadig må klarere sine beslutninger med departementet kan dette gjøre det vanskelig å oppnå respekt blant egne medarbeidere.

Behovet for lokalt handlingsrom kan ses i sammenheng med statens norm om å delegere beslutninger til laveste effektive nivå, dvs. til det nivået hvor tilgangen til relevant informasjon og kompetanse er størst. I mange saker har en etatsdirektør best kjennskap til hva etaten er best tjent med. Hvor mye beslutningsmyndighet og ansvar departementet velger å delegere, og hvor tett kontroll som praktiseres, må imidlertid også ses i sammenheng med beslutningenes vesentlighet og risiko, inklusive politiske risiko. Det er alltid en viss mulighet for at en etatsdirektør vil benytte sin autonomi og sitt informasjonsovertak til spill mot departementet.

Etatsdirektørers autonomi avhenger ikke bare av hvor tett kontroll de eksponeres for fra departementets side, men også av hvordan de selv agerer for å skaffe seg et adekvat handlingsrom. Første bud er å beherske etatsstyringens formelle regler og prosesser. Dersom en etatsdirektør blir tatt i feil gjentatte ganger, og kanskje får kritikk fra Riksrevisjon og medier, vil vedkommende lett miste respekt og tillit blant sine medarbeidere. Departementet kan finne det nødvendig å intensivere kontrollen for å hindre at etatsdirektøren gjør formelle feil som stiller statsråden i forlegenhet.

Kjennskap til etatsstyringens formaliteter er imidlertid bare en nødvendig, og ikke en tilstrekkelig betingelse for å opparbeide et optimalt handlingsrom. Det kreves i tillegg kompetanse, sosiale ferdigheter, kontakter og informasjonskilder som gir personlig autoritet, argumentasjonskraft, omgjengelighet og overtalelsesevne. Dette kan oppnås gjennom å lese stortingsproposisjoner, snakke med statsråder, følge med i debatter, være tilstede på konferanser og bygge nettverk gjennom «smalltalk», kort sagt ved å ha en fremoverlent attityde. Etatsdirektører må kunne lese det terrenget de beveger seg i og forstå hvordan politikk skapes og beslutninger formes. Klarer de det, og ellers oppfører seg noenlunde bra, øker handlingsrommet deretter.

KAPITTEL 7

ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Formålet med dette kapitlet er å drøfte hvordan staten kan benytte økonomiske virkemidler til å fremme sektorpolitiske formål. Økonomiske støtteordninger og avgifter kan påvirke hvor mye og hva slags tjenester som produseres i ulike sektorer. For eksempel forsøker staten å øke pasientbehandlingen ved sykehusene ved å gjøre deler av bevilgningen avhengig av hvor mange og hva slags pasienter som faktisk er blitt behandlet. Økonomiske virkemidler brukes også til å vri folks forbruk og atferd i retninger som staten mener er til innbyggernes og samfunnets beste. For eksempel ilegges flyseteavgift for å få folk til å fly mindre. I dette kapitlet drøftes fire økonomiske virkemidler:

- Avgifter og gebyrer
- Resultatbasert finansiering
- Kjøp av ulønnsomme tjenester fra selskaper
- Økonomiske tilskudd

7.1 Avgifter og gebyrer

Avgifter og gebyrer fungerer som sektorpolitiske virkemidler ved å:

- Finansiere sektorrelaterte tjenester og virksomheter
- Påvirke folks forbruk og atferd

Finansiering av sektorrelaterte tjenester og virksomheter

Sektoravgifter er øremerket til å finansiere bestemte formål på statsbudsjettet.¹⁸¹ De brukes som oftest til å finansiere fellestiltak og infrastruktur knyttet til en spesiell sektor eller bransje. Avgiften betales av bransjen selv. Flyselskaper må betale flyplassavgift for å få tilgang til flyplassers infrastruktur, og flynavigasjonsavgifter for å få benytte luftrommet. Avgiftene administreres av Avinor, som har ansvar for eie, drive og utvikle 45 flyplasser med tilhørende navigasjonstjenester i Norge.¹⁸² Avgiften betales av flyselskapene, som deretter kalkulerer kostnaden inn i billettprisene. Staten kan påvirke flytrafikkens omfang gjennom å regulere avgiftenes størrelse.

Staten kan benytte avgifter og gebyrer til å finansiere kollektive goder. NRKs allmennkringkasting er et slikt gode. I utgangspunktet kan alle som har nødvendig mottakerutstyr benytte seg av kringkasteren. Sendinger kan ikke tilbys til noen uten å bli gjort tilgjengelige for alle. Muligheten til å benytte seg av

181 Framstillingen av sektoravgifter bygger delvis på <https://no.wikipedia.org/wiki/Sektoravgift>

182 <https://avinor.no/aviation/route-development/charges/>

sendingene påvirkes heller ikke av hvor mange andre som er «tuned in». I slike situasjoner fristes den enkelte til å opptre som gratispassasjer på andre mottakers regning. Når alle fristes til å tenke slik vil imidlertid ikke kringkasteren bli finansiert i optimal størrelse. Situasjonen krever en kollektiv beslutningstaker, i praksis staten, som har myndighet og sanksjonsmuligheter til å pålegge mottakerne å betale for tjenesten, enten over skatteseddelen, eller i form av en tvungen lisensavgift.

Størrelsen på NRK-lisensen har hittil blitt fastsatt i forbindelse med Stortingets årlige behandling av statsbudsjettet¹⁸³. Avhengig av den politiske viljen til å finansiere en allmennkringkaster har staten kunnet benytte lisensavgiften til å styre omfanget av NRKs virksomhet. Stortingets vedtak om NRK-lisensen har imidlertid ikke bare vært fastsatt ut fra politiske syn på verdien av allmennkringkasting, men også vært påvirket av Stortingets behov for å balansere statsbudsjettet. Tidvis har lisensen blitt fastsatt gjennom budsjettforhandlinger i sene nattetimer. Dette har skapt en viss mangel på forutsigbarhet knyttet til NRKs årlige budsjetter, og gjort langtidsplanlegging av programvirksomheten vanskelig. Fra 2020 skal bevilgningen til NRK gis med en tidsramme på fire år. En slik tidsramme gir institusjonen større frihet til å planlegge det langsiktige programtilbudet, og er dermed mer forenlig med NRKs behov for redaksjonell frihet.

Gebyrer er betaling for spesifiserte statlige ytelser som gis direkte til enkeltpersoner og bedrifter. Tinglysningsgebyr trekkes ofte fram som eksempel. Gebyrer skal i prinsippet kun dekke statens kostnader med å utføre den konkrete tjenesten, og skal justeres ned ved eventuell overdekning. Statens gebyrinntekter har falt markert siden 2006.

Statlige tilsyn finansieres ofte av gebyrer, blant annet gjelder det deler av Mattilsynets kostnader. Faren med å kople finansieringen av tilsyn direkte til tilsynets tjenester er at tilsynene blir økonomisk avhengige av de samme aktørene som de skal kontrollere. For å unngå dette går gebyrinntektene fra tilsynstjenester ofte rett inn i statskassen, mens tilsynene fullfinansieres over statsbudsjettet.

Påvirkning av folks forbruk og atferd

En særavgift er en skatt som legges på innførsel, produksjon eller innenlandsk omsetning av nærmere angitte varer og tjenester.¹⁸⁴ Særavgifter skal vedtas i Stortinget. Noen særavgifter har et rent fiskalt formål, og skal kun skaffe inntekter til statskassen. De fleste særavgiftene har imidlertid et dobbelt formål, og skal skaffe inntekter til staten samtidig som de skal påvirke folks forbruk og atferd.

Miljørelaterte særavgifter kan være generelle eller sektorvise. CO₂-avgiften er et generelt tiltak for å redusere utslipp av karbondioksid. Flyseteavgiften har dels et fiskalt formål, og ble opprinnelig fastsatt som del av et budsjettforlik i Stortinget. Flyseteavgiften er imidlertid også et sektorpolitisk tiltak, og ledd i en samferdselspolitikk som skal redusere etterspørselen etter flyreiser, og derigjennom minske utslippet av klimagasser. Avgiften, som belastes den enkelte passasjer, skal stimulere folk til å reise oftere med tog gjennom å gjøre det relativt dyrere å fly.

Det finnes også en rekke helse- og sosialrelaterte avgifter. Alkoholavgiften er både en inntektskilde for staten og et middel til å redusere alkoholforbruket gjennom høyere priser. Sjokolade- og sukkeravgiften skal bidra til folkehelsen gjennom et sunnere kosthold og redusert fedme.

183 Fra og med budsjettåret 2020 erstattes NRK-lisensen av finansiering over skatteseddelen.

184 Framstillingen av særavgifter bygger delvis på <https://no.wikipedia.org/wiki/S%C3%A6ravgift>

7.2 Resultatbasert finansiering

Resultatbasert finansiering kopler statens økonomiske bevilgninger til virksomhetenes oppnådde resultater. Det varierer hvor stor andel av bevilgningen som er resultatavhengig, hvilke resultater som påvirker bevilgningen, og hvilken vekt som tillegges ulike resultatomponenter. I Norge benytter staten resultatbasert finansiering innen forskning, høyere utdanning og spesialisthelsetjenesten.

Økonomiske insentiver

Resultatbasert finansiering bygger på teori og forskning om økonomiske insentiver. Incentiver¹⁸⁵ er et annet ord for motivasjonsfaktorer, dvs for faktorer som påvirker og gir retning til individers og organisasjoners atferd¹⁸⁶. Et økonomisk insentiv kan være en statlig støtteordning som motiverer bedrifter til å lokalisere seg i en bestemt kommune fordi det utløser et høyt etableringstilskudd. Incentiver kan også være sosiale og moralske, og få bedrifter til å innrette seg etter normativt press, for eksempel om å fremme bærekraft og mangfold, uavhengig av om dette er lovpålagt eller medfører økonomiske gevinster.

Resultatbasert finansiering skal gi virksomheter et økonomisk insentiv til å fremme statens sektorpolitiske mål. Teorien tilsier at virksomheter, under visse forutsetninger, vil anstrenge seg ekstra for å bidra til statens mål, dersom de kan forvente at dette vil utløse ekstra bevilgninger. Forutsetningene for at insentiver skal fungere slik denne teorien tilsier vil bli drøftet nærmere under.

Resultatbasert finansiering og virksomhetenes resultater kan forsterke hverandre over tid. Virksomheter

som lykkes med å innfri statens resultatkrav vil få økte bevilgninger i neste års budsjett. Dette vil gi virksomhetene større økonomisk handlingsrom, og gjøre det mulig å investere i ny teknologi. Dermed blir virksomhetene mer attraktive for medarbeidere med tidsriktig kompetanse. Over tid kan dette løfte virksomhetens resultater enda et par hakk, og utløse ytterligere bevilgninger fra staten. Resultatbasert finansiering kan utløse en vekstprosess der statens insentiver og virksomhetenes resultater forsterker hverandre.

En slik vekstprosess er imidlertid ikke det eneste mulige utfallet av resultatbasert finansiering. Feilaktig utformete insentiver kan bringe virksomheter inn i onde sirkler.

Dersom statens bevilgning knyttes til resultater som påvirkes mest av eksterne forhold, og disse forholdene varierer tilfeldig fra det ene året til det neste, så vil også virksomhetenes resultater, og deler av statens bevilgning, variere tilfeldig fra år til år. Virksomhetenes situasjon blir lite forutsigbar, og risikoen forbundet med å investere i ny teknologi og nødvendige utviklingstiltak kan bli prohibitivt høy. Tilfeldige resultasvingninger kan gjøre virksomhetenes ledelse rådvill og lite fremtidsrettet, mens nøkkelmedarbeidere mister inspirasjonen og slutter. Nye talenter finner virksomhetene lite interessante, og blir vanskelige å rekruttere. Virksomhetene blir liggende i et dødvann, og kommer inn i en ond sirkel.

Kort fortalt: Økonomiske insentiver virker. De påvirker atferd og resultater, og de kan virke sterkt. Men som det har vært sagt – insentiver er ikke for amatører.¹⁸⁷ Riktig utformete insentiver kan ha sterke og ønskede effekter, mens galt innrettede insentiver kan gjøre

185 Mange bruker betegnelsen incitamenter

186 En mer utfyllende definisjon av motivasjon er «biologiske, psykologiske og sosiale faktorene som aktiverer, gir retning til og opprettholder atferd i ulike grader av intensitet for å oppnå et mål» Se Kaufmann og Kaufmann (2009:93). Sitert etter Wikipedia.

187 Sitert etter Niels-Henrik N. von der Fehr: <https://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/nettverk/okonomistyring/2011/vonderFehr.pdf>

tilsvarende stor skade. Virksomhetene som ble beskrevet i caset over, og som endte i en ond sirkel, ville hatt bedre utviklingsmuligheter med en fast basisbevilgning.

Hvorvidt resultatbasert finansiering er hensiktsmessig, og hvor stor andel den resultatavhengige komponenten skal utgjøre av den totale bevilgningen, er situasjonsavhengig. Forskningen om økonomiske insentiver tilsier at særlig tre forutsetninger bør være oppfylt for at den resultatavhengige komponenten skal utgjøre en stor del av statens bevilgning.

- Resultatene må være målbare. Lite målbare resultater gjør det vanskelig for staten å vurdere og evaluere virksomhetene. For å kunne fastslå om forventede resultatkrav oppfylles må staten kontrollere og følge virksomhetene tett opp. Statens oppfølging skifter fra å evaluere resultater til å kontrollere operative aktiviteter. Kontrollaktiviteten kan bli så omfattende at den kommer i veien for den resultatforbedringen som resultatavhengig finansiering skulle fremme. Kort sagt: Virksomheter med vanskelig målbare resultater bør enten ha fast bevilgning eller lav andel resultatbasert finansiering. Og motsatt: Virksomheter med målbare resultater kan ha høy andel resultatbasert finansiering.
- Resultatene må være forårsaket av virksomhetenes egne handlinger. Dersom virksomhetens resultater preges mer av utenforliggende forhold enn av dens egne aktiviteter vil resultatene svinge over tid, uavhengig av virksomhetens egne anstrengelser. Dette svekker motivasjon, og merkes særlig av virksomheter som arbeider i uforutsigbare og komplekse omgivelser. Resultatbasert finansiering kan i slike tilfeller føre til motløshet og at det blir vanskelig å planlegge utviklingstiltak på flere års sikt. Kort sagt: Uklar

sammenheng mellom virksomhetens resultater og virksomhetens egne handlinger tilsier enten fast bevilgning eller lav andel resultatbasert finansiering. Og motsatt: Sterk sammenheng mellom egne handlinger og egne resultater tilsier høy andel resultatbasert finansiering.

- Negative vridningseffekter må unngås. Resultatbasert finansiering er sjelden knyttet like sterkt til alle virksomhetens mål, og fører derfor lett til at ledelsen vil prioritere å nå de målene som gir størst økonomisk uttelling. Slike vridningseffekter er ikke et problem i seg selv. Gjennom å spille på vridningseffekter kan staten påvirke virksomhetenes prioriteringer i ønsket retning. Dersom staten ønsker at virksomhetene i kommende budsjettår skal prioritere utvalgte mål spesielt høyt kan staten knytte resultatbasert finansiering til høy måloppnåelse på disse områdene. På denne måten kan et departement utnytte vridningseffekter til strategisk styring av underliggende etater. Problemet oppstår dersom resultatbasert finansiering fører til uønskede vridningseffekter, og disse viser seg vanskelige å unngå. I slike tilfeller kan konsekvensen av resultatbasert finansiering bli at viktige resultatområder nedprioriteres. Kort sagt: Uønskede vridningseffekter tilsier fast bevilgning eller lav andel resultatbasert finansiering. Og motsatt: Ønskede vridningseffekter tilsier høy andel resultatbasert finansiering knyttet til prioriterte mål.

Høyere utdanning og forskning

Staten praktiserer resultatbasert finansiering av utdannings- og forskningsvirksomheten ved universiteter og høyskoler. Statens rammebevilgning til disse institusjonene er delt i tre¹⁸⁸:

188 Presentasjonen tar utgangspunkt i <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/finansieringssystemet/id494257/>

TABELL 1 Resultatbasert finansiering av universiteter og høyskoler

Finansieringssystemets komponenter	Prosent
Strategisk basiskomponent (inkl. 8% til forskning)	68
Resultatbasert utdanningskomponent	25
Resultatbasert forskningskomponent	7
Totalt	100

- En fast basiskomponent som skal sikre stabilitet og forutsigbarhet og fremme langsiktig utvikling.
- En resultatbasert komponent som skal stimulere til økt utdanning
- En resultatbasert komponent som skal fremme forskning.

Fordelingen av rammebevilgningen på basis-, utdannings- og forskningskomponenten framgår av tabell 1¹⁸⁹.

Den resultatbaserte utdanningskomponenten består i 2019 av antall produserte studiepoeng, antall utvekslingsstudenter, antallet ferdige kandidater, og antall doktorgradskandidater. Forskningsdelen er i 2019 knyttet til hvor store forskningsmidler institusjonen får bevilget fra EU, fra Norges forskningsråd (inklusive regionale forskningsfond), og fra eksterne oppdrag. I tillegg teller ansattes vitenskapelige publisering¹⁹⁰.

Den resultatbaserte utdanningskomponenten har en åpen budsjetttramme. States bevilgning vil dermed bevege seg opp og ned i takt med institusjonenes utdanningsproduksjon. Forskningsdelen har en lukket budsjetttramme. Bevilgninger til de enkelte institusjonene avhenger av forskningsaktiviteten ved andre

institusjoner. En institusjon kan øke sin forskning fra et år til det neste, men allikevel få redusert sin bevilgning dersom andre institusjoner har økt mer. Departementet kaller denne komponenten for resultat-basert omfordeling mellom institusjonene (RBO), og den skal stimulere både til økt forskningsaktivitet og konkurranse institusjonene imellom om forskningsmidler. Finansieringssystemet motiverer til konkurranse om forskningsmidler, men ikke om midler til utdanning.

Holdt opp mot de kriteriene for bruk av resultat-avhengig finansiering som ble drøftet i forrige avsnitt virker en fast basiskomponent på 68 prosent rimelig (se tabell 1). Departementet legger større vekt på institusjonenes behov for forutsigbar finansiering enn på samfunnets behov for å stimulere til høy utdannings- og forskningsaktivitet. Det tar tid å etablere og bygge tunge kompetansemiljøer, og statens finansiering skal gi rom for langsiktig planlegging og utvikling.

Samtidig tilfredsstiller forsknings- og utdanningssektoren de fleste av forutsetningene for en begrenset bruk av resultatbasert finansiering. I 2019 er 32 prosent av statens bevilgning resultatavhengig (se

189 https://www.regjeringen.no/contentassets/54055a655c7a43fc8083eb48cf42680e/innspill_utdanningsforbundet.pdf, s. 9–11

190 <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/finansieringssystemet/id494257/>

tabell 1). Utdanningskomponenten tillegges om lag tre ganger så stor vekt som forskningskomponenten. Det kan diskuteres om forskningskomponenten kunne vært tillagt større betydning, gitt at all høyere utdanning per definisjon skal være forskningsbasert. Den relative betydningen av utdanning og forskning vil imidlertid ikke bli fulgt opp i denne rapporten.

Utdanningskomponenten

Resultatindikatorene for institusjonenes utdanningsproduksjon er målbare. Universiteter og høyskoler kan lett følge med på hvordan resultatmålene utvikler seg. Informasjon om antall produserte studiepoeng, antall utvekslingsstudenter, antall kandidater som har fullført studiene og antall doktorgradskandidater er lett tilgjengelig. Studenttilgangen påvirkes også av utenforliggende forhold, for eksempel av den demografiske utvikling, og dette kan skape usikkerhet om sammenhengen mellom institusjonenes egen innsats og utdanningsproduksjonens omfang.

Institusjonene har imidlertid gode muligheter til å påvirke nivået på produksjonen gjennom markedsføring, profilering av studiene, oppfølging av studieprogresjon, effektive rutiner for faglig veiledning av doktorgradsstudenter, og rekruttering av internasjonale utvekslingsstudenter. Staten har i løpet av de siste 10–20 årene gitt universiteter og høyskoler økt faglig autonomi og utvidete muligheter til å styre egen ressursbruk. Mye er derfor opp til institusjonene selv. Den åpne budsjetttrammen for utdanningsaktiviteter forsterker den direkte sammenhengen mellom egenproduksjon og størrelsen på statens bevilgning. Universiteter og høyskoler med økt utdanningsproduksjon vil belønnes med ekstra midler i neste budsjetttrunde, uavhengig av andre institusjoners resultater.

Utalget av utdanningsindikatorer kan imidlertid åpne for enkelte vridningseffekter. Institusjonene belønnes ikke ekstra for høy måloppnåelse verken

innen etter- og videreutdanning eller for studie-samarbeid med næringslivet. Flere universiteter og høyskoler har i de senere år utvidet sin portefølje innen livslang læring og bedriftsforankrede studier, både på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, uten at dette reflekteres direkte blant indikatorene som utløser resultatavhengig bevilgning.

Forskningskomponenten

Resultatindikatorene som styrer resultatbasert finansiering av forskning er også observerbare. Tre av fire mål handler om institusjonenes evne til å akkvirere prosjekter fra henholdsvis EU, Forskningsrådet og eksterne oppdrag. Det fjerde kravet, ansattes publisering i vitenskapelige tidsskrifter, er også observerbart.

Det kan være vanskeligere for institusjonene å påvirke resultatindikatorene innen forskning enn innen utdanning. Indikatorene som benyttes gjenspeiler i stor grad institusjonenes suksess med å akkvirere eksterne forskningsmidler. Imidlertid kan institusjonene i beste fall påvirke Forskningsrådets og (særlig) EUs emnevalg indirekte. Mange av Forskningsrådets bevilgninger er knyttet til tematiske programområder. Institusjonenes medarbeidere legger mye arbeid ned i søknader som avvises, ikke så mye på grunn av dårlig kvalitet som tematisk mismatch med Forskningsrådets og EUs prioriteringer. Institusjonene kan bli presset til å tilpasse fagprofilen etter hvilke temaer som til enhver er støtteverdige. Etablering av et sterkt fagmiljø tar tid, og krever at miljøet kan arbeide langsiktig og sammenhengende med beslektede fagområder.

En annen mulig vridningseffekt av dagens finansieringssystem kan være at grunnforskning nedprioriteres. Forskning uten umiddelbar anvendelse kan ende opp med lite ressurser. Som nevnt tidligere er grunnforskning ofte avgjørende for næringslivets evne til å utvikle og gjennomføre innovative sprang. For eksempel ville mange av de kommersielle

nyvinningene som har kommet i digitaliseringens kjølvann i løpet av de siste 20–30 årene ikke ha vært mulig uten forutgående grunnforskning innen IKT.¹⁹¹ Grunnforskning er et kollektivt gode som i all hovedsak er avhengig av statlig støtte, og som derfor er spesielt sårbart for vridningseffekter i det statlige finansieringssystemet. Både EU, Forskningsrådet og eksterne oppdragsgivere støtter tidvis grunnforskning, men i langt mindre grad enn anvendt forskning.

Grunnforskning kan bli ivarettatt av resultatbasert finansiering gjennom ansattes vitenskapelige publisering. Vitenskapelige medarbeidere ved norske universiteter og høyskoler har de senere år økt sin publisering i internasjonale vitenskapelige publikasjoner, men det er usikkert hvor mye av dette som kan karakteriseres som grunnforskning. Grensene mellom grunnforskning og anvendt forskning er flytende.

De fleste institusjoner setter tydelige mål for sine ansattes publisering, særlig publisering av fagfelleverderte artikler. Fagfellevurdering utsetter forskningen for faglig kvalitetskontroll. Samtidig blir tidsskriftene, i tråd med utviklingen av vitenskapelige fag, stadig mer spesialiserte. En voksende tidsskriftflora preges av publikasjoner som konsentrerer seg om hvert sitt snevre fagområde, samtidig som det defineres stramme teoretiske og metodiske krav til hva som er publiserbart innen de ulike spesialområdene. Resultatet kan bli dårlige vekstvilkår for nytenkende perspektiver og problemstillinger som går på tvers av faglige spesialiseringsgrenser.

Nyskapende grunnforskning krever at universitetenes og høyskolenes medarbeidere har faglig autonomi til å forfølge faglige ideer som ikke umiddelbart belønnes av ekstern finansiering, og som kanskje heller ikke blir publiserbare før etter lang tid. Grunnforskning er derfor i stor grad avhengig av finansiering

fra institusjonenes strategiske basiskomponent. I et slikt perspektiv er det ingen ulempe at den resultatbaserte forskningskomponenten utgjør en liten del av institusjonenes totale finansiering, bare 7% (se tabell 1). Med en større andel resultatbasert forskning hadde institusjonenes ledelse måttet legge større press på de vitenskapelige ansatte om å akkvirere eksternt finansierte prosjekter.

Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten har siden 1997 hatt innsatsstyrt finansiering (ISF)¹⁹². Systemet omfatter somatisk pasientbehandling, og inkluderer både innleggelser og poliklinisk utredning og behandling. ISF er en finansieringsordning for de regionale helseforetakene (RHF). På samme måte som høyere utdanning finansieres regionale helseforetak av både en fast basiskomponent og en innsatsstyrt (resultatbasert) komponent. Innsatsstyrt finansiering gjør deler av budsjettet til de regionale helseforetakene avhengig av hvor mange og hva slags pasienter som behandles. I 2019 teller innsatskomponenten og basiskomponenten om lag 50 prosent hver. Helsedirektoratet har et helhetlig ansvar for å forvalte og utvikle ISF, i dialog med de regionale helseforetakene.

ISF har to funksjoner: Det skal gi insentiver til nødvendig pasientbehandling, og kompensere regionale helseforetak for kostnadene som pasientbehandlingen medfører.

- Insentivfunksjonen. ISF skal motivere RHFene til å bruke ressursene slik at nødvendig pasientbehandling blir utført. Systemet etablerer en link mellom RHFenes inntekter og utført behandling i sykehusene i de respektive regionene. Dersom pasientbehandlingen blir mindre enn forutsatt vil RHFenes tilskudd bli lavere. Dersom aktiviteten blir høyere vil tilskuddene bli tilsvarende høyere.

191 Mazzakuto (2018)

192 Presentasjonen av systemet bygger på <https://www.helsedirektoratet.no/tema/finansiering>

- **Kostnadskompensasjon.** ISF knytter finansieringen av RHFene til reelle kostnader som helseforetakene har til pasientbehandling. Utbetalinger gjennom ISF skal baseres på reell aktivitet basert på rapportering til Norsk pasientregister. Helsedirektoratet følger opp at endringer i ISF reflekterer faktisk aktivitetsutvikling i regionen. ISF skal beregne kompensasjonen ut fra reelle og objektive ressursbehov som pasientbehandlingen har medført. ISF er en variant av såkalt «Activity Based Costing» (ABC). Dette er en fellesbetegnelse på regnskapsmetoder som beregner kostnader forbundet med ulike aktiviteter ut fra den ressursbruken som aktivitetene krever.

Innsatsstyrt finansiering vil bli nærmere belyst i kapittel 11.5.

7.3 Kjøp av ulønnsomme tjenester fra selskaper

Staten kan ha sektorpolitiske grunner til å få produsert tjenester som ikke er kommersielt bærekraftige. Distriktpolitiske hensyn kan tilsi at banktjenester bør tilbys i landpostnettet, eller at en spesiell rute bør trafikkeres på kortbanenettet, uten at det finnes selskaper som finner det bedriftsøkonomisk forsvarlig å tilby tjenestene. Etterspørselen kan være for liten til å sikre lønnsom produksjon¹⁹³.

I slike tilfeller kan staten inngå avtale om å kjøpe tjenesten fra et uavhengig selskap til en pris som dekker selskapets kostnader. Slike kontrakter kan inngås med private og statlige virksomheter, forutsatt at disse er selvstendige rettssubjekter. Avtale- eller kontraktsfestede kjøp er særlig aktuelt når staten verken finner det økonomisk eller praktisk forsvarlig

å produsere tjenesten i statsforvaltningens regi, eller når staten mangler lovhjemmel til å gi uavhengige selskaper pålegg om å stå for produksjonen. Utvalget som har utredet ny forvaltningslov sier følgende om situasjoner hvor staten skal løse samfunnsoppgaver ved hjelp av uavhengige selskaper:

«Da er det nødvendig å inngå avtaler med ... aktører som forplikter dem på frivillig grunnlag, fordi forvaltningsorganet mangler lovhjemmel til ensidig å gi dem pålegg. Når en slik lovhjemmel mangler eller ikke er tilstrekkelig klar, kan det være mer effektivt for forvaltningsorganet å inngå avtale i stedet for å ta opp arbeid med å skaffe seg nødvendig lovhjemmel for ensidige pålegg. Noe av det samme gjelder når forvaltningsorganet vil løse sine oppgaver gjennom selskaper eller foretak som er helt eller delvis offentlig eid, eller i et samarbeid mellom stat og kommune. Da kan det være enklere å styre ved hjelp av avtaler enn ved eierstyring på den måten som er foreskrevet for selskapsformen».¹⁹⁴

Avtaler om statens kjøp av tjenester fra selskaper skal fortrinnsvis inngås etter anbudskonkurranse mellom alternative leverandører. Dersom det bare finnes én aktuell leverandør inngås en toparts avtale mellom staten og leverandøren.

Anbudskonkurranser

Dersom feltet preges av virksom konkurranse kan staten arrangere en anbudskonkurranse.¹⁹⁵ Et eksempel på en slik anbudskonkurranse fant sted i 2016 i forbindelse med Samferdselsdepartementets tildeling av nye kontrakter på ulønnsomme regionale flyruter i Nord-Norge i 2016¹⁹⁶. Alle flyselskaper innenfor EØS-området ble invitert til å levere inn

¹⁹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013: 28)

¹⁹⁴ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 440.

¹⁹⁵ Anbudskonkurranser er beskrevet i kapittel 4.7.

¹⁹⁶ Beskrivelsen av dette eksemplet er hentet fra avisen «Bladet» 17. oktober 2016. <https://www.bladet.no/nyheter/2016/10/17/N%C3%A5-er-det-klart-hvem-som-f%C3%A5r-fly-p%C3%A5-kortbanenettet-13656953.ece>

anbud på i alt 13 ruteområder. Widerøe leverte anbud på alle rutene, mens Danish Air Transport (DAT) og nykomlingen FlyViking bød på noen av dem. DAT krevde høyere kompensasjon enn Widerøe og tapte derfor sine ruter. Tilbudet fra FlyViking ble avvist da selskapet ikke har en gyldig lisens som dekker operasjonene spesifisert i tilbudet.

Avtaler som innebærer at staten kompenserer selskaper for tapet ved å levere ulønnsomme tjenester rammes ikke av EØS-regelverkets bestemmelser om forbud mot statsstøtte. EØS-avtalen åpner for støtte til selskaper som utfører sektorpolitiske og samfunnsmessige oppgaver som kan medføre bedriftsøkonomiske underskudd. Kompensasjonen til selskapet skal ikke være større enn det som er nødvendig for å nå de aktuelle samfunnsmessige målene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver:

«I henhold til EU-retten må det være proporsjonalitet mellom innskrenkning i konkurranse/ monopollovgivning og det formål man ønsker å oppnå. Konkurransen kan ikke begrenses med mindre det formålet som ønskes oppnådd tillegges vesentlig vekt. Det skal stilles minstekrav til egenkapitalavkastning for konkurranseutsatte selskaper.»¹⁹⁷

Toparts avtaler

Noen tjenestemarkeder kjennetegnes av at det bare finnes én aktuell leverandør. I slike tilfeller vil det bli inngått toparts avtaler, blant annet om oppdragets volum, pris og kvalitet. I motsetning til anbudskonkurranser, der prisen på ulønnsomme tjenester avgjøres gjennom en konkurranse mellom alternative leverandører, fastsettes prisen på leveranser av ulønnsomme tjenester på to alternative måter.

- Departement og leverandør er enige om en metodikk for å beregne pris med utgangspunkt i scenarioer og teoretiske modeller. Den beregnede prisen legges til grunn for transaksjonen.
- Pris fastsettes i direkte forhandlinger mellom et sektordepartement og den ene aktuelle leverandøren. Det inngås direkte forhandlede kontrakter som tildeles uten konkurranse.

Posten Norge AS (heretter Posten) illustrerer hvordan prisen på kjøp av pålagte tjenester fastsettes gjennom scenarioer og beregninger. Postloven gir Samferdselsdepartementet hjemmel for å pålegge Posten å levere enkelte ulønnsomme tjenester som Posten er det eneste reelle selskapet til å levere. Prisen skal dekke selskapets merkostnad ved å utføre leveransen. Selskapet beregner merkostnaden ved ulønnsomme leveranser ved først å fastsette et kontrafaktisk scenario. Scenarioet utvikles gjennom styrebehandling av hvilken strategi selskapet ville ha fulgt dersom det sto fritt. Som grunnlag for styrets vurderinger beregnes det bl.a. hvilke resultater selskapet kunne oppnådd dersom det hadde kunnet disponere alle sine ressurser i tråd med forretningsmessige hensyn. Estimater på merkostnaden ved å levere den pålagte tjenesten beregnes deretter som differansen mellom hva Posten kunne oppnådd med full forretningsmessig frihet, og hva selskapet kan oppnå når det i stedet må binde opp ressurser til å produsere den ulønnsomme tjenesten.

Posten har utviklet en omfattende metodikk som begge parter har akseptert som et relevant grunnlag for statens betaling av ulønnsomme posttjenester. Beregningen av merkostnaden er allikevel beheftet med usikkerhet, blant annet om etterspørselsvirkninger av ulike strategiske valg. For å sikre at betalingen blir riktig foretar Posten etterberegninger som

197 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013), s. 19.

grunnlag for justeringer dersom inntekts- og kostnadseffektene blir annerledes enn forutsatt. I tillegg gjennomgås forutsetninger og beregninger jevnlig av eksterne konsulenter.

Det foregår ingen forhandling mellom Samferdselsdepartementet og Posten ved fastsettelse av statens betaling for pålagte tjenester. I andre sektorer fastsettes prisen gjennom direkte forhandlinger mellom et sektordepartement og den ene bedriften som er aktuell som leverandør.

Med bare én kjøper og én selger i markedet er det ikke lett å bli enige. Forhandlingene kan bli omstendelige og trekke ut i tid. Selv om både departement og selskap har et felles mål om å inngå avtale, så vet selskapet at departementet ikke har andre å gå til. Departementet vet på sin side at det ikke finnes andre kjøpere som er villige til å finansiere selskapets merkostnad. Forhandlingen får lett et uvirkelig skjær over seg. Prosessen kan ta lang tid, og det har hendt at den har gått to måneder på overtid fordi partene har brukt mye av tiden til å teste hverandre ut.

Erfaring tyder på at det er uklokt i en slik forhandling å forsøke å presse fram en løsning ved å true motparten. Det fortelles om et departement som ved et tilfelle skal ha truet et selskap med å bli gjenstand for regulatoriske inngrep dersom det ikke godtok en lavere pris. Dette bidro til en kraftig forverring av forhandlingsklimaet, og førte til at en avtale satt enda lengre inne. I departementskretser skal dette eksemplet i ettertid ha blitt karakterisert som en «forferdelig brøler».

Kontraktene som inngås etter forhandlinger kan være komplekse, ikke minst for å kunne ivareta bestemmelser i EØS-regelverket. I ett tilfelle ble det tegnet en kontrakt med priser som ga bedriften rom til å

tjene penger, men som samtidig åpnet for en ex post-justering: Dersom bedriften skulle tjene mer enn det som krevdes for å oppfylle statens avkastningskrav til selskapet skulle departementet ha penger tilbake. Tilbakebetalingen skulle skje i form av en opptrappende andel av bedriftens overskudd, utover det overskuddet bedriften trengte for å oppfylle statens avkastningskrav. Bakgrunnen for bestemmelsen om mulig tilbakebetaling av overskudd var EØS-avtalen. Dersom staten hadde gitt selskapet kompensasjon ut over det som trengtes for å oppnå konkurransemessig avkastning kunne dette ha blitt sett som ulovlig statsstøtte i henhold til EØS-reglene.

Priser på ulønnsomme tjenester er et uttrykk for verdien på de samfunnsmessige hensyn som tjenestene skal ivareta. For eksempel vil prisen som Posten beregner for å levere pålagte posttjenester gi en indikasjon på hva det koster samfunnet å tilby slike tjenester. Dette skaper et grunnlag for å diskutere om den aktuelle samfunnsoppgaven er verdt prisen, tatt i betraktning at midler som brukes til å opprettholde kommersielt ulønnsom produksjon alltid har en alternativ anvendelse.

7.4 Økonomiske tilskudd

Økonomiske tilskudd er den vanligste måten for sektorselskaper å motta statlige bidrag til driften på¹⁹⁸. En undersøkelse fra 2013 vist at 53 prosent av selskapene mottok tilskudd, 27 prosent ble finansiert gjennom avgifter eller gebyrer, 10 prosent fikk støtte til å produsere ulønnsomme tjenester for staten, mens 10 prosent ikke mottok statlige bidrag. Bare ett sektorselskap mottok bidrag gjennom flere av de nevnte finansieringsformene.

Statlige tilskudds betydning som sektorpolitisk virkemiddel kom også til uttrykk i en undersøkelse som viste at de fleste sektorselskapene betraktet tilskudds-

198 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013: 26).

brevet som sitt viktigste styringsredskap. Dette gjaldt særlig de regionale helseforetakene.¹⁹⁹

Tilskuddene varierer i størrelse, og de er av ulik betydning for sektorselskapenes totale inntekter. Det ene ytterpunktet er de regionale helseforetakene. I statsbudsjettet for 2019 tildeles disse en basisbevilgning på om lag 100 milliarder. I tillegg kommer en overslagsbevilgning til innsatsstyrt finansiering (ISF) på om lag 38 milliarder.²⁰⁰ Statlige tilskudd er også den desidert viktigste inntektskilden for virksomheter i kultursektoren²⁰¹. Det andre ytterpunktet er Norsk Tipping og Vinmonopolet, som finansierer hele driften med egne inntekter. Innovasjon Norge er et eksempel på en virksomhet som i hovedsak er bevilgningsfinansiert, men som også har egne inntekter.

EØS-avtalen

Staten må unngå at tilskuddene kommer i konflikt med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte. Som hovedregel gis tilskudd til sektorselskaper som ikke konkurrerer i kommersielle markeder. Konkurransorienterte selskaper med forretningsmessige mål kan ikke motta statlige tilskudd uten å bryte EØS-reglene. Unntaket er kompensasjon til forretningsorienterte selskaper som produserer ulønnsomme tjenester på bestilling fra staten²⁰².

Statens tilskuddsforvaltning

Økonomiske tilskudd til statlige selskaper vedtas i tilknytning til Stortingets årlige behandling av statsbudsjettet. Det er gjerne knyttet spesielle vilkår til Stortingets vedtak. Departementene stiller tilskuddet til disposisjon for mottakerne gjennom et tilskuddsbrev. I henhold til Statens økonomiregelverk skal

tilskuddsbrevet beskrive tilskuddets mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og prosedyrer for oppfølging og kontroll.²⁰³ Tilskuddet skal disponeres i henhold til Stortingets bevilgningsreglement, som krever at ressursbruk og virkemidler skal være effektive i forhold til forutsatte resultater. Bevilgningsreglementet pålegger departementet (tilskuddsforvalteren) å ta forbehold om at det kan bli nødvendig å kontrollere at midlene benyttes etter forutsettningene.²⁰⁴

Statens tilskudsstyring skjer på samme måte overfor private og statlige eide selskaper. Hverken Statens økonomiregelverk eller Stortingets bevilgningsreglement har forskjellige bestemmelser for private og statlige tilskuddsmottakere. Et eksempel på denne likebehandlingen er den omfattende likheten mellom Kulturdepartementets tilskuddsbrev til statseide Nationaltheatret og privateide Det Norske Teatret.

Tilskuddsforvaltning versus etatsstyring

Departementenes forvaltning av tilskudd til private og statlige selskaper skiller seg fra departementenes etatsstyring av bevilgninger til underliggende forvaltningsenheter. Symbolsk kommer forskjellen på tilskuddsforvaltning og etatsstyring til uttrykk ved at selvstendige virksomheter får tilskuddsbrev (også kalt oppdragsbrev), mens departementenes egne forvaltningsenheter får årlige tildelingsbrev.

Forskjellen på etatsstyring og tilskuddsforvaltning behøver imidlertid ikke være stor i praksis. En del av regelverket er felles. Både økonomiske tilskudd til selvstendige virksomheter og budsjetttildelinger internt i forvaltningen er basert på Stortingets bevilgningsreglement. I begge tilfeller har departementene

199 Rattsø og Sørensen (2011: 40)

200 En overslagsbevilgning gir hjemmel til å overskride opprinnelig bevilgning etter forslag i Stortinget. Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/e166b6e0a392456a9f0e84eecea2472f/no/pdfs/prp201820190001hodddpdfs.pdf>, s. 90.

201 Colbjørnsen (2017)

202 Slike kjøp ble diskutert i kapittel 7.3.

203 Finansdepartementet (2015), §8.

204 Bevilgningsreglementet, §10

ansvar for å forvalte tilskuddet og kontrollere at tilskuddet benyttes i henhold til Stortingets vedtak. Departementenes framgangsmåte er beskrevet i Statens økonomiregelverk²⁰⁵ og er i hovedtrekk den samme for interne og eksterne tilskuddsmottakere.

Departementene har imidlertid tilgang til mer direkte styringslinjer overfor underliggende forvaltningsenheter enn de har overfor eksterne tilskuddsmottakere. Under ordinære forhold behøver ikke denne forskjellen være særlig merkbar. Dersom uenigheter settes på spissen kan imidlertid departementene risikere å måtte ty til rettslige skritt overfor eksterne tilskuddsmottakere, der de hadde kunnet benytte etatsstyringens formelle styringsdialog overfor egne forvaltningsenheter.

Tilskuddsstyring og eierstyring

Statlige sektorselskaper som mottar tilskudd eksponeres for to statlige styringssystemer. På den ene siden blir selskapene eierstyrt i samsvar med selskapslovgivningens skille mellom eiers, styrets og daglig leders ansvar. Selskapets styre forholder seg til departementet som eier, og innordner seg etter de overordnede mål og føringer som departementet utformer for selskapet. Departementets eierstyring skal skje i samsvar med prinsippene for god eierstyring, og understøtte en tydelig deling av myndighet og ansvar mellom departement («eiervirksomheten») og styret.²⁰⁶

Samtidig skal selskapet forholde seg til departementet som tilskuddsforvalter, og innrette seg etter Statens økonomiregelverk og Stortingets bevilgningsreglement. Sammenlignet med eierstyring gir tilskuddsstyring departementet anledning til å legge

strammere føringer på driften, blant annet gjennom å knytte detaljerte mål, tildelingskriterier, rapporteringssystemer og kontrolltiltak til tilskuddet. Riktignok kan en statsråd, som eieeier av et statlig sektorselskap, benytte generalforsamlingen til å vedta like stramme styringsinstrukser overfor selskapets styre, som statsråden kan gjøre gjennom tilskuddskanalen. Slike vedtak ville imidlertid lett ha kommet i konflikt med selskapslovgivningens og økonomiregelverkets bestemmelser om myndighets- og ansvarsdeling mellom eier og styret. Tilskuddskanalen stiller departementets ledelse friere til å gripe detaljert inn i virksomheten.

Det kan bli færre uklare grensesnitt mellom eierstyring og tilskuddsstyring etter hvert som aktørene høster erfaring med de to styringsformene. Gjennom praktisk erfaring og problemløsning lærer departementets og selskapets ledelse seg å håndtere gråsoner. Dersom det dukker opp uklarheter om hvilke styringslinjer en sak hører hjemme i, eller hvorvidt myndigheten til å bestemme i en sak ligger hos daglig leder eller i departementet, fører dette gjerne til en telefon til departementet.²⁰⁷ Ekspedisjonssjefene for de avdelingene som holder i henholdsvis tilskuddsstyring og eierstyring avklarer situasjonen både seg imellom og med selskapets ledelse. Etter hvert kan det vokse fram uformelle kontaktformer og rutiner som løser opp i hverdagens uklarheter og uenigheter. Spenningen mellom tilskuddsstyring og eierstyring er imidlertid strukturell, og vil fortsatt være tilstede og skape potensielle gråsoner mellom de to styringslinjene.

205 Statens økonomiregelverk §8. Se Finansdepartementet (2015).

206 Finansdepartementet (2015), §10-2b

207 Difis kartlegging av statlige sektorselskaper viste at det foregår mye formell og uformell kontakt mellom eierdepartementer og selskapsledelse. Se Difi (2011a:2)

KAPITTEL 8

ORGANISASJONSFORMER

Dette kapitlet beskriver hvordan sektorpolitisk styring utøves gjennom statlige forvaltningsorganer, statlige selskaper, stiftelser og private selskaper. I kapitlet beskrives organisasjonsformenes kjennetegn, hva slags kontekster de er anvendbare i, og hvordan bruken av dem har utviklet seg over tid.

Figur 10 gir en oversikt over de ulike organisasjonsformene som beskrives i kapitlet, sortert etter om virksomhetene er forvaltningsorganer eller selvstendige rettssubjekter, og om de er statlige eller private²⁰⁸.

Stiftelser lar seg ikke uten videre passe inn i figuren. De har til felles med statlige og private selskaper at de er selvstendige rettssubjekter. Samtidig er de selveiende, og skiller seg fra selskapene ved at de verken har private eller statlige eiere. I figur 10 er stiftelser plassert som en selvstendig kategori mellom private og statlige selskaper²⁰⁹.

8.1 Forvaltningsorganer²¹⁰

Forvaltningsorgan er den mest brukte organisasjonsformen i statlig forvaltning. Det går et skille mellom ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter og kollegiale organ. Felles for disse er at de juridisk er en del av staten og ikke skilt ut som egne rettssubjekter. Statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved forvaltningsorganenes virksomhet, og kan instruere dem i alle typer saker, om ønskelig i minste detalj, med mindre instruksjonsretten er innskrenket ved lov eller plenarvedtak i Stortinget.

Ordinære forvaltningsorganer

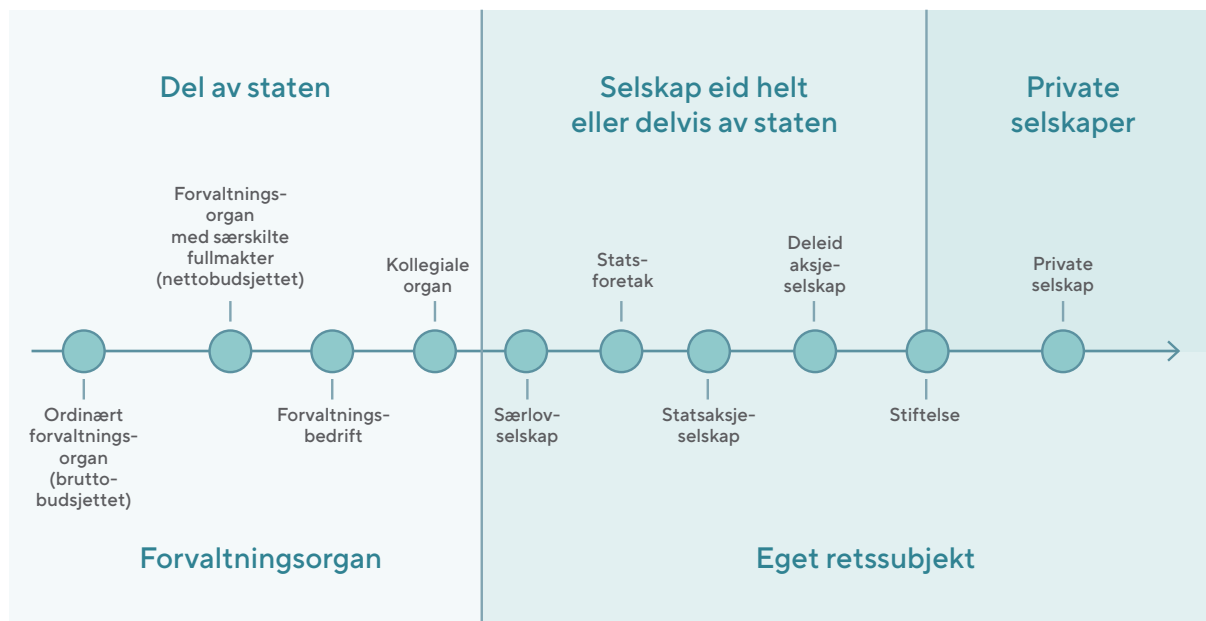
Ordinære forvaltningsorgan omfatter departementene og deres underliggende organer, blant annet direktorater, tilsyn, etater og ombud. Oppgavene kan innebære alt fra overordnet sektorstyring og forvaltning av regelverk til tjenesteproduksjon. Gradvis har departementene konsentrert seg mer om overordnet sektorstyring, og delegert forvaltningsoppgaver til direktorater og andre underliggende enheter. Ordinære forvaltningsorgan bruttobudsjetteres, dvs. at inntekter og utgifter bevilges i sin helhet hver for seg. Virksomhetene kan kun bruke de midlene som er budsjettet selv om inntektene skulle bli større.

208 Figur 10 er en utvidet versjon av en figur som benyttes i mange statlige veiledninger og utredninger. Originalreferansen ser ut til å være det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementets hefte «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser», gjengitt i Arnesen og Hagen (2008).

209 Stiftelsers spesielle selskapsrettslige status er også grunnen til at det er tegnet en parentes rundt styringsrelasjonen mellom sektorpolitiske virkemidler og stiftelser i oversiktsmodellen i figur 1 (se kapittel 1.1).

210 Beskrivelsen av forvaltningsorgan trekker veksler på St.meld.19 (2008/2009), s. 16–17, 66–68.

FIGUR 10 Organisasjonsformer til bruk i sektorpolitisk styring



Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter brukes for virksomheter som har stort behov for faglig frihet og selvstendighet. Organisasjonsformen brukes ofte blant forskningsinstitutter, universiteter, høyskoler og råd, blant annet Forbrukerrådet. For å kunne ivareta sin faglige frihet har slike organer som oftest utvidete budsjettfullmakter, dvs. at de er nettobudsjetterte²¹¹. Stortinget nøyer seg med å bevilge en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter.

Nettobudsjettering innebærer at virksomheten fritt kan disponere sine egeninntekter, og bruke eksterne oppdragsinntekter til å finansiere ny aktivitet. Virksomheten bestemmer selv hvordan den vil fordele sine midler på drift og investeringer, og kan overføre ubrukte midler til etterfølgende budsjettår. Forvaltningsorganet er selv ansvarlig for å dekke et eventuelt merforbruk.

Nettobudsjettering innebærer ikke nødvendigvis at statsrådets instruksjonsmyndighet er begrenset. Institusjonens faglige uavhengighet er derfor ofte hjemlet i lov, slik prinsippet om faglig frihet for universiteter og høyskoler er hjemlet i formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven.

Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen har historisk vært brukt for store statlige infrastrukturbedrifter og tjenesteprodusenter, for eksempel NSB, Posten, Televerket og Luftfartsverket. I dag er fire forvaltningsbedrifter tilbake²¹². Begrunnelsen for at organisasjonsformen fortsatt brukes er at noen virksomheter har oppgaver med spesiell samfunnsmessig betydning, samtidig som det er knyttet spesiell offentlig interesse til måten virksomhetene drives på. Statsråden er politisk og konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for forvaltningsbedriftenes virksomhet, samtidig som virksomhetene er underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet.

211 Se <https://statsregnskapet.dfo.no/historier/2018/nettobudsjetterte-virksomheter>

212 De fire forvaltningsbedriftene er Statens Pensjonskasse, Statsbygg, Statens kartverk og Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK).

Forvaltningsbedriftene skiller seg fra ordinære forvaltningsorgan ved at de er fritatt fra bruttobudsjettering. Stortinget bevilger et netto driftsresultat. Bestemmelsen gjelder bare driftsbudsjettet. Forvaltningsbedriftene er videre unntatt fra kontantprinsippet. Bedriftenes investeringer aktiveres, dvs. at investeringene rentebelastes og avskrives over forvaltningsbedriftens driftsbudsjett etterfølgende år.

Kollegiale organ

Kollegiale organ gjør vedtak som et kollegium og ikke som et hierarkisk system. Nemnder, styrer og råd er de vanligste formene for kollegiale organ.

I statsforvaltningen kan kollegiale organ være faste eller midlertidige, og de kan være del av en institusjon eller frittstående. Medlemmene oppnevnes, men er normalt ikke engasjert på full tid. Kollegiale organ gir forvaltningen tilgang på spesiell kompetanse og gjør det mulig for staten å trekke lekmenn inn i beslutninger.

- Nemnder kan ha domstollignende oppgaver og løse rettslige konflikter gjennom bindende avgjørelser, slik statlige fylkesnemnder for barnevernssaker er et eksempel på. Andre nemnder, som for eksempel Rikslønnsnemnda, er interessebaserte med partsrepresentasjon.
- Statlige råd med eget sekretariat har ofte både beslutningsmyndighet, forvaltningsoppgaver, rådgiving og informasjonsoppgaver. Norsk kulturråd er et eksempel på et slikt råd.
- Styrer er kollegiale organ på nivå over virksomhetens administrative ledelse, og med fullmakter fra departement og regjering til å styre og kontrollere den administrative ledelsen. Det manes til forsiktighet med å bruke styrer i forvaltningsorganer:

«Normalt har det lite meining å ha eit styre for eit forvaltningsorgan med mindre styret reelt sett skal avgjere budsjett og verksemdsplan og tilsetje og avsetje dagleg leiar. Statsråden står normalt ansvarleg for verksemda til forvaltningsorgan, og eit styre med dei fullmaktana eit styre bør ha, vil gjere det uklart kva statsråden har ansvar for. I dei tilfella der ansvaret til statsråden er avskore gjennom lov, er dette gjort for å gi forvaltningsorganet særskilt sjølstende i desse sakene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i ei eiga rettleiing om Bruk av styre i staten generelt rådd frå å bruke styre i forvaltningsorgan».²¹³

8.2 Selskapsorganisering

Statlige selskaper er selvstendige rettssubjekter. I stedet for forvaltningsorganisasjoners direkte styrings- og rapporteringslinjer mellom statsråd og underliggende organer er ansvaret for forvaltningen av selskapet lagt til selskapenes styrer. Statsrådets eierstyring skjer gjennom vedtak på selskapets generalforsamling eller foretaksmøte. Daglig leder har ansvaret for daglig drift av virksomheten og rapporterer til styret.

Ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder er hjemlet i selskapslovgivningen. Aksjeloven gjelder for statsaksjeselskaper som staten eier alene, mens allmennaksjeloven gjelder for børsnoterte selskaper hvor staten er deleier. Statsforetak reguleres av statsforetaksloven, mens særlovselskap reguleres i egne lover, slik helseforetak reguleres av helseforetaksloven.

Statlige selskap som ikke er fullfinansiert gjennom egne inntekter, og som ikke opererer i konkurranse med andre kommersielle selskaper, kan motta økonomiske tilskudd som bevilges av Stortinget over

213 St.meld.19 (2008–2009), s. 68. Opprinnelig utheving.

statsbudsjettet. Operaen (Den Norske Opera & Ballett), institusjonsteatrene og helseforetakene er eksempler på selskaper som mottar slike tilskudd²¹⁴.

Særlovselskap

Eksempler på særlovselskap er Innovasjon Norge, AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS²¹⁵ og regionale helseforetak (RHF). Den grunnleggende ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder i aksjeselskaper gjelder som hovedregel også særlovselskaper. Bestemmelser i særlov kan imidlertid gi statsråden hjemmel for å legge tettere politiske føringer på styrets beslutninger enn det som er vanlig i aksjeselskaper. Slike føringer tas som regel inn i særlov eller selskapets vedtekter. Føringerne handler for eksempel om særlovselskapenes unike sektorpålitiske formål, eller om statsrådets rett til å bli forlagt saker med store prinsipielle eller samfunnsmessige konsekvenser.

Helseforetaksloven har for eksempel en bestemmelse om å benytte foretaksmøte til å avgjøre saker som kan endre virksomhetens karakter, føre til nedleggelse av sykehus, bidra til omfattende endringer i tjenestetilbudet, eller endre antallet helseforetak i regionen²¹⁶. I prinsippet hadde ikke statsråden trengt en særlov for å kunne påvirke slike beslutninger direkte. Både aksjeloven og statsforetaksloven ville gitt statsråden som eneeier anledning til å fatte vedtak i generalforsamling eller foretaksmøte om de samme sakene. Vanligvis er imidlertid staten forsiktig med å bringe enkeltsaker opp på generalforsamling eller foretaksmøte for å unngå å tilsløre ansvarsdelingen mellom eier og styre.

Staten ønsker å begrense bruk av særlovselskaper. Dersom en slik modell allikevel benyttes mener staten at den generelle selskapslovgivningen skal benyttes som modell for eierstyring også i særlovselskapene.²¹⁷ Det betyr blant annet at eierstyring skal utøves med respekt for rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder.

Statsforetak

Statsforetaksformen ble tatt i bruk som ny selskapsform på 1990-tallet²¹⁸. Øverste myndighet i statsforetak utøves av eierdepartementets statsråd i foretaksmøte. Statsforetaksloven inneholdt opprinnelig bestemmelser om at staten ville dekke foretakets gjeld ved eventuell oppløsning. Samtidig var det satt begrensninger på selskapenes adgang til å ta opp lån. På initiativ fra ESA ble de statlige garantiene for statsforetakenes gjeld fjernet, og etter hvert forsvant også begrensningen på å ta opp lån.

Svært lite skiller i dag statsforetak fra statsaksjeselskap. Det er tre forskjeller som gjenstår.

- Statsforetak skal eies 100% av staten. Dersom andre eiere skal trekkes inn skal selskapet oppløses og et nytt opprettes.
- Statsforetak har lovpålagt foreleggelsesplikt for departementet i saker som «antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetenes karakter». En del av statsaksjeselskapene med spesifikke tilleggsmål (kategori 3-selskaper) har, eller har hatt, tilsvarende bestemmelser i sine vedtekter.

214 Statlige tilskudd ble diskutert i kapittel 7.4. Statlige tilskudd i kultursektoren drøftes i kapittel 10.5.

215 AS Norsk Tipping reguleres ikke direkte i en egen lov, men indirekte gjennom pengespilloven. Norsk Tipping er unntatt bestemmelsene i Aksjeloven.

216 Helseforetaksloven §30

217 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013:8).

218 Dette avsnittet bygger på Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013:34).

- Statsforetak har en lovpålagt plikt til å sende styreprotokoller til eierdepartementet.

Til tross for slike gjenværende forskjeller tyder erfaring på at statsforetak og statsaksjeselskap i praksis fungerer ganske likt som sektorpolitiske redskaper. Det utelukker imidlertid ikke at statsforetaksbetegnelsen kan gi en politisk legitimering av virksomheten gjennom å gi inntrykk av at mulighetene til politisk styring av statsforetakene er større enn for aksjeselskaper.

Statsaksjeselskaper

Statsaksjeselskaper er 100 prosent eid av staten. Øverste myndighet utøves av eierdepartementets statsråd i generalforsamling. Statsaksjeselskap har samme rettslige og økonomiske selvstendighet i forhold til sin eier som andre aksjeselskaper.

I henhold til aksjeloven gjelder følgende særregler for statsaksjeselskaper:²¹⁹

- Styret velges av generalforsamling selv om selskapet har bedriftsforsamling
- Generalforsamlingen er ikke bundet av styrets forslag om utbytte
- Departementet innkaller til både ordinær og ekstraordinær generalforsamling og bestemmer innkallingsmåten
- Begge kjønn skal være representert i styret. I tillegg skal selskapene legge fram lederlønns-erklæring etter samme regler som børsnoterte selskaper. Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser, og har rett til å være tilstede på generalforsamling.

Deleide og børsnoterte selskaper

Selskaper hvor staten er deleier er med få unntak børsnoterte. For børsnoterte selskaper gjelder allmennaksjeloven.

En viktig forskjell på et heleid og deleid aksjeselskap er kravet om likebehandling av aksjonærer i deleide selskaper. Likebehandlingsprinsippet er forankret i aksjeloven, og er et av statens ti prinsipper for god eierstyring. Brudd på likebehandlingsprinsippet kan skje dersom staten agerer på basis av markedssensitiv informasjon som ikke er kjent for alle, eller utøver eiermakt gjennom uformelle kanaler. Dersom staten ønsker å utøve eierstyring skal dette skje på selskapets generalforsamling der statens innflytelse avhenger av statens eierandel.

Statens sektorpolitiske styring av deleide selskaper skjer mer i form av lover, konsesjoner og andre reguleringer enn i form av eierstyring. I den grad staten ønsker å benytte eierstyring til å gi tydeligere rammer for selskapets virksomhet enn det som kan oppnås ved generelle reguleringer, skal dette helst skje gjennom å legge føringer på selskapets formål i vedtektene. Endringer i selskapets vedtekter krever vedtak på selskapets generalforsamling.

8.3 Stiftelser og private selskaper

Stiftelser

Stiftelser er selveiende og selvstendige rettssubjekter med egne rettigheter og plikter. De opprettes ved at en formuesverdi stilles til disposisjon for et bestemt formål, for eksempel innen kultur eller utdanning. Stiftelser reguleres gjennom stiftelsesloven, og føres tilsyn med av Stiftelsestilsynet. De opprinnelige stifterne fastlegger stiftelsens formål, vedtekter og kriterier for sammensetning av stiftelsens styre.

219 Aksjeloven §20-4 til 20-7.

Når en stiftelse først er opprettet løsrives den langt på vei fra de opprinnelige stifterne og lever et selvstendig liv. Forvaltningen av stiftelsen er styrets ansvar. Stifterne kan ha vedtektsfestet at de skal utnevne fremtidige styremedlemmer, men ikke alle. Stifterne kan også foreslå å endre vedtektene eller legge ned stiftelsen. Det er imidlertid opp til Stiftelsestilsynet å godkjenne omdanning eller nedlegging av en stiftelse.

Staten kan ikke styre stiftelser på samme måte som den kan styre sine forvaltningsorganer og selskaper²²⁰. Styring av stiftelser er henvist til å skje indirekte og på «armlengdes avstand». Tre virkemidler kan være aktuelle.

- Dersom staten var blant de opprinnelige stifterne kan staten oppnevne en eller flere (men ikke alle) av stiftelsens styremedlemmer. Stifterne kan også ha vedtektsfestet at staten skal oppnevne en viss andel av styremedlemmene, uavhengig av om staten selv var blant stifterne.
- Staten kan gi økonomiske tilskudd og knytte vilkår til disse
- Staten kan regulere stiftelser gjennom lov og forskrift

En kartlegging utført av Statskonsult i 2005/2006 viste at staten vanligvis «... bruker en kombinasjon av tilskudd og styreoppnevning i styringen av kultur- og forskningsstiftelser, mens kombinasjonen av lovregulering og tilskudd er vanlig i stiftelser innenfor utdannings- og helsesektoren».

Private selskaper

Private selskaper kan ha viktige roller i sektorpolitisk styring, blant annet når det gjelder å gjennomføre Stortingets og regjeringens sektorpolitiske satsinger. Akvakultur har lenge vært et statlig satsingsområde, og har vokst fram som en viktig eksportnæring

gjennom et samspill mellom statlige konsesjonstildelinger og private entreprenører. I 2003 ble det såkalte «Barnehageforliket» inngått på Stortinget. Målet var å gi alle som ønsket det tilbud om barnehageplass. Dette lot seg gjøre gjennom en sterk vekst i både offentlige og private barnehager. Kommersielle selskaper kan skape konkurranse, og bidra til nyskaping og mer effektiv ressursbruk innen en sektor. I sektorer hvor det kreves hyppige interesseavveininger og tett politisk styring kan bruk av private selskaper være kontroversielt.

Staten kan påvirke private selskaper gjennom ulike virkemidler.²²¹

- Myndighetsutøvelse gir statlige organer rett til å treffe vedtak som private selskaper er forpliktet til å innrette seg etter. Virkemidlene kan for eksempel være lover, tilsynsvedtak og avgifter vedtatt av Stortinget. Legalitetsprinsippet tilsier at myndighetsutøvelse som griper inn i private selskapers rettstilstand skal ha hjemmel i lov eller andre autoritative rettskilder.
- Statlig rådgiving og veiledning kan overbevise private selskaper om at de er tjent med til å innrette seg etter statens ønsker
- Økonomiske virkemidler, for eksempel skatte- og refusjonsordninger, tilskudd og avgifter kan gi private selskaper incentiver til å fremme sektorpolitiske mål
- Samarbeidsprosjekter mellom offentlige og private virksomheter kan skape kompetanse- og erfaringsoverføring.

8.4 Kriterier for valg av organisasjonsform

Utvalget som utredet behovet for en bedre organisert stat i 1989 (Hermansen-utvalget) lanserte kriterier for statens valg av organisasjonsform:²²²

220 Dette avsnittet bygger på St.meld.nr. 19 (2008–2009), s. 72.

221 Difi (2018:6–7)

222 NOU (1989), kap. 2.4.2. Se også Hermansen (2015)

- Offentlige forvaltningsorganer bør være hovedformen for organsiering av staten. Utvalget tilrådte imidlertid mer differensierte forvaltningsformer, blant annet mer bruk av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.
- Selskapsformen bør brukes når staten engasjerer seg i næringsvirksomhet på et generelt økonomisk og forretningsmessig grunnlag, og benyttes når statens styringsbehov begrenser seg til temaer som er typiske for eierrollen
- Utvalget frarådet å bruke stiftelsesformen når staten har styringsbehov av innholdsmessig eller samordningsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for virksomheten. Stiftelsesformen kan derimot være aktuell innen verdi- og kulturforvaltning, og for virksomheter som trenger stor faglig eller verdibasert selvstendighet.
- Staten kan avtale samarbeid med private foretak og organsasjoner, blant om å utføre ulike typer prosjekter.

I fortsettelsen vil utvalgets anbefalinger tjene som bakteppe for beskrivelser av hvordan statens organsasjonsformer har utviklet seg siden 1989.

8.5 Endringer i statsforvaltningens organsasjonsformer

Utviklingstrekk

Antall ordinære forvaltningsorganer er blitt redusert med om lag 25% mellom 2000 og 2018.²²³ Nedgangen var særlig stor på begynnelsen av 2000-tallet. Samtidig har forvaltningsorganenes gjennomsnittlige størrelse økt. Økningen henger mest sannsynlig sammen med den generelle veksten i antall årsverk i statsforvaltningen i samme periode. Antall årsverk i statlige forvaltningsorganer, inklusive departementene, økte med om lag 30 prosent fra 2008 til 2017.

Samtidig med nedgangen i antallet ordinære forvaltningsorganer økte antallet forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, slik Hermansen-utvalget foreslo. Organisasjonsformen økte særlig sterkt på begynnelsen av 2000-tallet, ikke minst fordi mange universiteter og høyskoler da ble nettobudsjetterte. Den økte bruken av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan også skyldes statens ønsker om å skape avstand mellom fag og politikk.

Faglig uavhengighet og mer fleksibel organisering

Økningen i antallet forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er en av mange indikasjoner på at faglig uavhengighet og fleksibilitet blir tillagt økende vekt i organiseringen av staten. Endringene har flere årsaker:

- Saksområdene blir mer komplekse og sammensatte
- Behovet for samordning på tvers av sektorer øker
- Sammenhengene mellom mål og virkemidler blir mer uoversiktelige
- Brukerbehovene blir mer sammensatte
- Omgivelsene blir mindre forutsigbare

På 1990-tallet vokste erkjennelsen av at statens tradisjonelle og ensartete organsasjonsform ikke ga forvaltningen tilstrekkelig faglig uavhengighet og fleksibilitet, og heller ikke lyktes med å utnytte den lokale kompetansen som trengtes for å håndtere en mer kompleks saksbehandling. Lokale enheter fikk etter hvert gradvis større handlingsrom til å avgjøre hvordan de skulle prioritere sine ressurser og utføre sine oppdrag, innenfor økonomiske og administrative rammer fastsatt av departementene. Utviklingen har blitt beskrevet som en indre fristilling av statens forvaltningsorganer²²⁴. Mål- og resultastyring ble et

223 Dette og neste avsnitt bygger på Difi (2018: 12–16).

224 Hermansen (2015: 104–105).

viktig virkemiddel på midten av 1990-talet, og har siden vært den dominerende styringsmetodikken i statlig forvaltning.²²⁵

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring innebærer i prinsippet følgende²²⁶:

- Overordnede instanser gir oppdrag til underordnede instanser og fastsetter mål for oppdragene. Med oppdragene følger ressurser.
- Underordnede instanser har fått delegert myndighet til å velge egnede virkemidler til å utføre sine oppdrag. Med delegert myndighet følger ansvar for at valgte virkemidler fremmer oppsatte mål.
- Delegert myndighet og ansvar motsvares av krav om å rapportere resultater, slik at overordnede instanser kan forsikre seg om at forventede mål oppnås.
- Overordnede instanser kontrollerer at oppdraget utføres i tråd med forvaltningens verdier og innenfor gjeldende lover, regler og rammebetingelser.
- Overordnede instansers formidling av oppdrag og oppfølging av resultater skjer gjennom en fortløpende og læringsorientert dialog.

Mål og resultatstyring er et hierarkisk styringssystem, der mål på overordnet nivå skal fremmes av virkemidler på nivået under. Det hierarkiske elementet følger av at statsforvaltningen skal være politisk styrt og lojal overfor statsråden, regjeringen og vedtak i Stortinget.

Mens et klassisk hierarki bygger på instruksjon og overvåking av underordnede, er mål- og resultatstyring basert på hierarkisk delegering, der overordnede fastsetter mål- og resultatkra, og deretter gir underordnede autonomi til å bruke sin faglige kompetanse til å velge hensiksmessige virkemidler.

Mål- og resultatstyring bygger på prinsippet om å delegere beslutningsmyndighet til laveste effektive nivå. Prinsippet innebærer at den instansen som har best tilgang til informasjon og kompetanse i den aktuelle saken er rette instans til å beslutte. Departementene og deres politiske ledelse har størst nærhet til overordnede politiske prosesser, og er derfor rette instans til å omsette politiske vedtak til mål- og resultatkra til forvaltningen. Underordnede instanser har på sin side størst nærhet til de utfordringene som påvirker valg av virkemidler, og har myndighet til utforme tiltak som skal oppfylle departementenes resultatkra.

Mål- og resultatstyringens prinsipper ser i økende grad ut til å bli etterlevd i statsforvaltningen. Statsrådene og deres departementer er blitt mer tilbakeholdne med å instruere sine underordnede instanser, særlig i faglige spørsmål.²²⁷ Mange statsråder og departementer vegrer seg for å instruere statlige tilsyn, uavhengig av om statsrådets instruksjonsrett over tilsynet er innskrenket eller ikke. Oppdragsstyringen av helseforetakene konsentrerer seg etter hvert mer om prioriterte hovedmål, etter at foretakene en periode var blitt overlesset med over hundre mål og detaljerte oppdragsbrev.²²⁸

Mål- og resultatstyringens akilleshæl er overordnede instansers tendens til å pålegge lokale virksomheter

225 Om innføring av mål- og resultatstyring, se <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/litt-om-den-historiske-utviklingen-mot-mal-og-resultatstyring>

226 Mål- og resultatstyring praktiseres ikke alltid i henhold til prinsippene. Se Grund (2019)

227 Dette avsnittet bygger på Difi (2018:16).

228 Mål- og resultatstyringen av helseforetakene beskrives nærmere i kapittel 11.

uforholdsmessig omfattende rapporteringskrav, og formulere aktivitetsmål i stedet for resultat- og effektmål. Gjennom å stille krav til hvilke aktiviteter underordnede instanser skal utføre innsnevres lokale virksomheters faglige autonomi til å velge virkemidler, noe som bryter med prinsippet om å delegerer myndighet og ansvar til laveste effektive nivå.

Mål- og resultatstyring kan øke statsråders politiske risiko. Statsrådenes og departementenes tiltakende tilbakeholdenhet med å instruere underordnede instanser i faglige spørsmål har ikke blitt ledsaget av en tilsvarende reduksjon i statsrådenes ansvar overfor Stortinget. Den «indre fristillingen» av underordnede instanser som har fulgt i mål- og resultatstyringens kjølvann, og som har ført til økt faglig uavhengighet og mer fleksibel organsiering lokalt, kan ha økt sjansene for at statsråder skal bli holdt politisk ansvarlig for hendelser de har gradvis mindre styring med.

8.6 Statlige selskapers organisasjonsformer

Utviklingstrekk

Det har blitt mer vanlig å organisere statlig virksomhet som selskap²²⁹. Antallet selskaper og foretak med helt eller delvis statlig eierskap har økt fra om lag 50 i 2000 til om lag 75 i 2018. Veksten begynte på 1990-tallet da de tradisjonsrike tele-, post- og jernbanedirektoratene ble skilt ut og konkurranseutsatt. Sykehusene ble organisert som helseforetak i 2003. Selskapsetableringer har tiltatt igjen i de senere år, blant annet i forbindelse med at store deler av jernbanesektoren ble konkurranseeksponert ved årsskiftet 2016/2017²³⁰.

Antall forvaltningsbedrifter har blitt redusert. Per i dag er som tidligere nevnt bare fire virksomheter organisert på denne måten. De tidligere

forvaltningsbedriftene er enten omorgansiert til ordinære forvaltningsorganer, slik Statens kornforretning ble endret til Statens Landbruksforvaltning, eller skilt ut fra staten og organisert som selskap, slik Luftfartsverket ble omdannet til Avinor AS.

Selskapsmodellens anvendelsesområde

Et sentralt spørsmål er om selskapsmodellen er like velegnet for forretningsmessige og sektorpolitiske selskaper. Hermansen-utvalget mente at selskapsmodellen egner seg best for virksomheter som opererer på et forretningsmessig grunnlag:

«Utvalget tilrår at ...aksjeselskapsformen bare bør benyttes for næringsdrift der forretningsmessige hensyn er det overordnede, og der selskapets formål er næringsøkonomisk og forretningsmessig. Dermed oppnås klarhet og ryddighet omkring ansvarsforholdene, og entydighet og konsekvent bruk av denne formen. Det er utvalgets syn at ...aksjeselskapsformen er mindre hensiktsmessig og mindre i stand til å ivareta de aktuelle hensyn og krav dersom selskapet, i tillegg til at det ivaretar forretningsmessige oppgaver, er et virkemiddel for å fremme sektorpolitiske mål»²³¹

Selskapsmodellens styrke i forretningsorienterte selskaper er at styre og ledelse får utvidet sitt handlingsrom til å forfølge kommersielle mål og større frihet til å tilpasse seg dynamiske markeder. Den lovfestede rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder skaper en tydelig organisatorisk ramme rundt både forvaltning og drift av selskapet.

Når det reises tvil om hvorvidt selskapsmodellen passer for sektorpolitiske virksomheter skyldes det at disse er mer eksponert for politiske prosesser. Politisk

229 Dette avsnittet bygger på Difi (2018: 12–16)

230 Konkurranseeksponeringen av jernbanesektoren drøftes i kapittel 9.

231 NOU 1989: 5, kapittel 2.4.2, Bruk av statseide selskaper og statlig selskapsdeltakelse, strekpunkt 5.

uro rundt virksomhetens sektorpolitiske mål kan få statsråden og eierdepartementet til å ville følge selskapet tett opp. Selv om eier ikke kan forplikte styret formelt uten generalforsamlingsvedtak kan tett oppfølging allikevel legge et sterkt press på styrets beslutninger. Dette kan tilsløre rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder, og skape uklare ansvars- og styringslinjer. Dersom virksomheter med sektorpolitiske mål ble organisert som statlige direktorater eller forvaltningsbedrifter ville ansvaret være entydig plassert hos statsråden.

Siden omdannelsen av statlige virksomheter til selvstendige rettssubjekter startet på 1990-tallet har imidlertid selskapsorganisering vært den vanligste modellen, også for sektorselskaper som er underlagt tett politisk oppfølging, og som verken har finansielle mål eller konkurrerer i kommersielle markeder.

Organisasjonsfaget gir to ulike svar på hvorfor selskapsmodellen blir benyttet på selskaper med sektorpolitiske formål. Det ene svaret er at selskapsorganisering var en motebølge på 1990- og 2000-tallet inspirert av «New Public Management», og at staten ble grepet av bølgen. Det andre svaret er at selskapsmodellen kan gi betydelige effektivitetsgevinster også i sektorselskaper uten forretningsmessige formål.²³²

Motehypotesen

En hovedtese i institusjonell organisasjonsteori er at virksomheter imiterer hverandre. Bedrifter organiserer seg i tråd med tidens «mote», riktignok med visse variasjoner rundt samme hovedmodell²³³.

Motebølger kommer og går. Det oppstår trender om hva som er riktig og gal organisering, uten at dette alltid ses i sammenheng med hva som «kler» den enkelte virksomhet. Fristilling fra staten kombinert med selskapsorganisering var «måten ting ble gjort på» på 1990- og 2000-tallet.

Motehypotesen forklarer tilbøyeligheten til å følge flokken som en måte å dele risiko på. Skulle den gjengse organisasjonsformen vise seg å ha uventede ulemper vil det ramme alle som benyttet den, og gi liten grunn til å anklage hver enkelt spesielt. Ved å gå i flokk mister riktignok virksomheten muligheten til å ha en eventuell gevinst for seg selv. Gleden over utsikten til en slik gevinst blir imidlertid overskygget av belastningen ved å måtte stå alene om å være den som eventuelt feilet. Det er tryggest å følge flokken. Grunnen er tapsaversjon: De fleste vil heller gardere seg mot å tape noe man har enn å ha mulighet til å vinne noe man mangler²³⁴. Entreprenører og ledere med høy risikovilje har lav tapsaversjon, og våger ofte å være alene om å prøve nye løsninger dersom utsiktene til gevinst er tilstrekkelig gode.

Staten regnes normalt for å være risikoavers. I følge motehypotesen kan dette forklare at staten valgte selskapsorganisering som vanligste modell på 1990- og 2000-tallet, også for sektorselskaper. Hadde staten i stedet valgt å organisere sektorselskapene som direktorater eller forvaltningsbedrifter, og dette hadde mislyktes, ville involverte departementer og statsråder vært alene om ansvaret for å ha valgt feil organisasjonsmodell.

232 Det hører med til historien at Hermansen-utvalgets leder, Tormod Hermansen, har et pragmatisk syn på måten statens selskapsorganisering har blitt håndtert på etter at utvalget la fram sin innstilling i 1989: «Generelt sett er det min vurdering at foretaksorganisering av statlige virksomheter i Norge, herunder valg av eierskapsmodeller, har vært håndtert på en pragmatisk og fornuftig måte, også der det ikke har vært velfungerende markeder». (Hermansen 2015:116).

233 Jacobsen og Thorsvik (2019)

234 Kahneman (2011)

Effektivitetshypotesen²³⁵

En konkurrerende forklaring til motehypotesen hevder at staten kan ha benyttet selskapsmodellen på grunn av dens effektivitetsegenskaper.

- Selskapsmodellen gir mer informerte og kompetente beslutninger. Beslutninger flyttes nærmere det strategiske og driftsrelaterte feltet som virksomhetene opererer i. Selskapsmodellen ivaretar prinsippet om å legge beslutningsmyndighet til lavest mulig effektive nivå, dvs. til det nivået som har best tilgang til informasjon og kompetanse om selskapets situasjon og utfordringer. Beslutninger kan lettere tilpasses dynamikken i selskapets omgivelser dersom de kan treffes på selskapsnivå. Et selskap vil i motsetning til en forvaltningsenhet ha et styre. Styret kan settes sammen av personer med faginnsikt og erfaringer som er tilpasset virksomhetenes sektorpolitiske mål og oppdrag. Styringssystemer og regnskapsmetoder er ikke bundet til å bruke statsforvaltningsens standardiserte budsjett- og regnskapsrutiner. En potensiell ulempe med modellen er at styre og ledelse kan bruke sin unike innsikt i selskapets situasjon i et spill mot staten som eier. Faren for dette motvirkes av at eierdepartementet når som helst kan skifte ut styremedlemmer.
- Selskapsformen ansvarliggjør selskapets styre og daglige ledelse. I selskaper som er organisert som selvstendige rettssubjekter har ledelsen et lovfestet personlig ansvar for måten selskapet forvaltes og driftes på. Et slikt ansvar kan virke mer forpliktende og motiverende på ledelsens ivaretagelse av selskapets mål og effektivitet,

sammenlignet med om ledelsen var et underordnet ledd i et forvaltningshierarki, der all myndighet og alt ansvar i siste instans var plassert hos statsråden.

- Selskapsorganisering forbereder sektorselskaper med monopolmakt på konkurranse. Teknologiske shift og internasjonale regelendringer, ikke minst i EU-regi, fører jevnlig til at tidligere monopoliserte markeder konkurranseeksponeres. Slike prosesser har pågått i Norge mer eller mindre kontinuerlig siden begynnelsen av 1990-tallet. Når konkurransen kommer til et statlig selskap som har vært forvaltningsstyrt må ledelsen gjennom en kognitiv og strategisk reorientering, og erkjenne at selskapets suksess avhenger av å lykkes i markedet, og ikke av å tviholde på tidligere privilegier, eller av å få rause årlige tildelingsbrev fra departementet etter kløktig manøvrering i statlige budsjettprosesser. Dersom virksomheten var blitt selskapsorganisert allerede i monopoltiden ville styre og ledelse hatt anledning til å venne seg til å ta selvstendig ansvar for virksomhetens resultater. Det kan gjøre overgangen til markedskonkurranse smidigere.
- Selskapsmodellen skaper en buffer mellom statsråden og lokale beslutninger. I selskapsorganiserte virksomheter vil styret eller daglig leder være rette instans til å håndtere lokale saker. Beslutninger som gjelder forvaltning av selskapet behandles av styret, mens saker knyttet til daglig drift og operative forhold håndteres av daglig leder. Dersom styrets eller daglig leders beslutninger ikke aksepteres blant ansatte eller

235 I motsetning til institusjonell organisasjonsteori er ikke effektivitetshypotesen del av en integrert organisasjonsteori. Hypotesen følger av et eklektisk perspektiv på organisasjoner som er inspirert av økonomisk teori. Økonomisk teori handler om å skape størst mulig «nytte» for flest mulig gjennom å utnytte knappe ressurser effektivt. Resurser er effektivt utnyttet dersom det ikke finnes alternative måter å bruke ressursene på som ville skapt større nytte for noen uten at andre fikk det verre (Pareto-optimalitet). I tråd med dette belyser effektivitetsperspektivet hvordan organisasjoner kan utformes slik at de oppnår størst mulig måloppnåelse med minst mulig ressursbruk. Et godt eksempel på bruk av effektivitetsperspektivet på organisasjoner er Roberts (2004).

brukere, og statsråden eksponeres for aksjoner og politisk press om å intervenere i saken, kan det henvises til lovbestemmelser om eiers, styrets og daglig leders ulike roller. Et forvaltningsorganisert sektorselskap ledes gjennom en uavbrutt ansvars- og rapporteringslinje mellom statsråden og bedriftens operative virksomhet. Beslutninger som ikke aksepteres blant virksomhetens ansatte eller brukere kan ankes opp gjennom systemet helt til den havner på statsrådens bord. Dermed risikerer departement og statsråd å måtte behandle lokale saker som bedriftens ledelse ville hatt bedre informasjons- og kunnskapsgrunnlag for å håndtere. Samtidig vil statsrådens og departementets tid måtte brukes på lokale enkeltsaker på bekostning av overordnede sektorspørsmål.

8.7 Bruk av stiftelser

Stortingsmeldingen om statsforvaltningen som kom i 2009 legger til grunn at staten ikke bør «... bruke stiftingar som organsiasjonsform på område der staten ønskjer styring, eller i framtida kan ha interesse av tettare styring.»²³⁶ Sitatet er i tråd med Hermansen-utvalgets syn. Antallet stiftelser har sunket fra 74 i 2000 til 61 i 2017²³⁷.

Staten benytter fortsatt stiftelser innen forskning, utdanning og kultur, der hensynet til faglig og kunstnerisk frihet er viktig. Staten oppretter imidlertid sjelden nye stiftelser:

«Dette heng mellom anna saman med at det no er fleire organisasjonsformer å velje mellom i dei tilfella hvor staten ønskjer å gi sjølstende til verksemda, til dømes forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter. I tillegg har ordinære forvaltningsorgan fått noko meir sjølstende enn dei hadde for nokre tiår sidan. ... Dei fleste nye stiftingane der staten har vore involvert i opprettinga, er resultat av omorganisering eller samanslåing av eksisterande stiftingar. Nasjonalmuseet for kunst, som vart etablert i 2003, er eit døme på det».²³⁸

Det er mange stiftelser blant museer og orkestre. Kulturdepartementet styrer stiftelsene primært gjennom tilskuddsbrev. Tilskuddsbrevet fungerer som et tilfredsstillende styringsredskap så lenge stiftelsene drives og utvikler seg tilfredsstillende. Dersom en stiftelse kommer i økonomiske eller andre vansker har departementet få direkte styringsmuligheter, og er avhengig av å samarbeide med et kompetent styre. Stiftelsesformen er krevende når problemsaker håndteres av et lite egnet styre. Departementet oppnevner selv styremedlemmer til flere av stiftelsene som mottar statlige tilskudd, blant annet fire av åtte styremedlemmer i Oslo Filharmonien, inklusive styrelederen.

For å verne om stiftelsers uavhengighet er det krevende å gjennomføre vedtektsendringer. Eventuelle endringer håndteres av stiftelsene selv i dialog med Stiftelsestilsynet. Kulturdepartementet har stort sett ikke deltatt som opprinnelige stiftere, og er derfor ikke involvert i vedtektsendringer.

236 St.meld. nr. 19 (2008–2009), s. 72. Dette stortingsmeldingen refereres ofte til som «Forvaltningsmeldingen».

237 Difi (2018: 16)

238 St.meld. nr. 19(2008–2009), s. 72

8.8 Samarbeid med private selskaper

Staten har økt sin bruk av kontrakter, avtaler og partnerskap med private selskaper. Dette henger blant sammen med at staten har skilt ut tidligere egenproduksjon til private selskaper, og erstattet etatsstyring med kontraktsfestet kjøp av tjenester.

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er et rettslig forpliktende samarbeid mellom offentlige og private aktører for å løse en bestemt oppgave. Det benyttes ved finansiering, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold av et nytt eller større anlegg eller bygg. Samarbeidet starter med at den offentlige aktøren beskriver hvilken oppgave som skal løses. Deretter velges leverandør ut etter en konkurranse. Innenfor de krav det offentlige stiller gis leverandøren totalansvar for finansiering, utvikling, bygg, drift og vedlikehold. Leverandøren skal ha ansvar for hele livssyklusen til bygget eller anlegget. Oppdragsgiver betaler leie til leverandøren i kontraktsperioden. Typisk kontraktsperiode er mellom 20 og 30 år. Gangen i et typisk OPS-prosjekt er illustrert i figur 11²³⁹.

Staten har særlig benyttet OPS som et virkemiddel i veibygging og andre byggeprosjekter, blant annet i forbindelse med sykehusbygg. Regjeringen mener OPS kan være en hensiktsmessig måte å organisere utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastruktur på, og ønsker å rendyrke OPS som en gjennomføringsstrategi²⁴⁰. Erfaring fra veiprojektene tyder på at modellen har skapt nyttig informasjons- og kompetanseutveksling mellom offentlige og private aktører.

Drifts- og vedlikeholdsfasen representerer den største utfordringen i modellen. Erfaringer fra helseforetakene tyder på at samarbeidet mellom bruker og privat utbygger skifter karakter når brukeren tar bygget i bruk, og skal tilpasse bruken til sykehusets egne oppgaver. Det oppstår lett samarbeidsutfordringer om hvordan bygget skal drives. Bruker kan erfare at de mangler full frihet over lokalene.

Et alternativ til OPS kan være å følge modellens faser inntil bygget er ferdig, og så la bruker leie bygget, med full frihet over måten det benyttes på.

FIGUR 11 Elementer i en OPS-avtale



239 Beskrivelsen av OPS og figur er basert på <https://www.ksbedrift.no/aktuelt/advokattjenester/hva-er-ops-offentlig-privat-samarbeid/>

240 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-2014-2015/id2406847/sec3>

KAPITTEL 9

SAMFERDSELSSEKTOREN

Samferdselsdepartementet har gjennom mange år hatt ansvaret for sektorstyringen av post, telecom, jernbane, luftfart, sjøtransport og vei. Ved inngangen til 1990-tallet var mange av bedriftene organisert som direktorater og forvaltningsbedrifter med monopolmakt. Utover på 90-tallet åpnet Samferdselsdepartementet sektoren for konkurranse, ikke minst etter påtrykk fra EU og EØS-avtalen. En etter en ble infrastrukturbedriftene omstilt fra direktorater og forvaltningsbedrifter til statsforetak og statsaksjeselskap. Dette skjedde parallelt med at departementet innførte forskrifter, tilsynskontroller og andre reguleringer for å legge til rette for konkurranse.

Styringsregimet som vokste fram på 1990- og 2000-tallet preger fortsatt samferdselssektoren. Dette kapitlet begynner derfor med å rekapitulere det som skjedde i de årene. Deretter beskrives noen hovedtrekk ved dagens sektorstyring.

9.1 Selskapsetableringer og konkurranse

Etter annen verdenskrig ble infrastrukturen i de fleste vesteuropeiske land styrt av statlige monopoler som dominerte hver sin sektor. Dette gjaldt de såkalte «public utilities» innen energi, vannforsyning, post, tele, jernbane, lufttrafikk og vei. På 1980-tallet vokste misnøyen med monopolenes markedsmakt og de begrensninger denne la på effektiv ressursutnyttelse og ivaretagelse av brukernes behov. Gradvis kom det i gang endringer, ikke minst drevet fram av EU, som tok sikte på å legge til rette for konkurranse. Det fikk stor betydning også for Norge.

Utgangspunktet

I Norge slo konkurranseorienteringen først gjennom i energisektoren²⁴¹. En ny lov som ble innført i 1991 skilte mellom produksjon og nettdistribusjon av kraft. Kraftproduksjon ble åpnet for konkurranse, mens nettet ble beholdt som monopol for å kunne utnytte stordriftsfordeler – etablering av parallelle strømmnett for å skape konkurranse ville ikke være regningsvarende. Daværende Statkraft ble delt i to: Rest-Statkraft ble omdannet til et statsforetak som skulle konkurrere med andre kommersielle aktører om å produserte kraft, mens nettdelen ble skilt ut og lagt til et nyopprettet selskap som ble organisert som et statsforetak (Statnett). Statkraft skulle være et kommersielt drevet selskap med internasjonale ambisjoner som konkurrerte i det stadig mer internasjonale

241 Arnesen og Hagen (2008: 19–30) gir en detaljert framstilling av hvordan reformbølgen artet seg i Norge.

kraftmarkedet, mens Statnett skulle ha ansvar for det landsdekkende strømnettet, og gi åpen aksess på ikke-diskriminerende vilkår til konkurrerende produksjonsselskaper.

Deretter gikk det slag i slag også i samferdselssektoren.

Selskapsetableringer

Samferdselsdepartementets formål med selskapsetableringene var ikke primært å gjøre om forvaltningsorganiserte bedrifter til selvstendige rettssubjekter, men å bruke selskapsetableringer som et av flere virkemidler til å skape konkurranse. Hensikten var å utløse en produktivitetsvekst som lenge hadde blitt hindret av statsbedriftenes monopolmakt. Selskapsdannelsene var et virkemiddel til å fremme konkurranse, ikke et mål i seg selv.

Televerket ble først omdannet fra direktorat til forvaltningsbedrift i 1991. Deretter ble bedriften i 1994 omgjort til et heleid statsaksjeselskap med navnet Telenor, for så å bli et børsnotert selskap med 77% statlig eierandel i 2000. Samtidig med børsnoteringen ble eierstyringen av selskapet flyttet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), mens reguleringen av selskapet ble værende i Samferdselsdepartementet. I 2019 ble reguleringen flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Selskapet beholdt kontrollen over både produksjons- og nettdelen, men skilte dem i ulike divisjoner. Nettet skulle åpnes for nye teleoperatører på ikke-diskriminerende vilkår. For å hindre kryssubsidiering ble det stilt strenge krav til å skille fastnettet regnskapsmessig fra mobilvirksomheten. Post- og teletilsynet ble opprettet i 1996 for å kontrollere selskapets praksis.

NSB ble i delt i to på slutten av 1996. NSB ble organisert som et selskap med begrenset ansvar (BA)²⁴², og gjort om til AS i 2002. Ansvaret for å utvikle og drifte

skinnegang, trafikkstyring og stasjoner ble lagt til Jernbaneverket og organisert som en underliggende etat under Samferdselsdepartementet. Gjøvikbanen ble som første strekning satt ut på anbud i 2006. Konkurransen ble vunnet av NSB som la togtrafikken i et eget selskap kalt NSB Gjøvikbanen AS. Konkurransen var ment som et prøveprosjekt på grunn av det lave passasjertallet. Det skulle gå mer enn ti år før neste anbudskonkurranse ble arrangert, og da først etter en omfattende omorganisering av hele jernbanesektoren.

Etter 1997 mistet Posten gradvis sin enerett til distribusjon av lukkede brev, først for brev over 350 gram, deretter for brev over 50 gram, og i 2017 forsvant siste rest av brevmonopolet. Posten ble etablert som et selskap med begrenset ansvar (BA) i 1996, og gjort om til AS i 2002. Postgiro ble samordnet med det eksisterende bankgirosystemet etter å ha blitt slått sammen med Postbanken i 1995. I dag er Posten hundre prosent konkurranseeksponert, og enhver som registrerer seg som postoperatør hos Nkom (tidligere Post- og teletilsynet) kan drive postdistribusjon i Norge. Posten er fortsatt dominerende aktør i det norske markedet, men har fått selskap av et par andre operatører.

Luftfartsverket ble først gjort om til en forvaltningsbedrift i 1993, og deretter et heleid AS i 2002. Selskapet tok som kjent navnet Avinor AS. Avinor tilbyr landingsplasser og støttetjenester som skal gjøre flyplassen attraktiv for flyselskapene. Internasjonale flyplasser konkurrerer seg imellom om å bli en del av selskapenes ruteprogram. Veksten i antall lavpris-selskaper har gjort denne konkurransen skarpere. Avinor har lokalt monopol på utleie av forretningslokaler og tax-free salg på sine flyplasser. En viktig del av Avinors samfunnsoppdrag er å bruke inntekter fra bedriftsøkonomisk lønnsomme flyplasser til å subsidiere ulønnsomme flyplasser i resten av Norge. Bare

242 Betegnelsen begrenset ansvar, forkortet BA, var en selskapsform der eier hadde begrenset ansvar, slik som i aksjeselskaper. I tillegg innebar BA at ansatte beholdt en del rettigheter de hadde opparbeidet som statsansatte.

de aller største flyplassene i Norge går med overskudd.

Tilrettelegging for konkurranse

Samferdselsdepartementets erfaringer med å legge til rette for konkurranse på 1990- og 2000-tallet kan oppsummeres i fire punkter:

- Markedene måtte åpnes for alternative tilbydere. Statsbedriftene som hadde bygget seg opp gjennom mange år med monopolmakt, «the national champions», fortsatte å ha en dominerende markedsposisjon i startfasen. Det tok tid før konkurransen satte seg. For å gi nykommere anledning til å etablere seg ga staten nykommerne enkelte fordeler på den tidligere monopolistens bekostning. Uten en slik skjevregulering ville ikke nye tilbydere greie å etablere seg som varige og lønnsomme konkurrenter. Samtidig måtte det unngås å legge så stramme føringer på den tidligere monopolisten at bedriften ble forhindret fra å konkurrere.
- Statsmonopolene ble omorganisert til statsaksjeselskap slik at de skulle få tilstrekkelig handlingsrom til å håndtere dynamiske markeder. Samtidig ble de underlagt en statlig eierstyring som skulle få selskapene til å erkjenne at veien til suksess lå i å gjøre selskapet konkurransedyktig, ikke i å søke beskyttelse gjennom å tviholde på tidligere monopolprivilegier. Eierstyringen skulle brukes til å få selskapene til å ta offensive grep som fremmet forretningsmessig verdiskaping.
- Virksom konkurranse krevde nasjonale og internasjonale reguleringer. Etablering av konkurranse og reduksjon av statsmonopolers makt betydde ikke at staten skulle slutte å styre, men styre på andre måter. Lover og forskrifter ble benyttet til å få på plass forutsetningene for konkurranse, og statlige tilsyn ble etablert for å kontrollere at regelverket ble etterlevd. For Norges del bestod mye av reguleringsarbeidet

i å innarbeide EUs regler om statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranserett i norske lover og forskrifter.

- Selskaper som Posten, Telenor og NSB måtte skille mellom den konkurranseutsatte og monopolbaserte delen av virksomheten.
 - Posten hadde skaffet seg monopolgevinster fra Postgiro, et betalingsformidlingssystem som staten brukte, og som gjorde det mulig å kryss-subsidiere et ulønnsomt nettverk av postkontorer og terminaler som Posten kontrollerte. Dette ga Posten monopolbaserte konkurransefordeler når EU etter hvert åpnet markedet for brevsendinger.
 - Telenor hadde monopol på telenettet, og kunne sette priser på netjtjenestene som både gjorde det mulig å kryss-subsidiere egne konkurranseutsatte teletjenester, og ta uforholdsmessig høy betaling fra nye konkurrenter for å bruke Telenors nett.
 - NSB hadde lenge hatt styring med både togtrafikk og toglinjer. Etter hvert krevde EU et tydelig skille mellom transportør og skinnegang, slik at jernbanen kunne åpnes for konkurranse i transportørleddet, mens ulike tilbydere kunne bruke skinnegangene på ikke-diskriminerende vilkår.

Både Posten, NSB og Telenor måtte gjennom en lignende prosess som energiselskapene hadde vært gjennom på begynnelsen av 90-tallet. De tre selskapene ble pålagt å skille tydelig mellom konkurranseutsatt og monopolbasert virksomhet. Posten overlot Postgiro til Postbanken i 1995, mens NSB overførte kontrollen over skinnegangen til Jernbaneverket i 1997. Telenor beholdt nettdivisjonen i selskapet, men opprettet tydelige organisatoriske og regnskapsmessige skiller mellom de to, slik at eventuell kryssubsidiering kunne observeres og bli korrigert.

9.2 Regulering

Rykker vi fram til dagens situasjon er lover, forskrifter og tilsyn fortsatt et av Samferdselsdepartementets viktigste virkemidler til å fremme virksom konkurranse. Tidligere ble det benyttet veiledere av ulike slag, men disse fungerte ofte bedre som tekniske manualer enn som virkemidler til å utvikle konkurransen.

Lover og forskrifter

Regulering krever lover og forskrifter. Norske reguleringer på konkurranseområdet følger stort sett EU/EØS-regelverket som innpasses fortløpende i norsk lovverk, hovedsakelig i form av forskrifter. Den europeiske lovgivningstradisjonen er annerledes enn den norske, og langt mer detaljorientert. Norsk lovgivningstradisjon legger til grunn at folk i utgangspunktet vil følge lover og regler, og dette gir mer fleksible lovbestemmelser. Den norske tradisjonen åpner for en tolkningsmessig dynamikk som man lett mister i den mer detaljorienterte EU-tradisjonen. Som lovgiver er det vanskelig å forutsi alle situasjoner, og det kreves litt runde formuleringer for å tilpasse lov-anvendelsen til situasjonsspesifikke forhold.

Tilsyn

Tilsyn er viktig i samferdselssektoren. Slurv og manglende etterlevelse av regelverket kan få alvorlige konsekvenser innen luftfart, veitrafikk og jernbane. En viktig tilsynsoppgave er fortsatt å sørge for at de tidligere «National Champions» lar være å utnytte det de eventuelt måtte ha igjen av stordriftsbaserte monopolgevinster til enten å krysssubsidiere konkurranseutsatte tjenester, eller til å opprettholde samfunnsøkonomisk ulønnsom virksomhet.

Kryss-subsidiering

Bussbransjen kan illustrere hvordan kryss-subsidiering kan skape en lite effektiv bruk av ressurser. I 1994 åpnet den daværende samferdselsloven for frivillig bruk av anbud i lokal rutebiltransport. Lokale og regionale myndigheter kunne velge om de ville tildele kontrakter direkte eller benytte anbudskonkurranser. Mange busselskaper inngikk direkte kontrakter med det offentlige uten konkurranse, og fikk lokalt monopol i en periode. Mange brukte lønnsomheten som lå i lokal monopolmakt til å finansiere stor og ulønnsom vekst. I 2011 ble EUs såkalte kollektivtransportforordning innført. Det førte til at anbudskonkurranse ble obligatorisk. Formålet var å hindre den ressursløsningen som den omfattende bruken av direkte tildelte kontrakter hadde medført.

Posten har vært anklaget for kryss-subsidiering på grunn av bruken av sitt distribusjonsnett. Selskapet har ekspandert innenfor logistikkvirksomhet etter hvert som brev volumet har falt. Det åpner for en bedre utnyttelse av det distribusjonsnettet som selskapet benytter til postformidling. Rutenettet som formidler post kan samtidig håndtere pakker. Synergien mellom logistikk- og postvirksomhet gjør det billigere å distribuere post i Norge. Det er stordriftsfordeler i nettet, og postvirksomheten ville vært dyrere dersom ikke distribusjonskostnadene kunne blitt delt med logistikkvirksomheten. Slike nettverksbaserte stordriftsfordeler kan være effektivitetsfremmende, men de kan også skape naturlige monopoler, og legge grunnlag for konkurransevridende kryss-subsidiering. Posten leverer et produktregnskap til NKOM (tidligere Post- og teleilsynet) hvert år, der selskapet er pålagt å dokumentere at uheldig krysssubsidiering ikke forekommer.

Avinor driver både flyoperativ og kommersiell virksomhet ved de 46 flyplassene som selskapet eier, driver og utvikler.²⁴³ Avinor skal være selvfinansierende. Om lag halvparten av selskapets inntekter er avgifter som betales av flypassasjerer og flyselskap. Den andre halvparten stammer fra kommersielle aktiviteter ved lufthavnene, som parkering og utleie av arealer til blant annet taxifreesalg²⁴⁴. Bare de aller største flyplassene går med overskudd. En del av Avinors samfunnsoppdrag er å benytte deler av overskuddet fra de store flyplassene til å finansiere underskuddet ved ulønnsomme flyplasser. Dette overskuddet skapes delvis av at selskapet har lokalt monopol på arealer til kommersielle aktiviteter ved sine flyplasser, og kan sette tilsvarende høye leiepriser. Monopolmakten øker bedriftens overskudd ved de største flyplassene, men skaper samtidig et samfunnsøkonomisk tap, siden prisene blir høyere og produksjonen lavere enn den ville vært med konkurranse. Dette samfunnsøkonomiske tapet må regnes inn for å kunne fastslå den reelle kostnaden forbundet med å drive det norske flyplassnettet²⁴⁵.

Regulering av norsk jernbane

Ved årsskiftet 2016/17 ble jernbanesektoren omorganisert for å fremme konkurranse mellom togtrafikkselskaper. Nye selskaper slippes nå til for å konkurrere med Vy (tidligere NSB), som inntil nå har hatt rollen som sektorens «National Champion». Foreløpig har det blitt gjennomført anbudskonkurranser om trafikkpakke sør og trafikkpakke nord. Vy har tapt begge i konkurranse med henholdsvis britiske Go Ahead og svenske SJ.

Etter jernbanereformen består sektoren nå av følgende aktører og roller (se figur 12)²⁴⁶:

- Jernbanedirektoratet har det overordnede ansvaret for togtilbudet og for strategisk planlegging, utvikling av infrastruktur, og helhetlig koordinering av sektoren
- Statsforetaket Bane NOR har det operative ansvaret for trafikkstyring, drift, vedlikehold, utbygging, togstasjonene og jernbanens eiendommer forøvrig.
- Statseide Norske tog AS har ansvar for å anskaffe og leie ut statens togmateriell til togselskaper som kjører på oppdrag fra staten. Nylig er det kommet signaler om at togselskaper kan bringe med seg sine egne tog.²⁴⁷
- Statseide Mantena AS og andre selskaper vedlikeholder togsettene etter avtale med togselskapene.
- Statseide Entur AS har ansvar for å selge togbilletter og tilby reisepanlegger og grunnleggende digitale tjenester for all kollektivtrafikk i hele Norge.
- Vy, Flytoget, Go Ahead Norge, SJ og andre togselskaper har ansvaret for å kjøre tog på jernbanestrekningene.
- Statens jernbanetilsyn fører tilsyn med at jernbanevirksomhetene oppfyller sine forpliktelser etter jernbanelovgivningen.

243 Totalt er det 52 lufthavner i Norge.

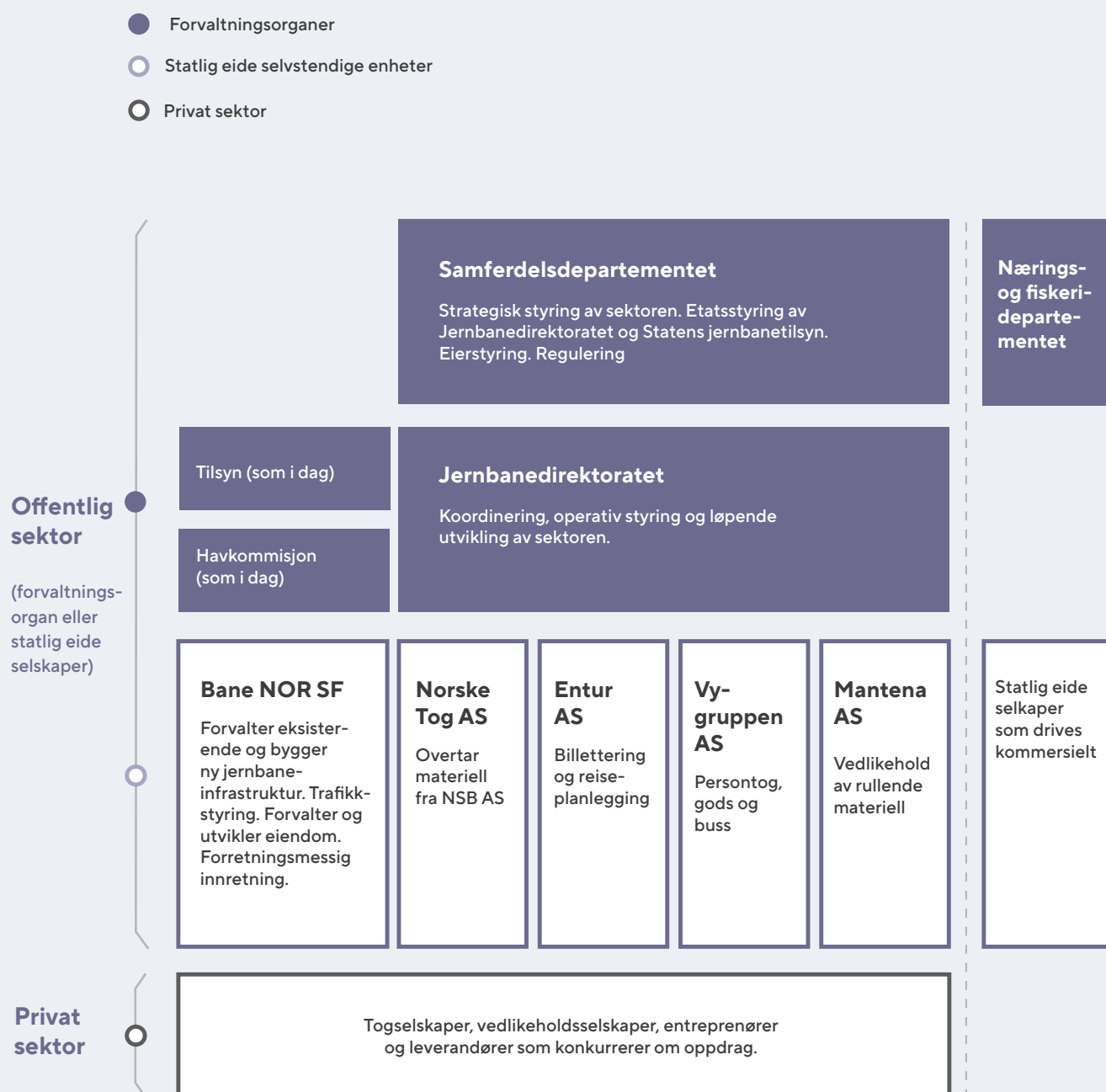
244 <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/luftfart/organisering-og-virkemidler/id2076299/>

245 Monopolers effekter på samfunnsøkonomisk effektivitet er diskutert i kapittel 4.6.

246 https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/reform-av-jernbanereformen/id2344653/

247 Aftenposten 1. september 2019

FIGUR 12 Organiseringen av norsk jernbanesektor



Før 1997 hadde NSB kontroll med det meste av infrastrukturen i jernbanesektoren. Selskapet kontrollerte skinnegang, togsett, togstasjoner og verksteder. Som nevnt tidligere ble utvikling og vedlikehold av skinnegangen skilt ut og lagt til Jernbaneverket i 1997. NSB beholdt imidlertid kontrollen over de øvrige delene av infrastrukturen. Da jernbanen etter hvert skulle konkurranseutsettes, og nye transportører få slippe til, fryktet man at NSBs kontroll med store deler av infrastrukturen ville gi selskapet uforholdsmessige konkurransefortrinn. Selskapet kunne fristes til å beregne seg uforholdsmessig høye priser for å gi konkurrerende selskaper tilgang til infrastrukturen. Inntektene dette ville gitt kunne vært brukt til å kryss-subsidiere den konkurranseutsatte togtrafikken. Bygninger og annet materiell kunne blitt gitt en tydelig NSB-profil, og styrket merkevaren NSB. En slik situasjon kunne gjort det nødvendig for departementet å drive utstrakt skjevregulering i favør av nye tilbydere.

Den norske jernbanereformen har imidlertid svekket mulighetene for rest-NSB som i 2019 tok navnet Vy, til å skaffe seg slike konkurransefortrinn. Bane NOR har som nevnt det operative ansvaret for trafikkstyring, drift, vedlikehold og utbygging av jernbanen og togstasjonene. Togene, eiendommene, billett-systemene og vedlikeholdet er overført til statsaksjeselskaper som forholder seg forretningsmessig til de konkurrerende togtrafikkselskapene. Disse selskapene har lite å vinne på å gi særfordeler til Vy. Per september 2019 har Vy fortsatt direkte tildelte kontrakter med departementet som er tildelt uten konkurranse²⁴⁸. De to anbudskonkurransene som hittil er gjennomført tyder imidlertid ikke på at Vy har hatt konkurransefortrinn på grunn av disse kontraktene. Fra desember 2020 vil bare Osloregionen reguleres av direkte tildelte kontrakter. Jernbanedirektoratet har anbefalt at denne regionen deles i to trafikk-

pakker, med trafikkstart i henholdsvis 2022 og 2024, og mulig innlemming av tilbringertransporten til Gardermoen, som i dag besørges av Flytoget.²⁴⁹

9.3 Regulering og eierstyring

Samferdselsdepartementet har både en eierrolle og en regulatorrolle i dagens jernbanesektor.

- Som regulator skal departementet sørge for at sektoren preges av virksom konkurranse, og gjøre det mulig for nye tilbydere å konkurrere på like vilkår med Vy.
- Som Vys eier har departementet interesse av at selskapet når opp i konkurranse med andre selskaper. Et viktig aspekt ved å være eier er å ta ansvar for at selskapet lykkes.

Departementet kan lett komme i skvis mellom regulatorrollen og eierrollen. Situasjonen oppstår fordi departementet skal legge til rette for at andre aktører kommer inn i norsk jernbane samtidig som departementet har eieransvar for at statens eget selskap lykkes. En slik målkonflikt er ikke unik for Samferdselsdepartementet, men gjenspeiler et dilemma som også jernbanereformer i andre land har stått overfor: Hvor mye ressurser skal man tillate at den aktøren som dominerte sektoren i utgangspunktet skal få med seg i fortsettelsen? Hvilken vekt skal regulator legge på å gjøre markedet konkurranseorientert gjennom å skjevregulere, sammenlignet med å gi statens eget selskap reell mulighet til å konkurrere? Tradisjonelt har det vært en tendens til at sektordepartementer lar hensynet til konkurranseorientering veie tyngre enn hensynet til statens eget selskap.

Samferdselsdepartementets konflikt mellom rollene som regulator og eier illustrerer utfordringene med å ha begge funksjoner lagt til samme departement,

248 Vys direkte tildelte kontrakter er kommet i stand som en overgangsordning som skal sikre togtrafikken inntil de selskapene som har vunnet anbudskonkurranser om trafikkpakker er kommet på plass.

249 <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/aktualiteter/2019/konkurranseutsetting-av-persontrafikken-pa-ostlandet/>

samtidig som staten er eneste eier av det statlige selskapet. I fortsettelsen vil disse temaene bli drøftet med spesiell vekt på situasjonen til Telenor, Posten og Vy²⁵⁰.

9.4 Selskapenes departementstilknytning

I praksis er det to svar på spørsmålet om regulator- og eierrollen bør ivaretas av ett eller to departementer²⁵¹:

- Eierskap og regulering bør samles i det sektordepartementet som har sektoransvar for selskapets virksomhet, slik for eksempel Samferdselsdepartementet har sektoransvar for jernbane, og Olje- og energidepartementet har ansvar for petroleumssektoren
- Rollene som eier og regulator bør spres ved å legge eierskapsforvaltningen til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, og regulatoransvaret til det relevante sektordepartementet, for eksempel Samferdselsdepartementet eller Olje- og energidepartementet.

Hovedregel

I Norge praktiseres følgende hovedregel²⁵²:

- Jo mer selskapet styres etter forretningsmessige formål, og jo mer selskapet opererer i konkurranse med kommersielle aktører, jo mer hensiktsmessig vil det være å dele eier- og regulatorrollen mellom henholdsvis Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet og det relevante sektordepartementet.
- Jo mer sektorpolitiske hensyn preger selskapets formål, og jo mer sektorspesifikk kompetanse som kreves i eierstyringen av selskapet, jo flere

grunner taler for å samle eier- og regulatorrollen i et sektordepartement.

På 1990-tallet var både eierstyringen og reguleringen av Telenor, Posten og NSB samlet hos Samferdselsdepartementet. På den tiden ivaretok alle disse selskapene samfunnskritiske infrastrukturer. Både eierstyring og regulering krevde grunnleggende sektorkompetanse, og ingen kunne mer om disse tre infrastrukturselskapene enn Samferdselsdepartementets saksbehandlere og ledere.

Etter hvert ble imidlertid en-til-en-koplingen mellom selskapene og samfunnskritiske funksjoner svekket. Tidligere var Postens distribusjon av fysisk post en nødvendig samfunnsfunksjon. I dag driver Posten mest med pakker og logistikk, mens internett og andre medier overtar den fysiske postens rolle. Telenors fasttelefonnett var tidligere avgjørende for at samfunnet skulle fungere. I dag konkurrerer forskjellige digitale medier om den betydningen som fasttelefonen en gang hadde, med smarttelefonen foreløpig i tet. Parallelt med dette har både telefoni, post og jernbane blitt åpnet for konkurranse. Eierstyring er blitt viktigere for å sette Telenor, Posten og Vy i stand til å konkurrere. Til sammen ble utviklingen rundt selskapene stadig mer preget av en dynamikk som gjorde det nødvendig å sette selskapenes departementstilknytning på dagsorden.

Telenor

Først ut var Telenor. Etter hvert som konkurransen begynte å virke på telecomsiden ble det stilt spørsmål ved å ha eierskap og regulering samlet i Samferdselsdepartementet. Dette ble forsterket av at departementet var klageinstans i telecomsaker. Saker som

250 Se også Samferdselsdepartementet (2008)

251 Spørsmålet er også diskutert i kapittel 5.5.

252 Se NFD (2019:6)

ble avgjort av det daværende Post- og teletilsynet (nå Nkom) kunne klages inn for departementet. Mange etterlyste en uavhengig klageinstans. Resultatet ble at eierskapsforvaltningen av Telenor ble flyttet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet i 2000. Bekymringer for at Samferdselsdepartementet blandet rollene som eier og regulator kunne dermed reduseres. Samtidig som selskapet skiftet eierdepartement ble det børsnotert. Reguleringen av telecomsektoren har blitt værende i Samferdselsdepartementet inntil 2019, da den ble flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Posten

Det siste selskapet som har fått flyttet eierstyringen fra Samferdselsdepartementet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet er Posten. Det skjedde i 2017. Posten har vært gjennom en kraftig omstilling siden årtusenskiftet²⁵³. Det fremstår i dag som et rent forretningsorientert post- og logistikk-selskap i internasjonal konkurranse. 70 prosent av inntektene kommer i dag fra logistikk-tjenester, mens internettbasert kommunikasjon fortsetter å fortrenge ordinære posttjenester. Postens forretningsorienterte karakter ble forsterket da selskapet tidlig på 2000-tallet bestemte seg for å rapportere og drifte som om det var et børsnotert selskap.

Statens mål med eierskapet i Posten er forretningsmessig. Selskapet forventes å levere en bestemt avkastning på statens investering i selskapet. Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementets har flere eierressurser enn Samferdselsdepartementet, og er mer finansielt og forretningsmessig orientert i sin kommunikasjon med selskapet.

Reguleringen av Posten foretas fortsatt av Samferdselsdepartementet. Reguleringsregimet er primært knyttet til postloven, som pålegger selskapet leveringsplikt for visse tjenester. Staten kompenserer selskapet for merkostnaden forbundet med leveringspliktige ulønnsomme tjenester gjennom statlige kjøp.

Postlovens bestemmelser om leveringsplikt kan være krevende å oppfylle etter hvert som selskapet må tilpasse seg hurtige markedsendringer. Posten må gjennom tidkrevende lovendringer for å endre leveringskravene. Lovendringer innebærer politiske prosesser som tar lang tid. Det kan ta fra 2 til 5 år fra Posten tar opp behovet for endringer til endringene er gjennomført. Stortinget har bestemt at staten har et forretningsmessig formål med å eie Posten, men har ikke i samme grad gitt selskapet regulatorisk frihet til å tilpasse seg teknologiske og markedsmessige endringer like raskt som private konkurrenter.

Eksempelvis vedtok Stortinget i juni 2019 en lovendring som åpner for at Posten fra 1. juli 2020 kan levere ut brev, aviser og annet materiell annenhver dag²⁵⁴. I dag er selskapet pålagt å gå fem dager i uken med post til alle landets 2.4 millioner postkasser. De 2.4 millioner husstandene får i snitt tre brev i uken. Det er ikke forretningsmessig forsvarlig for selskapet å gå fem dager i uken for å dele ut de tre brevene. Lovforslag om å redusere postombæringen til annenhver dag ble derfor fremmet i januar 2018. Grunnet mange høringsinnspill tok det halvannet år før saken ble behandlet i Stortinget, og deretter vil det ta nok et år før vedtaket iverksettes.

253 Prosessen er beskrevet i Ekeberg (2017)

254 <https://e24.no/privat/flertall-paa-stortinget-for-post-annenhver-dag/24635034>

Vy

Vy framstår i dag som et transportkonsern som konkurrerer med andre kommersielle aktører innen tog, buss, gods, mobilitet og reiseliv. Selskapets utvikling fra jernbanemonopol til et integrert og konkurranseutsatt transportselskap kan tale for å flytte eierstyringen av selskapet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet. Dette kunne gi selskapet en eier med lang erfaring og kompetanse i å styre selskaper som opererer i kommersielle markeder. En fortsatt tilknytning til Samferdselsdepartementet kan føre til at sektorpolitiske hensyn dominerer eierstyringen i uforholdsmessig stor grad. På den annen side er togtrafikk et svært komplekst område som uvegerlig krever unik og sektorrelevant spisskompetanse. Fortsatt er det ingen andre departementer som vet like mye om togdrift som Samferdselsdepartementet. Dette argumentet tilsier at det kan være prematurlt å dele eierstyring og regulering av Vy på to departementer.

9.5 Staten som eneeier og deleier

I dette avsnittet diskuteres om statens selskaper er tjent med en eller flere eiere. Mens Telenor ble børsnotert samtidig som det skiftet eierdepartement har Posten beholdt staten som eneeier. Vy eierstyres fortsatt av Samferdselsdepartementet, men har felles med Telenor og Posten at det har utviklet seg til et forretningsorientert konsern med flere virksomhetsområder. Etter hvert som selskapets tildelte kontrakter fases ut vil selskapet bli fullt ut konkurranseeksponert. Skulle eierstyringen av Vy bli flyttet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet vil spørsmålet om å få inn flere eiere kunne

bli aktuelt. Vy vil bli inkludert i drøftingen selv om spørsmålet om hel- eller deleierskap foreløpig er hypotetisk for dette selskapets vedkommende²⁵⁵.

Figur 13 ser spørsmålet om statlig hel- eller deleierskap i sammenheng med om selskapet er eksponert for konkurranse med andre kommersielle aktører²⁵⁶.

Eneier i kommersiell konkurranse

I ruten øverst til venstre i figur 13 stilles det spørsmålstegn ved om staten kan være en god eneeier for selskaper i konkurranse. Det er klare regler for hvor langt staten kan gå i å støtte eget selskap uten å risikere å komme på kant med EØS-reglernes forbud mot offentlig støtte. Selv om EØS-reglene ikke brytes kan staten bli overforsiktig i eierrollen av frykt for å komme til å bryte regelverket, eller bli mistenkt for å gjøre det. Staten må også være ekstra forsiktig for å unngå å komme i konflikt med sin rolle som regulator.

Situasjonen er ekstra krevende for et departement som skal legge til rette for konkurranse i en sektor hvor departementet samtidig eier et av de konkurrerende selskapene. Samferdselsdepartementet befinner seg i en slik situasjon i forbindelse med iverksetting av jernbanereformen. Departementet skal som eier bidra til en god forretningsmessig utvikling av eget selskap (Vy). Samtidig må departementet som regulator være ekstra påpasselig med å unngå grep som gir Vy konkurransefortrinn. Intervjuer som denne rapporten bygger på gir ingen indikasjoner på at departementet favoriserer Vy «in practice». Utfordringen er heller at det kan virke slik «in appearance» så lenge departementet forvalter regulering og eierstyring under samme tak. Situasjonen gjør det

255 Samferdselsdepartementet må i prinsippet eie Vy så lenge selskapet har direkte tildelte kontrakter. I prinsippet kan slike kontrakter ifølge lov bare tildeles selskaper som er hundre prosent statlig eid, selv om unntaksbestemmelser visstnok finnes. Hvis Jernbanedirektoratets tidsplan for anbudsprosesser overholdes betyr det at Vy først kan få inn nye eiere etter 2024.

256 Det er et politisk spørsmål hvorvidt staten i det hele tatt bør eie selskaper som Telenor, Posten og Vy. Dette spørsmålet ligger utenfor denne rapportens mandat. For ulike synspunkter vises det til Stoltenberg II -regjeringens og Solberg-regjeringens eierskapsmeldinger, henholdsvis Meld.St.13 (2010–2011) og Meld. St. 27 (2013–2014).

FIGUR 13 Staten som eneeier og deleier

		Eierskap	
		Staten er eneeier	Staten er deleier
Kommersiell konkurranse	Ja	?	Børsnotering
	Nei	Sektorselskaper	?

vanskelig for departementet å opptre som en eier som vil at Vy skal lykkes i konkurransen, slik det ligger til eierrollen å skulle gjøre.

Alt i alt innebærer statens ulike roller at det kan være krevende å være eneeier til selskaper i konkurranse. Eierskapsforvaltningen kan bli avventende og passiv og være uten det trykket som kan motivere selskapet til å ta offensive grep i konkurransen.

Eneier uten kommersiell konkurranse

Staten kan fungere bedre som eneeier i selskaper uten kommersiell konkurranse, slik situasjonen er for de fleste av statens sektorselskaper. Mange slike selskaper ivaretar sektoroppgaver og samfunnsmessige formål som gjør at de ikke rammes av EØS-regler om forbud mot statsstøtte. Rollene som eier og regulator kan kombineres, for eksempel ved å støtte

opp om sektorselskapers måloppnåelse gjennom konsesjoner og enerettsordninger. Staten bruker eksempelvis eierskapet til Vinmonopolet og Norsk Tipping til å fremme alkoholpolitiske og pengespillpolitiske formål, samtidig som staten støtter selskapenes muligheter til å lykkes gjennom reguleringer som gir enerett til henholdsvis detaljistomsetning av alkohol²⁵⁷ og pengespill. Eier- og regulatorrollene kan begge utøves til selskapets beste uten å komme i konflikt med hverandre.

Deleier i kommersiell konkurranse

Et selskap i kommersiell konkurranse trenger driv og trykk fra sin eier for å levere god avkastning. Som eneeier kan staten kanskje ha lett for å slå seg til ro så lenge selskapet går rimelig bra og unngår negativ oppmerksomhet. Delt eierskap med andre profesjonelle eiere vil skape et annerledes regime. Eierne vil

257 Eneretten til detaljistomsetning av alkohol svekkes som kjent av taxfreesalg ved norske flyplasser.

være forent i et ønske om at selskapet skal lykkes, og kan skape et ekstra sterkt driv i det finansielle eierskapet. Statens medeiere kan fungere som et korrektiv, og være på vakt mot eventuelle forsøk på å utsette selskapene for et politisk press som hindrer selskapet fra å lykkes. Samtidig tvinges staten til å være tydelig på hva som er statens mål med eierskapet.

Statlig deleierskap innebærer ofte at selskapet børsnøteres. Børser stiller en rekke krav til selskaper som skal noteres. Oslo børs krever for eksempel at aksjene har allmenn interesse og at det kan forventes regelmessig omsetning²⁵⁸. For en del av statens selskaper er børsnøtering neppe aktuelt.

Børsnøtering kan gi ulike fordeler til selskaper som oppfyller kravene.

- Tilgang til investorer. Da Telenor gikk på børs både i Norge og utlandet i 2000 var det for å få økt tilgang til kapital som kunne finansiere selskapets globale ekspansjon. Børsen var et alternativ til lånefinansiering og økt statlig egenkapital.
- Transparens og åpenhet. Børsnøtering betyr høye krav til profesjonell eierstyring²⁵⁹, transparens og offentlig rapportering. Informasjonstilgang og åpenhet kan være mindre selvsagt i unoterte selskaper. Når et selskap «tas av børs» er det ofte for å kunne gjennomføre omstillinger og endringer i fred for innsyn og børsens regler. Dette er lite i samsvar med statens prinsipper om åpenhet og transparens.
- Korrektiv til styre og ledelse. Aksjemarkedet gir raske tilbakemeldinger på selskapets beslutninger og planer, og kan være et viktig korrektiv for ledelsen.

- Likebehandling og innsideregeler. Børsnøtering legger selskapet inn under verdipapirlovgivningens bestemmelser om innsidehandel og likebehandling av aksjonærer. Selskapet eksponeres for regler som bidrar til forutsigbarhet og kjøregler knyttet til transaksjoner i finansmarkedet.

Deleier uten kommersiell konkurranse

Noen statlige sektorselskaper har flere eiere. Det gjelder flere av institusjonsteatrene, som eies i fellesskap av Kulturdepartementet og ulike regionale myndigheter. Slike selskaper konkurrerer om publikums gunst og dyktige medarbeidere. Konkurransen er imidlertid ikke kommersiell, og selskapene har sektorpolitiske og ikke forretningsmessige formål.

Delt eierskap kan gi institusjonene et bredere finansieringsgrunnlag, og forankre virksomhetene regionalt og sektorielt. I noen selskaper representerer eierne ulike deler av offentlig sektor, og i slike tilfeller kan eierskapet bidra til tverrsektoriell samordning.

Konsekvenser for Vy og Posten

Å flytte eierskapet til Vy fra Samferdselsdepartementet til Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet kan bli mer kraftfullt dersom den går sammen med inkludering av nye eiere. Samtidig har den offentlige debatten rundt navneskiftet fra NSB til Vy vist at selskapet, og drift av tog i sin alminnelighet, har stor politisk symbolverdi. En overgang til statlig deleie, kombinert med statlig utvanning og børsnøtering, kan medføre politisk uro rundt selskapet. Slik uro går normalt over, men kan gjøre skade på kort og kanskje mellomlang sikt.

258 <file:///C:/Users/A0110556/Downloads/Prosedyre%20og%20krav%20ved%20opptak%20av%20nye%20selskaper.pdf>

259 Notering på Oslo Børs innebærer krav til å følge NUES (Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse) sine prinsipper for eierstyring.

For Posten kan deleierskap og børsnotering forsterke eierkravene. Som argumentert for i tilknytning til figur 13 kan det være krevende for staten å være eneeier til selskaper som konkurrerer i dynamiske markeder. Av frykt for å bli mistenkt for å favorisere eget selskap kan staten bli for forsiktig i eierrollen. Med deleierskap kunne staten, sammen med andre eiere, gått mer helhjertet inn for at selskapet skulle lykkes.

En forutsetning for børsnotering av Posten vil imidlertid være at selskapets regulatoriske rammebetingelser endres. En slik endring kan omfatte mer fleksible krav til bestemte omdelingsdager, og forutsigbarhet rundt statlige kjøp. Post- og logistikkvirksomhet er en dynamisk sektor der digitalisering og nye internasjonale konkurrenter skaper stadig nye omstillingsbehov. Skal Posten oppnå konkurranseparitet i dette markedet kreves rammebetingelser som gjør det mulig å tilpasse seg like raskt som konkurrentene.

KAPITTEL 10

KULTURSEKTOREN

Dette kapitlet gir en oversikt over sektorpolitisk styring av kultursektoren. Presentasjonen avgrenses til tre områder:

- Scenekunst, illustrert gjennom nasjonale institusjoner²⁶⁰
- Medier, illustrert gjennom NRK AS og allmenkringkasteroppdraget
- Lotteri- og pengespill, illustrert gjennom Norsk Tipping AS

På alle disse tre områdene skjer sektorstyringen gjennom selskaper som er organisert som selvstendige rettssubjekter, og som sådan løsrevet fra statsforvaltningen²⁶¹. Kapitlet belyser hvordan sektorstyring skjer gjennom regulering, eierstyring og økonomiske tilskudd.

10.1 Innledning

Kulturdepartementet styrer scenekunst, medier og pengespill med forskjellige virkemidler.

- Scenekunstinstitusjonene og NRK styres etter «armlengdes avstand»-prinsippet. Departementet skal verken intervensjonere i NRKs redaksjonelle uavhengighet eller i teatrenes og operaens kunstneriske frihet. Forskjellen på NRK og scenekunstselskapene er at NRK hovedsakelig styres gjennom generalforsamling og selskapets vedtekter (NRK-plakaten), mens scenekunstselskapene følges opp gjennom økonomiske tilskudd i tillegg til den formelle eierstyringen.
- Lotteri- og pengespill er organisert etter en enerettsmodell. Norsk Tipping er sammen med Norsk Rikstoto gitt enerett på å arrangere og formidle pengespill i Norge. Enerettsmodellen egner seg ikke for «armlengdes avstand»-prinsippet, og Norsk Tipping eierstyres og reguleres tettere enn scenekunstinstitusjonene og NRK. Blant annet bestemmer Kulturdepartementet både spillereglene for Norsk Tippings spill og hvor stor andel av innsatsbeløpet som skal gå til gevinster²⁶².

260 Nasjonale scenekunstinstitusjoner kjennetegnes av at staten finansierer hele det offentlige driftstilskuddet. Dette gjelder Dansens Hus, Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett («Operaen»), Det Norske Teatret og Nationaltheatret.

261 Dansens Hus er et aksjeselskap eid 100% av Stiftelsen Senter for Dansekunst. Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett og Nationaltheatret er aksjeselskap. Staten eier 66,67% av aksjene i Den Nationale Scene, resten eies av Hordaland Fylkeskommune og Bergen kommune. I de øvrige nasjonale scenekunstinstitusjonene er staten heleier. NRK AS er et statsaksjeselskap, mens Norsk Tipping AS er et særlovselskap. Begge er per definisjon heleid av staten.

262 Pengespilloven §11 og §12

Stortinget legger de overordnede politiske rammene for departementenes sektorstyring. For Kulturdepartementets vedkommende skjer styringen særlig i form av kulturpolitisk relevante stortingsmeldinger. Kulturmeldingen²⁶³ er ment som en langsiktig og nasjonal plan for utvikling av kulturfeltet, mens mediemeldingen²⁶⁴ og pengespillmeldingen²⁶⁵ lanserer politiske føringer og planer for de respektive sektorer. Stortingsmeldinger betraktes som gjeldende styringsredskaper inntil det kommer en ny melding på samme område.

10.2 Regulering

Lov og forskrift

På kulturfeltet brukes regulering gjennom lov og forskrift primært på områdene pengespill og kringkasting. Pengespill reguleres i dag av pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven. Det arbeides med å integrere de tre lovene i én lov. Samtidig vurderes det å samordne reguleringen av Norsk Rikstoto med andre pengespill. I ny lovgivning vil ansvaret for pengespillvirksomheten i Norsk Rikstoto bli overført fra Landbruks- og matdepartementet til Kulturdepartementet.

Kringkastingsloven slår fast at NRK har rett til å drive kringkasting uten konsesjon. Det finnes også en egen lov om redaksjonell frihet. Denne slår fast at redaktøren leder det redaksjonelle arbeidet og tar avgjørelser i redaksjonelle spørsmål. Loven slår også fast at eier, i NRKs tilfelle statsråden og departementet, ikke kan overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål. Eier kan heller ikke kreve å bli kjent med eller se programmateriale før det er gjort allment tilgjengelig.

Utover det som er nevnt over skjer det lite regulering i form av sektorspesifikke lover og forskrifter på kunst- og kulturfeltet.

Statlige tilsyn

Statlige tilsyn benyttes i reguleringen av NRK og Norsk Tipping.

- Medietilsynet har to oppgaver knyttet til NRK. Den ene oppgaven er å føre tilsyn med NRKs utførelse av allmennkringkasteroppdraget. Oppdraget er spesifisert i ca. 50 krav. Ved årets slutt lager NRK en rapport om hvordan de selv mener de har dekket sine forpliktelser. Rapporten sendes til Medietilsynet, som gir en uavhengig vurdering av om de mener NRK faktisk har utført oppdraget. Når tilsynets rapport kommer legges den fram for NRKs generalforsamling.²⁶⁶ Medietilsynets andre oppgave er å føre tilsyn med at NRK etterlever det regulatoriske rammerket som ligger i kringkastingsloven, for eksempel om å unngå å sende program som kan være fysisk eller mentalt skadelig for barn og unge, eller la være å sende voldelige filmer før kl. 21. I stor grad er dette allmenne europeiske regler som er implementert i Norge.
- Lotteritilsynet utarbeider en årlig ansvarlighets- og kanaliseringsrapport om Norsk Tipping. Rapporten dekker både ansvarligheten i selskaps spill og selskapets evne til å kanalisere flest mulig spillere inn i Norsk Tippings tilbud. Selskapet har utarbeidet ni prinsipper som ligger til grunn for selskapets arbeid med å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Norsk Tipping utarbeider en rapport til Lotteritilsynet

263 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20182019/id2620206/>

264 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

265 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20162017/id2524078/>

266 NRKs generalforsamling beskrives nærmere i kapittel 10.3.

hvor selskapet vurderer sitt eget ansvarlighets- og kanaliseringsarbeid. På bakgrunn av denne rapporten lager tilsynet sin egen rapport som deretter legges fram til realitetsbehandling på selskapets generalforsamling. Lotteritilsynet gjennomfører også årlige revisjoner av Norsk Tipping.

10.3 Eierstyring

Scenekunstinstitusjoner

Kulturdepartementet legger statens prinsipper for god eierstyring til grunn for eierstyringen av scenekunstinstitusjonene. Generalforsamlingen følger aksjelovens krav til dagsorden om å behandle styrets årsberetning, årsregnskap, revisjonsberetning og eventuelle andre forhold som skal behandles etter selskapets vedtekter eller gjeldende lover. Selskapene følges opp på samfunnsansvar og lederlønnsklæringer. Det har også forekommet at generalforsamlingene har håndtert aktuelle enkeltsaker. Blant annet har pensjon vært et tema på generalforsamlinger i Den Norske Opera & Ballett («Operaen»), siden pensjon har store konsekvenser for selskapets økonomi. Det viktigste styringsvirkemiddelet overfor scenekunstinstitusjonene er allikevel ikke eierstyring, men økonomiske tilskudd. Dette utdypes mot slutten av kapitlet.

I en undersøkelse som Riksrevisjonen gjennomførte av Kulturdepartementets styring av seks scenekunstsselskaper i 2015 ble departementet kritisert for å legge for ensidig vekt på tilskuddsstyring på bekostning av eierstyring. Riksrevisjonen mente dette kunne gå ut over kostnadseffektiviteten:

«Oppfølging av kostnadseffektiv drift krever et flerårig perspektiv, noe som kan være vanskelig å få til innenfor ettårig tilskuddsforvaltning. ... Eierstyring ... gir mulighet til å ivareta det flerårige perspektivet og tilpasse styringen etter egenart og risiko»²⁶⁷

Riksrevisjonens argumentasjon tar utgangspunkt i at tilskudd bare gis for et år av gangen, mens eierstyring kan utøves med en lengre tidshorisont. Argumentet er formelt riktig, men ikke nødvendigvis av særlig praktisk betydning. Den politiske realiteten tilsier at nasjonale scenekunstinstitusjoner kan regne med fortsatte årlige tilskudd. Det er liten grunn til å vente at tilskuddene vil falle dramatisk fra det ene året til det andre. Statens årlige tilskudd til nasjonale kunst- og kulturinstitusjoner har, med unntak av marginale justeringer, vært rimelig stabile gjennom mange år. Kulturdepartementets styring skjer med utgangspunkt i stortingsmeldinger som går flere år fram i tid. Selv om vedtatte stortingsmeldinger ikke binder opp fremtidige statsbudsjetter gir de allikevel sterke signaler om at scenekunstheltet er et «going concern». Dette gjenspeiler seg i institusjonenes måte å arbeide på. Institusjonsteatrene og Operaen starter planleggingen av sine forestillinger og oppsetninger 2–5 år i forkant av premieren. En såpass lang tidshorisont er nødvendig for å kunne inngå forpliktende avtaler med ettertraktet kunstnerisk personale.

De fleste daglige ledere av kunst- og kulturinstitusjoner føler seg rimelig trygge på fremtidens statlige tilskudd. I en undersøkelse fra 2017 svarte 72% av institusjonenes daglige ledere at det er svært liten eller liten sjanse for at offentlige tilskudd til deres institusjon skal synke med 10 prosent i løpet av neste femårsperiode. I den grad det uttrykkes uro for institusjonens økonomiske framtid er dette først og fremst knyttet til faren for fall i sponsorinntekter.

267 Riksrevisjonen (2015)

66 prosent av de daglige lederne svarte at det er stor eller svært stor sjanse for tørke i sponsormarkedet i løpet av de kommende fem år.²⁶⁸

NRK

En av NRKs hovedoppgaver er å være kritiske til de samme politikerne og myndighetene som eier og finansierer selskapet. En slik modell krever at embetsverk og politisk ledelse i Kulturdepartementet er seg bevisst NRKs uavhengighet, og vet hvor grensene for styring skal gå. Andre land med en lignende allmennkringkastermodell som NRK har erfart at modellen kan misbrukes.

Intervjuer som denne rapporten bygger på tyder på at både embetsverk og politikere med tiden har utviklet en tydelig bevissthet om betydningen av NRKs uavhengighet. Det er bred politisk enighet om verdien av å ha en nasjonal og uavhengig allmennkringkaster også i dagens globale mediemarked. Det er opprettet formelle ordninger som skal sikre institusjonen redaksjonell frihet, blant annet kringkastingstingsloven og lov om redaksjonell frihet i media.

NRK har til felles med scenekunstselskapene at departementet styrer selskapet «på armlengdes avstand». Det er mye kontakt mellom NRK og departementets embetsverk, men lite av kontakten er av styringskarakter. Den formelle eierstyringen av NRK er begrenset til vedtak på selskapets generalforsamling.

Statens eierstyring gjennom NRKs generalforsamling handler stort sett om to ting:

- Påse at pengene forvaltes i tråd med allmennkringkasteroppdraget
- Påse at oppdraget utføres

Medietilsynets rapport om NRKs utførelse av allmennkringkasteroppdraget behandles på hver generalforsamling. Generalforsamlingen gir tydelige signaler om at områder som selskapet ikke har levert på forventes å bli oppfylt i kommende periode. Generalforsamlingen behandler også en årlig rapport om NRKs effektivitet. Som alle andre statlige institusjoner er NRK pålagt å utnytte sine ressurser effektivt.

Generalforsamlingen behandler også valg av styre, styrets beretning og regnskap, selskapets lederlønnserklæring, m.m. Det forventes at NRK går i økonomisk balanse og ikke leverer røde tall ved årets slutt.

Departementet bruker svært sjelden generalforsamlingen til aktiv styring av enkeltsaker. Et av få eksempler på at staten har grepet direkte inn i en sak skjedde i 2003/2004 da Kringkastingssjefen arbeidet med et forslag om å legge ned Kringkastingssorkesteret (KORK). Forslaget var ment som et innsparingstiltak. Da det ble kjent at arbeidet med forslaget var kommet så langt at det kunne legges fram for styret innkalte departementet til ekstraordinær generalforsamling, der det ble vedtektsfestet at NRK skal ha et kringkastingssorkester.

Allmennkringkasteroppdraget er formelt sett en del av NRKs vedtekter. Til tross for detaljeringsnivået, for eksempel kravet om at 40% av all musikk skal være norsk, opplever ikke NRK seg som detaljstyrt. Allmennkringkasteroppdraget legitimerer NRKs posisjon og ressursbruk. NRK skal ikke styres som en kommersiell mediebedrift, men anerkjenner, som en motytelse til ressursene selskapet gis tilgang til, at det legges enkelte samfunnsmessige føringer på programtilbudet. Bortsett fra i NRK brukes ikke vedtekter som et aktivt eierstyringsredskap overfor kunst-institusjoner.

268 Colbjørnsen (2017: 48).

Historisk har det vært en diskusjon mellom departementet og NRK om detaljeringsnivået i oppdraget. NRK var i utgangspunktet noe skeptisk til detaljeringsnivået. Det er grenser for hvor detaljert oppdraget kan utformes før det støter mot den redaksjonelle uavhengigheten. Det ville for eksempel vært vanskelig for institusjonen å akseptere at staten, slik den gjør i enkelte land, skulle styre hvor mye ressurser NRK kan bruke på ulike kanaler og plattformer. I en digital tidsalder hvor kanalene flyter sammen ville en slik styring vært problematisk for selskapet.

Norsk Tipping

Norsk Tippings enerettsmodell krever aktiv eierstyring fra staten som eneeier. Selskapet skal tilby både ansvarlige og attraktive spill. Disse hensynene kan i noen grad stå i motstrid til hverandre, og staten skal med sin eierstyring til enhver tid påse at disse hensynene balanseres på en hensiktsmessig måte. Dette krever aktiv oppfølging av selskapet fra Kulturdepartementets side.

Kulturdepartementet benytter de årlige generalforsamlingene til å gi innspill til selskapets styre. Departementet kan også styre selskapet gjennom instruksjonsbrev, selv om dette skjer relativt sjelden. Departementets mulighet til å styre gjennom instruksjonsbrev er spesiell for Norsk Tipping, og gjenspeiler at kombinasjonen av enerettsordning og vanskelige avveininger mellom ansvarlige og attraktive spill kan kreve tett eierstyring.

Styreoppnevning er departementets viktigste virkemiddel i eierstyringen. Styresammensetning brukes ikke til aktiv styring av selskapets beslutninger, men til å sørge for at styret har den nødvendige kompetanse og erfaring til å forvalte sitt ansvar for selskapet. Departementet legger mye arbeid ned i å finne de

rette kandidatene til styret. På dette området har det skjedd en profesjonalisering de siste fem årene. Vektleggingen har i noen grad blitt forskjøvet fra representasjon til kompetanse. Styremedlemmene oppnevnes i kraft av sin kompetanse og ikke bare i kraft av å representere noen.

Alle departementer jobber nå tilnærmedesvis likt med måten styrer i statlige selskaper settes sammen på. Prosessen følger et system som Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet. Systemet gjør det mulig å se departementenes styreoppnevninger i sammenheng, og komme fram til en sammensetning av kandidater som tjener departementsfellesskapet som helhet.

Norsk Tippings vedtekter angir selskapets formål og virksomhetsområde, og har bestemmelser om faste møter mellom selskap og departement. Vedtektene brukes i liten grad som et aktivt styringsverktøy.

Norsk Tipping er et særlovselskap som ikke har plikt til å ha generalforsamling, men som allikevel har vedtektsfestet å ha det. Statsråd eller statssekretær leder generalforsamlingen. Ofte er generalforsamlingen i statlige selskaper raskt gjennomført, men i Norsk Tipping er det mange tilstedeværende, og stor interesse for mange av sakene. Det settes av tid til at ledelsen gjør rede for sine fremtidsutsikter og strategiske planer. Utover det behandles faste poster som årsregnskap, årsrapporter, revisorrapporter og valg. Generalforsamlingen realitetsbehandler ansvarlighets- og kanaliseringsrapporten fra Lotteritilsynet og en rapport om selskapets ressurseffektivitet.

Generalforsamlingen behandler styrets forslag til fordeling av overskuddet. Fordelingen følger en nøkkel hjemlet i pengespillmeldingen.²⁶⁹ 64% skal gå til idrett, 18% til humanitære tiltak og 18% til kultur-

269 Se Meld. St. 12 (2016–2017) Alt å vinne – Ein ansvarleg og aktiv pengespelspolitikk.

FIGUR 14 Norsk Tippings premiepill



formål. Det settes også av midler til en grasrotandel som går direkte til lokallag, og noe midler går til forskning som er relevant for selskapets ansvarlighetsarbeid. Kulturdepartementet fordeler overskuddet med utgangspunkt i den vedtatte fordelingsnøkkelen.

Premiepillen: Norsk Tippings målhierarki

Norsk Tipping får sine overordnede mål fra stortingsmeldingen om pengespill. Selskapet har ordnet sine mål hierarkisk i en såkalt premiepill. Denne er illustrert i figur 14.

Øverst på pillen befinner ansvarlighet og ansvarlighetsarbeidet seg. Norsk Tipping skal forebygge uheldige konsekvenser for spillere som ikke er i stand til eller ønsker å ta ansvar for egen spilleadfærd. Norsk Tipping har et målekort med ulike indikatorer for risiko for spilleavhengighet. Spillere som vurderes å være i risikosonen skal kontaktes og informeres om farene²⁷⁰. Måloppnåelse rapporteres til selskapets general-

forsamling som en del av Lotteritilsynets ansvarlighets- og kanaliseringsrapport. Departementet følger med på selskapets måloppnåelse, men har ikke selv formulert egne styringsparametere – det er opp til selskapet selv å gjøre.

Ansvarlighetsmålet er viktig for å rettferdiggjøre Norsk Tippings enerettsmodell. Modellen krever unntak fra EØS-retten. For at enerettsmodellen skal unngå å komme i konflikt med EØS-regelverket begrunnes den med sosiale hensyn og hensynet til folkehelsen, og med å henvise til at ansvarlige spill er selskapets overordnede mål. Muligheten til å skaffe høye inntekter til frivillige formål er anerkjent som et legitimt mål, men det skal alltid være underordnet ansvarlighet og kanalisering.

Kanalisering har andre plasseringen på premiepillen. Kanalisering betyr å utvikle spill som er så attraktive at de får spillere til å foretrekke Norsk Tippings regulerte spill i trygge rammer, framfor utenlandske og

270 <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/samfunnsansvar/ansvarlig-spillvirksomhet>

uregulerte spill. Formålet er å kanalisere kunder inn i ansvarlige rammer. Overskuddet er en sideeffekt av vellykket kanalisering. Målet er ikke å skaffe penger.

Kanaliseringsmålet er også viktig for å legitimere selskapets enerettsmodell. Stor eksportlekkasje kan føre til at flere setter spørsmålstegn ved modellen. Norsk Tipping erfarer at det politiske miljøet forventer at selskapet bør greie å opprettholde dagens andel av spillmarkedet, og helst øke den noe, for å bevise at enerettsmodellen er vellykket.

Departementet følger opp om selskapet lykkes med å kanalisere spillere inn i sine ansvarlige spilltilbud, men lar det være opp til selskapet å utforme styringsindikatorer. Selskapet benytter for eksempel andelen spillere under 40 år som en indikator på den framtidige oppslutningen om Norsk Tippings tilbud.

Forholdet mellom ansvarlighet og kanalisering skaper et styringsdilemma. Kanalisering kan ses på som en måte å fremme ansvarlighet på. Ved å markedsføre Norsk Tippings spill kan kunder kanaliseres fra det uregulerte markedet og inn i regulerte og mer ansvarlige spill. Gjennom slik markedsføring kan imidlertid spillere som allerede bruker Norsk Tipping påvirkes til å spille enda mer. Noen slike spillere har kanskje allerede en spilleaktivitet på grensen av det ansvarlige. Utfordringen er å kanalisere kunder inn i ansvarlige spill, men uten at dette vipper etablerte kunder over ansvarlighetsgrensen.

Tredjeplassen på premiepallen innehas av målet om å fremskaffe et økonomisk overskudd til å finansiere den såkalte «frivilligheten», dvs. frivillig arbeid forbundet med idrett, humanitære tiltak og kulturformål.

Overskuddsmålet kan komme i konflikt med målet om ansvarlighet. En del av overskuddet kommer fra spillere som kanaliseres inn i det regulerte spillmarkedet gjennom Norsk Tippings markedsføring. Mange av disse kan ha spillevaner som grenser til det usunne.

Norsk Tippings virksomhetside bygger på at det tross alt er bedre å ha slike spillere i det regulerte enn i det uregulerte markedet, blant annet fordi Norsk Tipping opererer med ansvarlighetsgrenser som gjør at man ikke kan spille seg «fra gård og grunn». Selskapet opererer med en tapsgrense på kr 20 000 per måned. Kundene kan selv sette en lavere tapsgrense, og snittet for kundenes egne tapsgrenser er kr 4 500 per måned. Bare de færreste har satt tapsgrensen på maksimalbeløpet på kr 20 000 pr måned. Kunder som opererer nær tapsgrensen kontaktes og spørres om de er bekvemme med å tape så mye som de er i ferd med å gjøre. Som det har vært sagt: Norsk Tipping ringer ikke bare til folk når de vinner.

Handlingsregel for prioritering av mål

Norsk Tippings hierarkiske målstruktur er utviklet og forankret i stortingsmeldingen om pengespill. Diskusjonen over viser at det er målkonflikter bygget inn i modellen. Det er krevende for departementet å styre et selskap som står i spenningsfeltet mellom ansvarlighetsmål, kanaliseringsmål og overskuddsmål. Målkonfliktene håndteres gjennom en handlingsregel for hvordan de tre målene skal prioriteres. Ansvarlighet går foran kanalisering, kanalisering går foran overskudd, og ansvarlighet går foran overskudd.

De tre målene i premiepallen kommer imidlertid ikke alltid i konflikt med hverandre. Et spill som isolert sett virker avhengighetsskapende kan tilbys dersom det virker kanaliserende, forutsatt at det kan tilbys innenfor en ansvarlig ramme. Norsk Tippings nettkasino er et eksempel på et slikt spill. Kanalisering og overskudd står heller ikke alltid mot hverandre. Vellykket kanalisering medfører gjerne økte inntekter.

Handlingsregelen krever at selskapet holder fast ved ansvarlighet som prioritet nummer én. Selskapet kunne tjent mer hvis det for eksempel hadde droppet tapsgrensen. Før tapsgrensen ble innført var det enkelte som tapte betydelig mer enn kr 20 000 per

måned. Tapsgrensen ble innført etter initiativ fra selskapet selv, selv om dette slo negativt ut på bunnlinjen, og svekket muligheten til å skaffe midler til frivilligheten.

10.4 Etatsstyring og Norsk kulturråd

Kulturdepartementet er overordnet instans for 14 underliggende etater. Blant Kulturdepartementets etater er det Medietilsynet og Lotteritilsynet som er mest relevante for de selskapene som diskuteres i dette kapitlet. De to tilsynene fungerer som sektortilsyn for henholdsvis NRK og Norsk Tipping²⁷¹. Både Medietilsynet og Lotteritilsynet er tilkjent større uavhengighet enn ordinære etater, og statsråden kan verken instruere dem i enkeltsaker eller (med noen få unntak) omgjøre deres vedtak²⁷².

Norsk kulturråd har en organisasjons- og styringsmodell som ikke er vanlig i norsk offentlig forvaltning, selv om enkelte fylkeskommuner har ordninger som ligner. Modellen er relevant for denne rapporten fordi den illustrerer hvordan kollegiale råd kan benyttes i sektorpolitisk styring.

Norsk kulturråd reguleres i egen lov (kulturrådsloven)²⁷³. Loven definerer organisasjonen som et statlig forvaltningsorgan som har til formål «... å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig»²⁷⁴.

Kulturrådet er en statlig etat ledet av en direktør som er underlagt Kulturdepartementets instruksjonsmyndighet, samt tre kollegiale organer som styrer

henholdsvis Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend. Administrative oppgaver i tilknytning til virksomheten ivaretas av en egen fagadministrasjon som er underlagt Kulturrådets direktør.

Midlene til Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend forvaltes etter «armlengdes avstand»-prinsippet. De tre kollegiale organenes kunst- og kulturfaglige skjønn er derfor ikke underlagt departementets instruksjonsmyndighet, og kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd og stipend/garantiinntekter.

Kulturrådets fagadministrasjon har selvstendige utviklings- og forvaltningsoppgaver på kulturområdet, herunder tilskuddsforvaltning, statistikk og analyse, oppgaver knyttet til nasjonal museumsutvikling, utvikling av kulturell og kreativ næring og FoU-oppgaver. Til fagadministrasjonen ligger også ansvar for internasjonalt samarbeid på kulturfeltet. De er i tillegg sekretariat for Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde.

De andre nordiske land har et kulturråd etter noenlunde samme modell som den norske. Sammenlignet med andre vestlige land legger den nordiske modellen, som ofte refereres til som «Arts Council»-modellen, større vekt på «armlengdes avstand»-prinsippet, og på å praktisere et tydelig skille mellom kunstfaglige og politiske/administrative beslutninger.

271 Se https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/etater-og-virksomheter-under-kulturdepartementet/underliggende_etater/id115207/

272 Se Difi (2017), s. 23-24. https://www.difi.no/sites/difino/files/fortsatt_uavhengig_en_kartlegging_av_uavhengige_myndighetsorganer_difi_rapport_2017_13.pdf

273 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-07-31>

274 Kulturrådsloven §1.

10.5 Tilskuddsstyring

Økonomiske tilskudd er Kulturdepartementets viktigste virkemiddel for sektorpolitisk styring av scenekunstheltet²⁷⁵. Departementets tilskudd gis til den enkelte institusjon basert på årlige enkeltvedtak i Stortinget.

Scenekunstselskapene har ulike eiermodeller. Statens eierandel varierer, og det finnes selskap med bare private eiere, blant annet Det Norske Teatret.²⁷⁶ Det er stort sett historiske grunner til at staten er ulikt involvert på eiersiden i de ulike selskapene. Når staten benytter tilskudd som en viktig styringsform skyldes det at statlige tilskudd kan gis på samme måte uavhengig av statlig eierskap.

Tilskuddsbrevet

Tilskuddsbrev er Kulturdepartementets mest brukte styringsform overfor scenekunstsektoren. Mangfoldet av organisasjonsformer i kultursektoren gir tilskuddsbrev et bredere anvendelsesområde enn eierstyring ville hatt. Bruk av tilskuddsbrev gjør det mulig å høste administrative stordriftsfordeler fordi alle institusjonene kan styres etter samme mal. Store deler av brevet kan utformes likt uavhengig av eierform. Tilskuddsbrev til selskaper som staten eier inneholder enkelte tillegg, blant annet en styringskalender for eierstyring og en presisering av selskapenes samfunnsansvar.

Departementets tilskuddsstyring er lagt opp slik at den skal ivareta «armlengdes avstand»-prinsippet. Institusjonene skal gis handlingsrom til å utforme mål tilpasset egne strategier og særpreg.

- Tilskuddsbrevet redegjør for departementets overordnede mål for scenekunstheltet. Målene er i tråd med stortingsmeldinger og andre kulturpolitiske dokumenter. I tilskuddsbrevene til scenekunstheltet i 2018 er de overordnede målene å medvirke til at alle kan få tilgang til kunst og kultur av høy kvalitet, å fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse, og å samle inn, bevare, dokumentere og formidle norsk kulturarv. Et ytterligere mål er å sørge for at norsk er et velfungerende og fullverdig språk. Det skal legges vekt på bredde i uttrykksformer og tilbud, og sørges for at alle som selv ønsker det skal få delta og oppleve et mangfoldig kulturliv.
- Med utgangspunkt i departementets overordnede mål skal hver enkelt institusjon utforme mål for egen virksomhet. Disse skal være forankret i institusjonenes egen strategi slik at det blir en rød tråd fra strategien, via tildelingen av midler, og ned til hver enkelt aktivitet. En slik målstyring gir institusjonene handlingsrom til å utvikle sine egne særpreg.
- Norge har mange teatre og orkestre, og det er ikke i departementets interesse at alle skal gjøres mest mulig like. Ved å gi institusjonene rom til å utvikle mål tilpasset egne strategier ivaretas «armlengdes avstand»-prinsippet. Samtidig blir departementets oppfølging mer institusjonstilpasset.
- Institusjonenes egne mål skal være i tråd med departementets overordnede mål, og departementet følger opp at dette skjer. Det er sjelden målene bryter med departementets overordnede mål slik at de ikke kan godkjennes.

275 Orkestre styres etter samme mal, men orkestrene vil bare bli sporadisk nevnt i denne rapporten. Orkestre er mer utførlig behandlet i Colbjørnsen (2017).

276 For eksempel er Det Norske Teatret organisert som et lutlag (aksjeselskap) med 4 400 eiere. Bondeungdomslaget og Noregs Ungdomslag skiller seg ut som to store eiere blant mange små.

Tilskuddsbrevet inneholder en rekke vilkår for statens tilskudd. Disse er dels knyttet til Statens økonomiregelverk og Stortingets bevilgningsreglement. Samtidig skal institusjonene utvikle styringssystemer som sikrer høy kvalitet og god ressursutnyttelse, utnytte potensialet for egeninntekter, holde bygninger og utstyr ved like, ha tilstrekkelig egenkapital til å håndtere uventede svingninger i kostnader og inntekter, kjenne vilkårene for å ta opp lån og arbeide aktivt for å nå nye publikumsgrupper. Institusjoner som fortsatt har negativ egenkapital grunnet skyldig pensjon skal gjennomføre tiltak som bedrer balansen mellom inntekter og kostnader, inklusive pensjonskostnader. Stort sett er dette standardvilkår som alle institusjonene må forholde seg til.

Departementet formulerer ikke tilleggsmål eller kommer med andre offensive innspill i løpet av året. Som det har vært sagt: «Departementet skyter ikke fra hofta i løpet av året». Dette skal bidra til å gi institusjonene forutsigbarhet. Når institusjonene, med utgangspunkt i tildelingsbrevet, har spilt tilbake mål de ønsker å forfølge, og departementet ikke har reagert på disse, er departementets administrative jobb å følge opp de mål man er blitt enige om. Den eneste grunnen til at det kan dukke opp nye mål i løpet av året er at det kan komme politiske innspill, for eksempel stortingsmeldinger, som departementet må forholde seg til. Slike mål vil normalt gjøres gjeldende først fra neste tilskuddsår.

En undersøkelse blant daglige ledere av samtlige kunst- og kulturinstitusjoner som mottar statlige tilskudd i 2017 viste at nesten samtlige mente at tilskuddsbrevene gir tilstrekkelig kunstnerisk og kulturfaglig frihet. Selv om brevene kan inneholde generelt formulerte forventninger om å fremme mangfold og likestilling oppleves ikke dette som inngripende i virksomheten²⁷⁷. Undersøkelsen tydet

på at departementets praktisering av tilskuddsstyring i all hovedsak opplevdes å være i tråd med «arm-lengdes avstand»-prinsippet.

Rapportering og oppfølging

Institusjonene skal rapportere om hvordan tilskuddet benyttes. Rapportering om bruk av tilskuddet for et bestemt år (for eksempel 2018) skjer i forbindelse med at man året etter (i 2019) søker om et nytt tilskudd for påfølgende år (2020).

- Rapportering for 2018. I forbindelse med budsjettsøknaden for 2020, som skrives i 2019, skal institusjonen rapportere om oppnådde resultater og gjennomførte aktiviteter i 2018. Institusjonen skal sende inn revidert regnskap med balanse og noter, revisjonsmelding og årsmelding fra styret. Den skal også omtale hvilke resultater som er oppnådd, holdt opp mot de mål som ble satt opp i søknaden for 2018. Tiltaksmottakeren skal også rapportere om hvordan andre krav og vilkår i tilskuddsbrevet for 2018 har blitt håndtert.
- Budsjetterte resultater i 2019. Institusjonen skal legge fram et styrebehandlet budsjett som viser budsjetterte resultater i 2019.
- Budsjettsøknad for 2020. Søknaden om tilskudd i 2020 skal inneholde institusjonenes mål for 2020, sett i sammenheng med hva som ble oppnådd i 2018, og forventede (budsjetterte) resultater i 2019.

Måten rapporteringen er lagt opp på innebærer at departementet tilføres informasjon som gjør det mulig å studere institusjonens mål og resultater gjennom en periode på 3 år.

277 Colbjørnsen (2017:55-56)

Tilskuddsbrevene følges grundig opp. Utgangspunktet er institusjonenes søknader, der departementet gjennomgår alle rapporter opp mot relevante styringsparametere. Når det gjelder de store institusjonene går departementet inn i alt – vurderer regnskap, faglig måloppnåelse, m.m. Søknader om mindre tilskudd undersøkes mer sporadisk basert på stikkprøver.

Evalueringer

Departementet har startet en praksis med å sette ned ekspertpaneler med mandat til å evaluere utvalgte kunst- og kulturinstitusjoner. Evalueringene skal gi institusjonene tilbakemelding på deres resultater og virksomhet. Et av temaene som tas opp er om institusjonenes kunstneriske kvalitet holder et høyt internasjonalt nivå. Departementet gir institusjonene tilbakemelding på evalueringen i form av en strukturert dialog om evalueringens resultater og vurderinger. Evalueringen har ikke konsekvenser for departementets tilskudd, og er ikke del av et system for resultatbasert finansiering. Den grundigste tilbakemeldingen får institusjonene fra ekspertpanelene, dels i form av en grundig rapport, og dels i form av dialog under ekspertpanelets arbeid. Tilbakemeldingen fra panelet er kunstfaglig forankret, og gis med «armlengdes avstand» til departementet.

Fra departementets side betraktes slike evalueringer som en konstruktiv måte å forholde seg til institusjonenes resultater på. Evalueringene gjøres på oppdrag fra departementet, samtidig som mye av tilbakemeldingen gjennomføres av ekspertpanelene. På denne måten opprettholdes «armlengdes avstand»-prinsippet, samtidig som evalueringene skjer med utgangspunkt i kunstfaglig kompetanse. Institusjonene har oppfattet evalueringene som en konstruktiv måte å bli fulgt opp av departementet på.

KAPITTEL 11

SPELIALISTHELSETJENESTEN

I dette kapitlet diskuterer statens sektorstyring av spesialisthelsetjenesten med vekt på styringen av sykehus.²⁷⁸ Det legges spesiell vekt på styringslinjene mellom Helse- og omsorgsdepartementet og regionale helseforetak, og på kombinasjonen av oppdragsstyring og eierstyring. Først beskrives den overordnede ansvarsdelingen mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Helsetilsynet og regionale helseforetak. Deretter belyses statens styring av regionale helseforetak gjennom eier- og oppdragsstyring, etterfulgt av en beskrivelse av innsatsstyrt finansiering. Kapitlet avsluttes med noen betraktninger om sektorstyringens forutsigbarhet. Aller først skal jeg gi en kort historisk beskrivelse av den historiske bakgrunnen for dagens organisering av sektoren.

11.1 Historisk bakgrunn²⁷⁹

Dagens organisering av sykehustjenesten har røtter tilbake til begynnelsen av 2000-tallet. Sykehusene var da styrt av fylkeskommunene, og det ble rettet mye kritikk mot både måten styringen fungerte på, og måten sektoren som helhet var organisert på.

- Den nasjonale organiseringen av helsetjenesten var fragmentert med utydelige ansvarsforhold.
- Det var utstrakt politisk innblanding i sykehusenes operative drift
- Manglende budsjettrespekt førte til stadige budsjettoverskridelser, med årlige oktoberkriser og påfølgende møter i Stortinget og departementet med fylkeskommuner og sykehusdirektører
- Profesjonene, og særlig Legeforeningen, hadde stor definisjonsmakt i viktige helsepolitiske spørsmål
- Lederoppdraget i sykehusene var vanskelig og førte ofte til korte lederperioder.

278 I denne rapporten brukes betegnelsen spesialisthelsetjenesten om somatiske og psykiatriske sykehus. Spesialisthelsetjenesten omfatter også poliklinikker og behandlingssentre, opptrenings- og rehabiliteringsinstitusjoner, institusjoner for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmisbruk, prehospitale tjenester, privatpraktiserende spesialister og laboratorie- og røntgenvirksomhet. Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/nokkeltall-og-fakta-ny/slik-er-spesialisthelsetjenesten-bygd-o/id528748/>

279 Dette avsnittet bygger på Lande Hasle (2018)

I 2002 ble sykehusene overført fra fylkeskommunene til staten. Landet ble inndelt i fem (senere fire) regionale helseforetak, som igjen eier de lokale helseforetakene. Staten ved Helsedepartementet fikk ansvar for å forvalte eierskapet til de regionale helseforetakene.

I departementet var det i starten stor usikkerhet om hva det ville si å drive eierstyring. Det ble tidlig klart at helseforetaksreformen forsterket behovet for å reformere også den sentrale helseforvaltningen. Problemene bestod blant annet i følgende:

- Et 30-talls ytre etater hadde både overlappende og manglende ansvar
- Blanding av departements- og direktoratsoppgaver skapte uklare roller
- Tilsyns- og direktoratsoppgaver var blandet sammen
- Virksomheter som drev kunnskapsproduksjon tiltok seg myndighetsoppgaver
- En blanding av mange små og store ytre etater gjorde det vanskelig å få på plass en god arbeidsdeling
- Ulike avdelinger i departementet hadde hver sine oppgaver som de styrte godt hver for seg, men som skapte «silo-utfordringer» og samordningsbehov på tvers.

I sum: Det daværende Sosial- og helsedepartementet var stort og komplekst med mange løpende administrative og økonomiske styringsoppgaver som statsråden hadde løpende ansvar for. Situasjonen ga stortingspolitikere gode muligheter for spørsmål og krav om politisk styring av sykehusene ned i minste detalj.

11.2 Sentral helseforvaltning

Hovedgrepet som ble tatt på begynnelsen av 2000-tallet innebar et klarere skille mellom departement, direktorat, tilsyn og kunnskapsproduksjon.

- Departementet delegerte faglige saksbehandlingsoppgaver til Helsedirektoratet, og fikk selv ansvar for eier- og oppdragsstyringen av regionale helseforetak
- Helsedirektoratet²⁸⁰ samlet de fleste etater, råd og utvalg i ett direktorat.
- Helsetilsynet ble omdannet til et rent tilsyn
- Folkehelseinstituttet rendyrket kunnskapsproduksjon og smittevern.

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for at befolkningen har tilgang til gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester.²⁸¹ Departementet er organisert i ti avdelinger. Eieravdelingen og Spesialisthelsetjenesteavdelingen er de mest sentrale i styringen av regionale helseforetak. Eieravdelingen ivaretar statens eierstyring mens Spesialisthelsetjenesteavdelingen styrer foretakenes tjenesteleveranser med vekt på kvalitet og tilgjengelighet.

Departementet driver etatsstyring av Helsedirektoratet, Helsetilsynet og Folkehelseinstituttet. Over tid har Helse- og omsorgsdepartementet, i likhet med de fleste andre departementer, lagt økt vekt på rollen som sekretariat for politisk ledelse. Samtidig har faglig saksbehandling og andre oppgaver blitt flyttet til Helsedirektoratet. Det er særlig faglige saker med begrenset politisk relevans som har blitt flyttet ut av departementet. Dette har gitt departementet en mer håndterbar størrelse. Rolle- og ansvarsdelingen

280 Helsedirektoratet het Sosial- og helsedirektoratet fram til 2008.

281 <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/id445/>

mellom departementet og Helsedirektoratet var preget av en del uklarheter i begynnelsen, men dette har etter hvert gått seg til.

Etableringen av et faglig styrket helsedirektorat har gjort det mulig for departementet og statsråden å legge fram saker mer uavhengig av profesjoner og pressgrupper. Overføring av faglige saksbehandlingsoppgaver til Helsedirektoratet har samtidig ført til at departementets detaljkunnskap har blitt svekket på en del områder. Departementets saksbehandlere har trengt tid til å venne seg til at direktoratet i mange saker sitter på mer detaljkunnskaper enn dem selv.

Helsedirektoratet

Helsedirektoratet er et fag- og myndighetsorgan som arbeider på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå²⁸². Direktoratet gir faglige råd, iverksetter vedtatt politikk, og forvalter lov og regelverk innenfor helsesektoren. I tillegg har Helsedirektoratet et helhetlig ansvar for den nasjonale helseberedskapen.

Helsedirektoratet er et nasjonalt organ med normerende myndighet. Direktoratet kan utforme faglige retningslinjer og veiledere som gjelder nasjonalt, og som helseforetakene og eventuelle andre kan benytte i sitt arbeid. Normerende retningslinjer er ikke formelt bindende. De fungerer imidlertid førende i den forstand at leger og annet helsepersonell må kunne begrunne i journal eller på annen måte hvorfor de eventuelt velger å fravike normene. Statens helsetilsyn tar ofte utgangspunkt i Helsedirektoratets faglige retningslinjer når de skal vurdere om en tjeneste er utført på forsvarlig måte. Ved negative avvik forventer tilsynet en god begrunnelse for at faglige retningslinjer eventuelt ikke har blitt fulgt. Helseforetakene kan også ha nytte av å følge direktoratets retnings-

linjer fordi de ikke selv har tilstrekkelig faglig spisskompetanse til å lage egne retningslinjer.

Direktoratets rolle som nasjonalt normerende fag- og myndighetsorgan kan komme i konflikt med regionale helseforetaks behov for å tilpasse helsetjenestene til sine geografiske kontekster. Helseforetakene kan noen ganger synes at direktoratet befinner seg for langt fra det operative feltet. Når Helsedirektoratet kommer med sine retningslinjer kan det hende at de ikke helt treffer de regionale helseforetakenes behov. Samtidig kan det framstå som uklart hvilke myndighetsgrep direktoratet kan tillate seg i kraft av å være normerende. De regionale helseforetakene kan ha sine egne ideer om hvordan de vil utvikle tjenestene, og hvilke analyser som er viktige å gjennomføre. Helseforetakene har selv blitt sterkere analytisk med årene, og departementene gir dem oftere utredningsoppgaver. Flere retningslinjer utformes regionalt, noe som kan underminere Helsedirektoratets normerende kraft på nasjonalt nivå.

Et viktig formål med nasjonale retningslinjer er å skape ensartete helsetilbud i hele landet. Dersom regionale helseforetak har for stort spillerom til å utforme egne retningslinjer kan det oppstå geografiske forskjeller i helsetilbudet som ikke kan rettfærdiggjøres med regionenes særegne medisinske behov. Resultatet kan bli en forskjellsbehandling som er uforenlig med spesialisthelsetjenestens formål om å skape et mest mulig likeverdig tjenestetilbud i hele landet.

Statens helsetilsyn

Statens helsetilsyn er sentral tilsynsmyndighet for spesialisthelsetjenesten og overordnet faglig tilsynsmakt for helseforetakene²⁸³. Tilsynet skal behandle

282 <https://www.helsedirektoratet.no/om-oss/dette-gjor-helsedirektoratet>

283 Statens helsetilsyn dekker også sosiale tjenester, barnevern-, helse- og omsorgstjenester, og folkehelsearbeid. Se <https://www.helsetilsynet.no/om-oss/oppgaver-organisering-statens-helsetilsyn/>

enkeltsaker som handler om alvorlig svikt som kan gjøre det aktuelt med sanksjoner mot foretak og helsepersonell. Statens helsetilsyn har også ansvar for den faglige styringen av fylkesmennenes tilsyn med kommunenes helse- og omsorgstjenester. Tilsynets oppgaver omfatter ikke regelverksutvikling, fagutvikling, gjennomføring av politikk (handlingsprogrammer, handlingsplaner, nytt regelverk m.m.) og publikumsinformasjon.

Statens helsetilsyn er skjermet mot løpende politisk styring, og avgjør stort sett selv hvilke oppgaver det skal utføre. Tilsynet gjør sine prioriteringer ut fra ulike tjenesters sårbarhet og risiko. Helse- og omsorgsdepartementet legger vekt på å respektere tilsynets uavhengighet, og vise respekt for at tilsynet selv bestemmer hvilke saker det vil gå inn i. Departementet kan med jevne mellomrom spille inn temaer som det mener tilsynet kan vurdere å ta tak i, men tilsynet velger selv om de vil følge opp anmodningen. Et tema som har vært aktuelt gjelder helseforetakenes rutiner for å rapportere om uønskede hendelser.

Etatsstyringen av tilsynet ligger til Primærhelse-tjenesteavdelingen i departementet. Tilsynet er dermed atskilt fra Spesialisthelsetjenesteavdelingen som mange av dets tilsynsobjekter er underlagt. Det oppstår sjelden samordningsutfordringer mellom Statens helsetilsyn og fylkesmennene. I den grad det har oppstått uklarheter har disse dreid seg om ressurstilgangen til lokale og regionale tilsyn.

11.3 Eier- og oppdragsstyring

1. januar 2002 ble som nevnt eierskapet til sykehusene overført fra fylkeskommunene til staten. De fem (senere fire) regionale helseforetakene som ble etablert fikk «sørge for»-ansvar for at befolkningen i deres regioner har nødvendig tilgang på helsetjenester. De regionale helseforetakene eier enkeltsykehusene i sine respektive regioner. Lokale helseforetak har det operative ansvaret for å yte gode og likeverdige helsetjenester. Både de regionale og de lokale helseforetakene er selvstendige rettssubjekter og reguleres som særlovselskaper i henhold til helseforetaksloven²⁸⁴.

Som fylkeskommunale enheter ble sykehusene styrt i en styringslinje som gikk fra fylkestinget via fylkeskommunal forvaltning og ut til det enkelte sykehus. Da staten overtok eierskapet ble det etablert to parallelle styringskanaler mellom Stortinget, departementet og de regionale helseforetakene: en oppdragsstyringskanal og en eierstyringskanal.

Eierstyring

Eierstyringskanalen bygger på rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder²⁸⁵. Eierskapet forvaltes av Helse- og omsorgsdepartementet innen de lover og rammer som Stortinget har fastsatt for eierutøvelsen. Helsestatsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for måten departementet utøver eierskapet på, og kan som eneeier benytte foretaksmøtet til å bestemme foretakets formål, vedtekter, kapitalgrunnlag, resultatkrav og styresammensetning²⁸⁶. Styret har ansvar for å forvalte selskapet, fastsette strategi, planer og budsjett, og ansette og avskjedige daglig leder. Daglig

284 Andre steder i denne rapporten brukes betegnelsen selskaper og ikke foretak om den typen selvstendige rettssubjekter som omhandles i denne rapporten. Lovgivningen benytter imidlertid, uten å være helt konsekvent, foretaksbetegnelsen om de selskapene som er knyttet særlig tett til bestemte sektorpolitiske formål. Det gjelder alle statsforetakene (jfr. statsforetaksloven) og enkelte av særlovselskapene, deriblant helseforetakene.

285 Se kapittel 5 for en generell beskrivelse av eierstyring.

286 I helseforetakene kalles generalforsamling for foretaksmøte.

leder har ansvar for daglig ledelse av foretaket og skal følge de retningslinjer og pålegg styret gir.

Eierstyring kan kun skje gjennom vedtak på foretaks-møte. Foretaksprotokollen er eierstyringens formelle styringsdokument. I januar hvert år avholdes et foretaksmøte i de regionale helseforetakene som normalt ledes av statsråden, og der staten overleverer årets krav og rammer til foretakets styre. Protokollen tar utgangspunkt i foretakets oppdrag, og spesifiserer deretter de økonomiske og organisatoriske rammer og krav som foretaket skal legge til grunn når oppdraget utføres. Føringerne foretaket skal innrette seg etter handler blant annet om personal, ledelse og organisasjon, om nasjonal samordning, om IKT og digitalisering – og mye om økonomi.²⁸⁷

Hver juni avholdes et nytt foretaksmøte som behandler regnskap og årsrapporter. Dette foretaksmøtet blir forelagt et nytt oppdragsdokument basert på revidert nasjonalbudsjett. Dette oppdragsdokumentet er et tilleggskdokument som inneholder nye oppdrag som går ut over oppdraget fra januarmøtet. I tillegg til de regelmessige januar- og junimøtene avholdes foretaksmøter når helseforetaksloven krever det, eller når eier (helsestatsråden) måtte finne det ønskelig.

«§30-saker»

I kapittel 5 om eierstyring ble det vist til at flere av de forvaltningsbedriftene som ble omgjort til statsaksjeselskaper på 1990-tallet fikk en bestemmelse i sine vedtekter som påla styret å forelegge vesentlige og prinsipielle saker av samfunnsmessig betydning for statsråden. Slike saker omtales gjerne som «§10-saker» på grunn av at bestemmelsen vanligvis er referert i §10 i selskapenes vedtekter²⁸⁸.

Helseforetakene har ikke en tilsvarende bestemmelse i sine vedtekter. Til gjengjeld finnes helseforetakslovens §30. Denne bestemmelsen er både mer forpliktende og omfattende enn statsaksjeselskapenes §10-saker. For det første skal vesentlige saker ikke bare legges fram for statsråden, men avgjøres av statsråden i foretaksmøte. For det andre går helseforetaksloven lenger enn statsaksjeselskapenes § 10 i å spesifisere hva slags saker som skal behandles:

«Foretaksmøtet i regionalt helseforetak treffer vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller løsnin-gen av fastsatte målsettinger eller oppgaver. Det samme gjelder vedtak i andre saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmes-sige virkninger, som:

1. Vedtak som kan endre virksomhetens karakter
2. Vedtak om nedleggelse av sykehus.
3. Omfattende endringer i sykehusstrukturen i helseregionen.
4. Omfattende endringer i tjenestetilbudet.
5. Vedtak om endringer i antallet helseforetak i helseregionen.
6. Vedtak om vesentlige endringer i opptaksområdet for helseforetak

Hvilke saker foretaksmøtet i regionalt helseforetak skal fatte vedtak i etter denne bestemmelsen, kan det fastsettes nærmere bestemmelser om i vedtektene».²⁸⁹

287 Se for eksempel Protokoll fra foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF 15. januar 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/98a38019872c40609906bcff35b8e32c/protokoll-foretaksmote-helse-sor-ost-rhf-15-januar-2019.pdf>

288 Se kapittel 5.4. Statsforetakene har en tilsvarende bestemmelse i statsforetaksloven (§23.2)

289 Helseforetaksloven §30. Loven krever også at salg av eiendommer over et visst nivå skal i foretaksmøte (jfr. §31), men det er mer formaliteter slik at ekspedisjonssjefen i eieravdelingen vanligvis håndterer møtet.

Grunnen til at de nye statsaksjeselskapene fikk «§10»-bestemmelsen på 1990-tallet var at statsråden ønsket en mulighet til å styre statsaksjeselskapene mer direkte enn eierstyring normalt gir grunnlag for. «§10» ble innført som en sikkerhetsventil som kunne benyttes i tilfeller hvor politiske inngrep ble ansett som nødvendig. Sikkerhetsventilen har i praksis nesten ikke blitt brukt som hjemmel til å gripe inn i enkeltsaker.

Måten helseforetakslovens §30 er utformet på kan tyde på at Stortinget (lovgiver) har ønsket større muligheter til å gripe inn i helseforetakenes beslutninger, sammenlignet med det behovet Stortinget i sin tid hadde i forretningsorienterte statsselskaper. Flere av saksområdene som refereres i §30 ville blitt behandlet av styret i et statsaksjeselskap eller statsforetak. Forskjellen kan skyldes at helseforetakenes beslutninger nærmest er i en klasse for seg når det gjelder politisk sensitivitet. I en undersøkelse blant daglige ledere av statlige selskaper og helseforetak i 2015 svarte 41 prosent av toppsjefene i de lokale helseforetakene at de ofte eller svært ofte ble forsøkt påvirket av stortingsrepresentanter i enkeltsaker. Ingen av toppsjefene i andre statsselskaper opplevde noe tilsvarende. De lokale helseforetakene er også langt oftere enn andre statsselskaper gjenstand for spørsmål, interpellasjoner og debatt i Stortinget²⁹⁰.

I heleide foretak er statsråden alene om å fatte vedtak i foretaksmøte. Dette tilfører beslutningene en ekstra politisk dimensjon. Stortinget og mediene får en politisk ansvarlig person å stille til ansvar, noe som ville vært vanskeligere dersom beslutningen ble tatt av helseforetakets styre. Gjennom å kreve beslutning i foretaksmøte, og ikke bare kreve at styret legger saken fram for statsråden, gir «§30»-sakene en ekstra mulighet for politiske inngrep i vesentlige saker.

Foretaksmøtenes vedtak i «§30»-saker bekrefter ofte målbilder som styrene for regionale helseforetak har vedtatt i forkant. På den måten gir vedtak i foretaksmøte styrene ryggdekning for å arbeide videre med saken. For eksempel fattet foretaksmøtet i Helse Sør-Øst i juni 2016, under ledelse av Helsestatsråden, et vedtak som «... godkjenner Helse Sør-Øst sitt framtidige målbilde for Oslo Universitetssykehus HF med et samlet og komplett regionsykehus inkludert lokalsykehusfunksjoner på Gaustad, et lokalsykehus på Aker og et spesialisert kreftsykehus på Radiumhospitalet»²⁹¹. Foretaksmøtet la også enkelte føringer på gjennomføringen av vedtaket, men uten å gå i detalj. Etter dette vedtaket har foretakets styre tatt saken videre.

Foretaksmøter er, som eksemplet over viser, forbeholdt store saker med betydelige konsekvenser. Et nylig avholdt foretaksmøte i Helse Sør-Øst 8. mars 2019 vedtok at «... Helse Sør-Øst kan endre framtidig sykehusstruktur i Sykehuset Innlandet i tråd med sitt framtidige målbilde for Sykehuset Innlandet HF». Tilsvarende vedtok et foretaksmøte i Helse Nord RHF nylig å gi foretaket i oppdrag å utrede sammenslåing av Finnmarkssykehuset og Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN). Det er normalt ikke mange slike foretaksmøter i løpet av et år.

Det er høyst uvanlig, i den grad det i det hele tatt har skjedd, at det har forekommet en enkeltsak, for eksempel om innføring av et kostbart legemiddel, der statsråden, etter sterkt politisk eller offentlig press, har gått i foretaksmøte og fått gjennomført et vedtak på tvers av de regionale helseforetakenes anbefalinger. Foretaksmøter brukes disiplinert. Hyppig bruk av foretaksmøter i enkeltsaker ville underminert helseforetakslovens ansvarsdeling mellom eier, styre og administrerende direktør.

Diskusjonen over peker imidlertid på en spenning i helseforetaksloven mellom det store antall vesentlige

290 Colbjørnsen (2015:27).

291 Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/a992ef9163a54e4a98aad4e8908d54e/protokollhelsesorost24062016.pdf>

saker som skal behandles i foretaksmøte, og styrets handlingsrom til å skjømte sitt ansvar for å forvalte selskapet. Spesialisthelsetjenesten er tett politisk styrt – ikke bare gjennom helseforetaksloven, men også gjennom oppdragsstyring, lover og forskrifter, normerende retningslinjer og pålagte kvalitetsindikatorer. Spørsmålet er hvordan man i et så styrt system kan gi styret det handlingsrommet det trenger for å kunne ivareta sitt helhetlige ansvar for foretaket.

Oppdragsstyring

Oppdragsdokumentet er oppdragsstyringens formelle styringsdokument. Dokumentet spesifiserer hvilke tjenester foretaket skal tilby, hvilke prioriteringer som ligger til grunn, og hvilke krav som skal stilles til tjenestenes kvalitet²⁹².

De regionale helseforetakene får sitt oppdragsdokument på samme dag som det avholdes foretaksmøte i januar. Oppdragsdokumentet er nå lagt inn i foretaksmøtet. I en periode ble oppdragsdokumentet håndtert som et rent tilskuddsbrev, slik at det måtte leveres til de regionale helseforetakene så raskt som mulig etter Stortingets budsjettvedtak. Ved å legge oppdragsdokumentet inn i foretaksmøte, og samtidig gi det til de regionale helseforetakenes administrasjon, er det lettere å se oppdrag og økonomiske rammer i sammenheng. Formelt sett er det imidlertid ikke nødvendig å legge oppdragsdokumentet inn i foretaksmøte.

Oppdragsdokumentet for 2019 tar utgangspunkt i de regionale helseforetakenes «sørge for»-ansvar, og de ressursene som Stortinget har stilt til disposisjon for å utføre oppdraget. Deretter skisserer departementet tre hovedmål for virksomheten i kommende år²⁹³:

- Redusere unødvendig venting og variasjon i kapasitetsutnyttelsen
- Prioritere psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Bedre kvalitet og pasientsikkerhet

For hvert av de tre hovedmålene spesifiserer departementet et visst antall mål og oppgaver. Oppdragsdokumentet inneholder også mål for personell, utdanning og kompetanse, samt forskning og innovasjon. Avslutningsvis beskriver dokumentet hvordan departementet vil følge målene opp, og hvilke krav til rapportering som gjelder. I egne vedlegg beskrives styringsindikatorer, resultatkrav og datakilder for de ulike målene, og hvordan tilskuddet til det regionale helseforetaket fordeler seg på ulike budsjettposter.

Alle mål og oppgaver i oppdragsdokumentet gjelder, og de gjelder for hele året. Det er ikke vanlig å skifte prioriteringer i løpet av året. Hyppige omprioriteringer ville ha underminert de regionale foretakenes forutsigbarhet til å planlegges sin ressursbruk og sine investeringer. Departementet har understreket at de tre overordnede målene tar tid å gjennomføre. Når overordnede mål gjentas over flere år er det ikke nødvendigvis et tegn på svake resultater fra foretakenes side, men en erkjennelse av at det tar tid å oppnå målene.

Oppdragsdokumentet har blitt kortere og inneholder færre mål enn for seks-syv år siden. Årets utgave er på seks sider + vedlegg. Til sammen inneholder det 20 mål og 27 andre oppgaver. Til sammenligning var Helse Sør-Østs oppdragsdokument for 2013 på 20 sider + vedlegg. Dokumentet inneholdt 69 overordnede mål, og 74 mål som var avledet av de overordnede målene.

292 Stortingets vedtak skjer med utgangspunkt i Helse- og omsorgsdepartementets budsjettforslag, se Prop. 1 S (2018–2019) Helse- og omsorgsdepartementet, s. 88–118.

293 Framstillingen bygger på Oppdragsdokument 2019 Helse Sør-Øst RHF. Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd8a11644b744dec8a8dc452794000e4/oppdragsdokument-2019-helse-sor-ost-rhf.pdf>

Forenklingen av oppdragsdokumentet gjør at foretakene nå kan konsentrere sine ressurser om færre og tydeligere prioriteringer fra departementets side. Foretakene står også friere til å avgjøre hvordan de vil disponere sine ressurser for å oppnå sine mål.

Eierstyring og oppdragsstyring

Eier- og oppdragsstyring skjer i prinsippet uavhengig av hverandre. I praksis er imidlertid grensesnittet mellom de to styringskanalene mer komplisert.

Det viktigste området for eierstyring er foretakets økonomiske og organisatoriske rammer. Eierstyringen skal blant annet å påse at foretaket holder seg til budsjettet, og har en økonomi som er bærekraftig på sikt. Styringslinjen går fra Helse- og omsorgsdepartementets eieravdeling, via vedtak i foretaksmøte, til de regionale helseforetakenes styrer. Administrerende direktør rapporterer til styret.

Oppdragsstyringens kjerneområde er tjenestenes innhold, kvalitet, pasientsikkerhet og effektiv kapasitetsutnyttelse. Oppdragsstyringskanalen går fra departementet, via departementets spesialisthelsetjenesteavdeling, og til de regionale helseforetakenes daglige ledere og øvrige administrasjon. Departementet kan formulere krav til tjenestenes innhold og knytte vilkår til statens tilskudd uavhengig av foretaksmøte og foretakenes styrer. Oppdragsstyringen av helseforetak har mange felles trekk med etatsstyring. Administrerende direktør rapporterer til departementets spesialisthelsetjenesteavdeling.

Ansvar for foretakets oppdrag forvaltes av administrerende direktør, mens ansvaret for foretakets økonomi og organisasjon forvaltes av styret. Kombinasjonen av oppdragsstyring og eierstyring har fått enkelte til å karakterisere helseforetakene som en hybrid av et selvstendig foretak og en underordnet etat.

I prinsippet er ansvarsdelingen mellom de to styringslinjene avklart, slik dette er illustrert i figur 15. Spørsmålsteget i figuren henspiller på at grensesnittet mellom styringslinjene kan være krevende å håndtere.

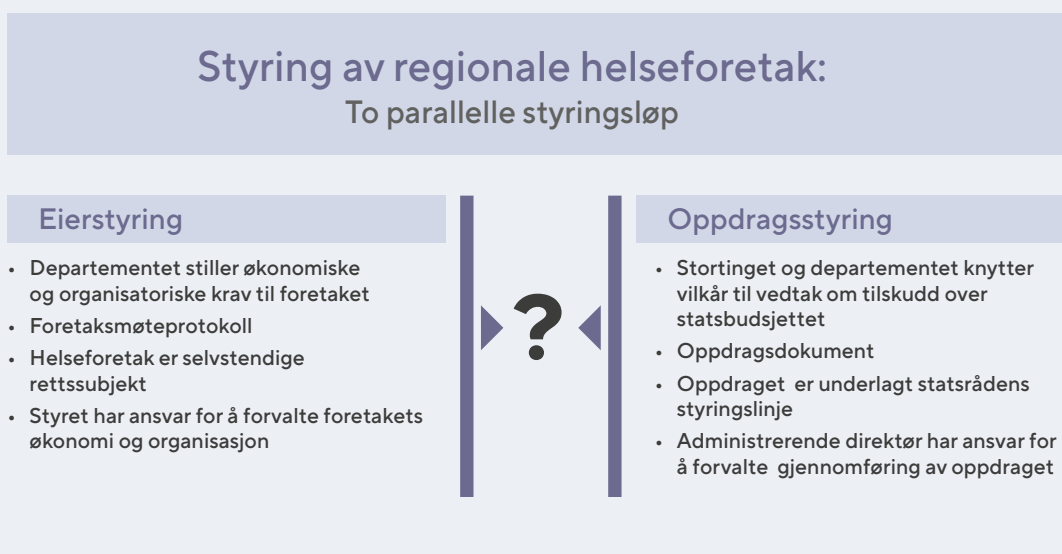
Samspeillet mellom eier- og oppdragsstyring

Da staten overtok eierskapet til sykehusene fra fylkeskommunene i 2002 var sykehusenes økonomi preget av budsjettoverskridelser og mangelfull økonomistyring. De første årene handlet mye av styringen om å få de årlige underskuddene under kontroll. Eierstyringen tok derfor stor plass i begynnelsen, og Eieravdelingen i departementet hadde en førende rolle. Etter hvert kom styringssystemer med investeringsmodeller, bevilgningssystemer, avskrivningsregler og pensjonsordninger på plass, og fra 2008 begynte også overskuddene å komme. Overskudd ga foretakene rom til å sette av midler til investeringer, samtidig som det ble skapt rom for å arbeide mer med innholdet i tjenestene. Behovet for eierstyring har dermed blitt gradvis mindre, samtidig som tjenestenes innhold og kvalitet har fått økt plass. Spesialisthelsetjenesteavdelingen og oppdragsstyringen har fått en mer dominerende rolle i styringen av regionale helseforetak.²⁹⁴

Da foretaksmodellen oppstod var den sentrale helseforvaltningen ukjent med hvordan eierstyring skulle praktiseres. Det gjaldt også hvordan grensesnittet mellom eierstyring og oppdragsstyring skulle håndteres. De to styringslinjene er ikke vanntette skott. Gråsoner eksisterer. Beslutninger i eierstyrings- og oppdragslinjen må tilpasses hverandre. Foretaksmøtet må ta oppdragsdokumentet i betraktning når det vedtar økonomiske og organisatoriske krav og rammer til foretakenes styrer. På samme måte må foretakenes administrasjon legge styrets rammer og krav til grunn i sine bestrebelser på å oppfylle oppdragsdokumentets krav om tjenestekvalitet, pasientsikkerhet og kortere ventetider.

294 Forholdet mellom Eieravdelingen og Spesialisthelsetjenesteavdelingen vil bli nærmere diskutert senere i kapitlet.

FIGUR 15 Eier- og oppdragsstyring av regionale helseforetak



Med årene har praktiseringen av de to styringslinjene hatt anledning til å gå seg til. Det er sjelden direkte overlapp mellom saksområdene som behandles i foretaksmøter og oppdragsdokumenter. I den grad overlapp forekommer handler det som oftest om marginale deler av virksomheten, som for eksempel er bruk av ideelle leverandører og større inntak av lærlinger. Behovet for å håndtere uklarheter om fordeling av myndighet og ansvar håndteres etter hvert som de dukker opp.

Samordning er en viktig oppgave for administrerende direktør. Internt er det organisert ledergrupper og arbeidsformer som har rutiner for hvordan oppfølgingen av foretaksmøteprotokoll og oppdragsdokument kan koordineres. Samordningsbehov som går ut over det enkelte foretak ivaretas gjennom uformell kontakt og dialog mellom eier- og spesialisthelsetjenesteavdelingene i departementet, og mellom departementet og RHFene.

Gode rutiner for samordning fjerner imidlertid ikke den strukturelle spenningen mellom eierstyring og

oppdragsstyring. Difi fant i en undersøkelse av styring av sektorselskaper fra 2011, der helseforetak inngikk, at både departement og foretaksledelse mente at det er enkelte spenninger mellom de to styringsløpene²⁹⁵. Tett oppfølging av foretaket fra departementets side gjennom oppdragskanalen kan underminere styrets uavhengige rolle, og redusere muligheten til å utvikle virksomheten gjennom fleksibel bruk av virksomhetens ressurser. Mål i oppdragsdokumentert kan kreve tiltak og ressurser som går på tvers av de rammer og krav som foretaksmøte har vedtatt for virksomheten. Dermed kan det oppstå kompetansestrider mellom eierstyrings- og oppdragsstyringslinjen.

Intervjuer som denne rapporten bygger på tyder på at helseforetakene har funnet fram til produktive måter å håndtere spenningen mellom de to styringslinjene på. Samtidig er spenningen mellom eier- og oppdragsstyring fortsatt tilstede som en kilde til mulige gråsoner av uklar fordeling av myndighet og ansvar. Modellen stiller store krav til uformell kontakt og samordning på tvers av styringslinjene.

295 Difi (2011a:35)

Behovet for uformell samordning

En så kompleks sektor som spesialisthelsetjenesten krever utstrakt uformell kontakt mellom Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene, ikke bare for å samordne eier- og oppdragsstyring, men for å ivareta sektorens omfattende og komplekse samfunnsoppdrag. Det ville vært tilnærmet umulig å styre helsesektoren gjennom kun formelle styringsordninger. For eksempel arbeider departementet kontinuerlig med å svare på spørsmål fra Stortinget, forholde seg til representantforslag, og lage redegjørelser om bestemte saker. I den forbindelse er det nødvendig med omfattende og fortløpende kontakt mellom departementet og de regionale helseforetakene. I saker med stor politisk relevans kan også statsråden og øvrig politisk ledelse bli involvert.

Etter prosessen og rettssaken i tilknytning til beslutningen om sykehuslokalisering i Møre og Romsdal ble det sendt ut et brev fra departementet i 2015 om forskjellen på formell og uformell styring. Brevet er tatt inn som vedlegg i styreveilederen som departementet har utarbeidet²⁹⁶. Der slås det fast at formell eierstyring fra departementet skjer gjennom foretaksmøter, men at det er naturlig og nødvendig også å ha kontakt i form av meningsutveksling og dialog i tillegg. Både departementet og styrene pålegges å være svært nøye med å presisere når styringen er formell og når den er uformell. For eksempel har et styrevedtak i en sak som krever behandling i foretaksmøte ikke status som formell eierstyring før foretaksmøtet har bekreftet styrets vedtak.

Oppfølging i eier- og oppdragsstyringskanalene

Rutinene som departementet benytter for å følge opp regionale helseforetak bidrar til å samordne eierstyring og oppdragsstyring. Både oppdragsdokument og foretaksmøteprotokoll følges opp gjennom

månedlige møter mellom departementet og hvert enkelt regionale helseforetak. Møtene er på administrativt nivå, og både Eieravdelingen og Spesialisthelsetjenesteavdelingen deltar.

To ganger i året er det oppfølgingsmøter mellom departementet og alle fire regionale helseforetak. Foretakenes styreledere er med, og statsråden og eventuelle andre fra politisk ledelse deltar på deler av møtet.

I januar, etter foretaksmøte og utsending av oppdragsdokument, lages det et system for hvilke krav som skal følges opp og rapporteres gjennom året. Systemet spesifiserer kun oppfølgingspunkter knyttet til kravene i oppdragsdokument og foretaksmøteprotokoll.

På oppfølgingsmøtene konsentrerer deltakerne seg om ett hovedmål per møte. Dermed kan man gå mer i dybden på hvert av målene, og ikke forsøke å rekke over alt på alle møtene. Hvilke av hovedmålene som tas opp på det enkelte møte sirkuleres etter et fast mønster. Dermed er det forutsigbart hvilke mål som behandles når i løpet av et år.

Oppfølgingen av økonomi har blitt mindre detaljert og omfattende etter hvert som økonomistyringen har kommet under kontroll. Økonomi er imidlertid fortsatt tema på hvert oppfølgingsmøte, og dreier seg stort sett om budsjettoppfølging.

11.4 Departementets interne organisering av eier- og oppdragsstyring

Et mye diskutert spørsmål er om eierstyring og oppdragsstyring bør organiseres i en eller to avdelinger internt i Helse- og omsorgsdepartementet. Det fortelles at hver ny statsråd og departementsråd stiller spørsmål ved om man egentlig trenger to avdelinger.

296 <https://www.regjeringen.no/contentassets/26d303c0383c4c038d8c6d2873872dbb/styrearbeidiregionalehelseforetak2016.pdf>

I prinsippet kunne én avdeling håndtert både eier- og oppdragsstyringen. Eieravdelingen er ikke større enn at den kunne vært en middels stor seksjon i Spesialisthelsetjenesteavdelingen. En slik modell kunne imidlertid gitt ekspedisjonssjefen i Spesialisthelsetjenesteavdelingen et svært stort kontrollspenn. Avdelingen ville dessuten blitt svært dominerende i departementet sammenlignet med andre avdelinger.

Det kan være hensiktsmessig å ha to atskilte styringslinjer fra departementet til de regionale helseforetakene. Spesialisthelsetjenesteavdelingen forholder seg mye til fagdirektørene, mens eieravdelingen har linje til de administrerende direktørene. Skillet mellom disse styringslinjene praktiseres imidlertid ikke rigid – også ekspedisjonssjefen for spesialisthelsetjenesten snakker med de administrative direktørene, mens eieravdelingen snakker med fagdirektørene. De to avdelingene holder hverandre godt orientert om den dialogen de har med de regionale helseforetakene.

Antallet faglige retningslinjer fra departementet og mengden oppdrag i oppdragsdokumentene kan gjøre Spesialisthelsetjenesteavdelingen omfangsrik sammenlignet med Eieravdelingen. De regionale helseforetakene kan finne det ryddig å ha en egen avdeling å forholde seg til når det gjelder investeringer, formell eierstyring og styreoppnevning, og en annen avdeling når det gjelder tjenestenes innhold. Noen ganger er det gråsoner, og disse håndteres gjennom uformell kontakt.

Eieravdelingen fungerer som et slags ombud for de regionale helseforetakene. Avdelingen tar et eget ansvar for at det er et rimelig samsvar mellom oppdragskrav og økonomiske rammer. Dersom summen av oppdragskrav går ut over hva de regionale helseforetakene realistisk sett kan oppnå, er det Eieravdelingens oppgave å si ifra.

Eieravdelingen er utpekt som de regionale helseforetakenes kontaktpunkt inn i departementet. Dersom de økonomiske rammene ikke er tilstrekkelige til å oppfylle alle oppdragskravene leder det til en intern-diskusjon i departementet der Eieravdelingens oppgaver er å se saken fra foretakenes ståsted. Eieravdelingens ombudsrolle forutsetter organisatorisk autonomi som er lettest å oppnå som egen avdeling.

Oppdragsdokumentet og foretaksmøteprotokollen representerer to ulike styringslogikker som krever forskjellig styringskompetanse. Med to avdelinger vil medarbeidere gis større anledning til å utvikle spisskompetanse innen hver av dem. Slike spesialiseringsgvinster krever imidlertid at begge avdelinger har en kritisk masse av medarbeidere som er tilstrekkelig til å oppnå optimal spesialisering.

11.5 Innsatsstyrt finansiering²⁹⁷

Innsatsstyrt finansiering (ISF) skal gi regionale helseforetak (RHF) et økonomisk grunnlag for å ivareta sitt «sørge for»-ansvar for sykehustjenester i sine regioner. ISF skal kompensere regionale helseforetak for kostnadene til pasientbehandling gjennom å gjøre deler av inntektene avhengig av hvor mange og hva slags pasienter som behandles. Finansieringsordningen omfatter innleggelser og poliklinisk utredning og behandling knyttet til somatisk pasientbehandling. Fra 2017 omfatter systemet også poliklinisk psykisk helsevern og poliklinisk tverrfaglig spesialisert rusbehandling. ISF-systemet som helhet består av både en fast og en innsatsstyrt komponent. Den relative størrelsen på de to komponentene har variert over tid. I 2019 utgjør innsatskomponenten og fastkomponenten om lag 50 prosent hver.

Hovedtrekkene i innsatsstyrt finansiering er blitt presentert tidligere i rapporten²⁹⁸. I dette avsnittet vil systemet bli presentert mer i detalj.

297 Framstillingen i dette avsnittet bygger på <https://www.helsedirektoratet.no/tema/finansiering>; Prop. 1 S Helse- og omsorgsdepartementet (2019–2020), s. 119–121; <https://www.helsedirektoratet.no/tema/finansiering/innsatsstyrt-finansiering-og-drg-systemet/drg-systemet>

298 Se kapittel 7.2.

Innsatsstyrt finansiering og aktivitetsbaserte kostnader

ISF er et system for aktivitetsbasert kostnadsberegning²⁹⁹. Kostnadene som regionale helseforetak skal kompenseres for beregnes som en kombinasjon av hva slags aktiviteter helseforetakene har utført, hvor mye ressurser hver av aktivitetene har krevd, og hvilke kostnader ressursbruken har medført. ISF-systemet beregner helseforetakenes aktivitetsbaserte kostnader i en prosess som består av fem faser.

1. Sykehusenes aktiviteter registreres med utgangspunkt i gjeldende diagnose- og prognosekoder. Registreringen tar utgangspunkt i om lag 20 000 diagnosekoder og om lag 9 000 prosedyre- eller tiltakskoder. Registreringen omfatter også aktivitetene til særtjenestegrupper som faller utenfor tradisjonelle konsultasjoner og innleggelser, blant annet pasientadministrert behandling og avstandsoppfølging. Fra 2019 kartlegges også noen få tjenesteforløp for utvalgte fagområder. ISF skal baseres på reell aktivitet. Kartlagte aktiviteter rapporteres til Norsk pasientregister.
2. Kartlagte aktiviteter grupperes i diagnose-relaterte pasientgrupper (DRG). DRG er et klassifiseringssystem som deler pasientene inn i grupper som ligner hverandre medisinsk og ressursmessig. Gruppeinndelingen baserer seg på en aggregering av de diagnose-, prosedyre- og tiltakskodene som benyttes i kartleggingsfasen. Aggregeringen resulterer i om lag 970 diagnoserelaterte grupper og 30 særtjenestegrupper. Antallet aktiviteter i hver DRG-gruppe, for eksempel antallet opphold og behandlinger, måles i form av DRG-poeng, DRG-systemet innebærer en forenkling av den

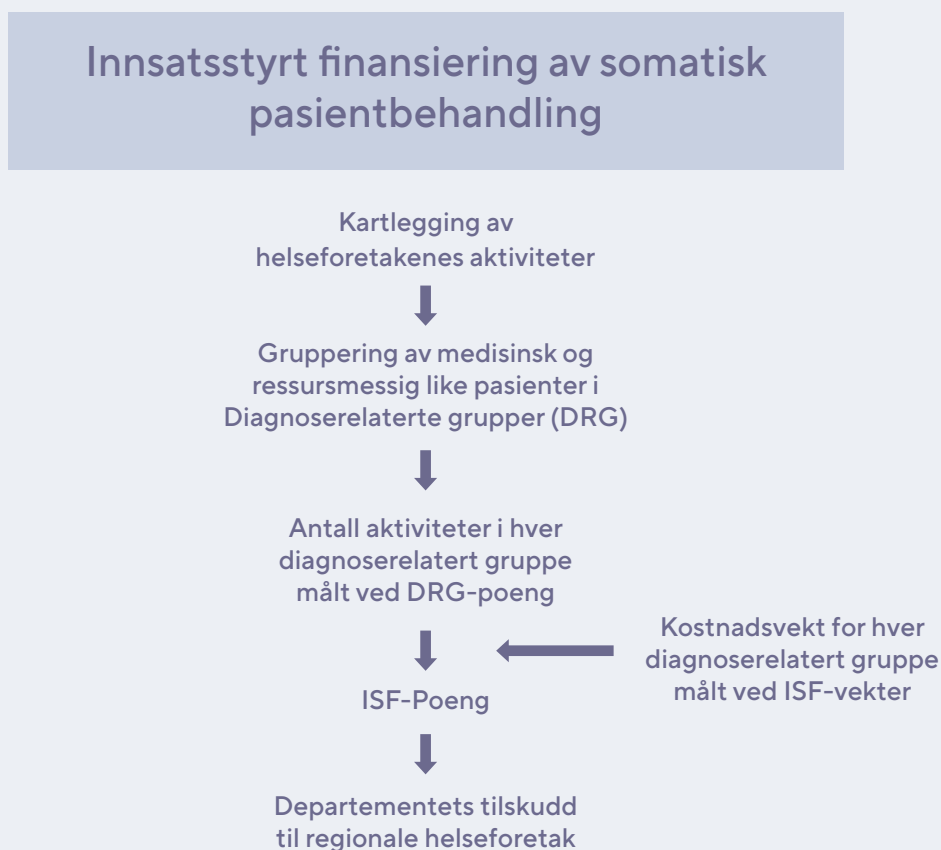
kliniske virkeligheten. Innen hver diagnosegruppe vil det nødvendigvis være behandlinger som er mer eller mindre ressurskrevende enn gjennomsnittet for gruppen.

3. Hver DRG-gruppe tildeles en kostnadsvekt (ISF-vekt). Kostnadsvekten uttrykker hva ressursene som kreves til behandling og opphold koster i gjennomsnitt for hver enkelt DRG-gruppe. Kostnadsvekten er en relativ størrelse som uttrykker hva opphold og behandling av pasientene i en DRG-gruppe koster i forhold til gjennomsnittspasienten.
4. De regionale helseforetakenes aktivitet og ressursbruk regnes deretter om til ISF-poeng. ISF-poengene framkommer ved å multiplisere antall aktiviteter i hver enkelt DRG-gruppe med gruppens kostnadsvekt, eller uttrykt mer presist, multiplisere gruppens DRG-poeng med deres ISF-vekter. Deretter summeres ISF-poengene for alle gruppene. Det totale antall ISF-poeng er et mål på hvert av de regionale helseforetakenes aktivitetsbaserte kostnader.
5. Helse- og omsorgsdepartementet bruker antall ISF-poeng som utgangspunkt for å kompensere de regionale helseforetakene for påløpte kostnader forbundet med pasientbehandling. Dersom ISF-poengene gjenspeiler en total aktivitet som er høyere enn forventet vil tilskuddet fra departementet bli tilsvarende høyere. Et regionalt helseforetak som ikke leverer forventet aktivitet (målt i ISF-poeng) vil få sitt tilskudd tilsvarende redusert.

ISF-systemet for kompensasjon av regionale helseforetaks aktivitetsbaserte kostnader er oppsummert i figur 16.

299 Som nevnt i kapittel 7.2, er ISF en variant av såkalt «Activity Based Costing». En diskusjon av denne tilnærmingens opprinnelse og relevans i dagens situasjon gis av Bjørnenak (2018).

FIGUR 16 ISF-systemets modell for kompensasjon av aktivitetsbaserte kostnader



Prioriteringsnøytralitet og vridningseffekter

I prinsippet skal ISF være prioriteringsnøytralt. Departementets tilskudd til regionale helseforetak skal kun reflektere objektive ressursbehov forbundet med pasientbehandling, og reelle aktiviteter knyttet til diagnoser, prosedyrer og tiltak. Brukt i tråd med intensjonen skal systemet ikke skape vridningseffekter som motiverer sykehusenes ledere og ansatte til å prioritere visse pasientgrupper framfor andre. I praksis kan imidlertid slike vridningseffekter være vanskelige å unngå.

Akilleshælen er ISF-vektene (kostnadsvektene). Med misvisende kostnadsvektene kan ISF gi insentiver til å prioritere pasientgrupper og behandlingsprosedyrer fordi de gir mange ISF-poeng og høy kostnadskompensasjon fra departementet. For å unngå dette må kostnadsvektene justeres i takt med medisinske, teknologiske og andre fremskritt.

Fortløpende forbedringer i sykehusenes måter å arbeide på kan redusere antall aktiviteter og tiltak som kreves overfor enkelte pasientgrupper. Færre aktiviteter kan føre til færre DRG-poeng slik at

antallet ISF-poeng reduseres, og at departementets tilskudd minsker tilsvarende. Isolert sett kan dette gi sykehusenes ledere og ansatte incentiver til å forpurre iverksetting av medisinske og andre fremskritt, og i stedet prioritere de gruppene som gir flest ISF-poeng. Slike vridningseffekter kan hemme sykehusenes forbedringsarbeid.

Faren for at ISF skal skape slike vridningseffekter kan synes søkt, siden ISF i prinsippet er rettet inn mot de regionale helseforetakene. De regionale helseforetakene har egne modeller for å fordele ressurser videre til de lokale helseforetakene, og disse er basert på kjennskap til pasientsammensetning og kostnadsstruktur ved lokale sykehus. Regionale helseforetak kan være robuste overfor den typen vridningseffekter som er beskrevet over, siden slike vridningseffekter primært kan oppstå i forbindelse med prioriteringer på sykehusenes klinikk- og avdelingsnivå.

ISF er imidlertid ikke lenger bare rettet mot regionale helseforetak. Etter hvert har systemet blitt videreført til lokale helseforetak, og videre ned på klinikk- og avdelingsnivå. En rekke klinikker og avdelinger delfinansieres etter hvor mange ISF-poeng de genererer. Dette øker risikoen for at lokale vridningseffekter kan oppstå.

En lokal vridningseffekt kan for eksempel komme til syne i valget mellom dag- og døgnbehandling i en klinikk ved et lokalt helseforetak. Teknologiske og medisinske fremskritt har ført til at stadig mer av behandlingen kan skje på dag. En omlegging fra døgnbehandling til mer dagbehandling vil føre til at færre aktiviteter og tiltak kreves under innleggelsen. Isolert sett vil dette redusere klinikkens DRG-poeng, og dermed også antallet ISF-poeng. Etter at ISF har blitt brakt ned på klinikknivå, og klinikkens budsjett

er avhengig av å produsere et visst antall ISF-poeng, vil overgang til mer dagbehandling redusere sykehusledelsens overføring av midler til klinikken. Dette kan motivere klinikkledelsen til å opprettholde antallet døgnopphold, i strid med den utviklingen som er ønskelig. For å unngå dette må kostnadsvektene justeres slik at klinikkens ISF-poeng ikke reduseres ved å prioritere mer dagbehandling.

Helsedirektoratet har ansvar for å følge opp behovet for endringer i DRG-poeng og ISF-vekter, og har i sitt tildelingsbrev for 2019 fått i oppdrag å videreutvikle ISF-systemet³⁰⁰. I Helse- og omsorgsdepartementets budsjettproposisjon for 2020 understrekes det at ISF skal understøtte ønsket faglig utvikling i spesialisthelsetjenesten.³⁰¹ Det pågår blant annet utviklingsarbeid for å understøtte sammenhengende forløp og bruk av ny teknologi.

11.6 Styringens forutsigbarhet

De regionale helseforetakene mottar to oppdragsdokument i løpet av året – ett i januar og ett i juni. Det gis ikke nye oppdrag til foretakene gjennom året utover disse. Dette i motsetning til Helsedirektoratet, som får løpende oppdrag og tillegg til oppdragsbrevet nærmest gjennom hele året. Departementet oppdragsstyring av de regionale helseforetakene er mer disiplinert.

Foretaksmøtet i juni presenterer de regionale helseforetakene for tilleggsoppdrag. Disse er ofte generelt formulert, siden statsråden ikke skal styre i enkelt saker. Tilleggsoppdragene er ikke fullfinansiert, men må prioriteres innen de rammene foretakene disponerer. Oppdragene skal dekkes innenfor basisbevilgningen.

300 <https://www.regjeringen.no/contentassets/889319cb65664b63a9938b3273316033/statsbudsjettet-2019-kap.-740-helsedirektoratet-tildeling-av-bevilgning1405121.pdf>

301 Prop. 1 S Helse- og omsorgsdepartementet (2019–2020), s. 120

Juni-oppdrag til regionale helseforetak har blitt mer vanlig. Det reviderte oppdragsbrevet pleide å være et kort dokument, som imidlertid har blitt større de siste årene. Mengden ser ut til å henge sammen med ulike statsråders varierende styringsvilje. Nye oppdrag reduserer forutsigbarheten gjennom året, og gjør det mer krevende å disponere foretakets ressurser effektivt. Alle statlige direktorater og underliggende etater får slike tilleggsoppdrag gjennom året, om enn i større eller mindre grad. En viss uforutsigbarhet gjennom året er en naturlig del av virksomheten. Spesialisthelsetjenesten har imidlertid ord på seg for å måtte håndtere spesielt mye av denne formen for usikkerhet.

KAPITTEL 12

AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Denne rapporten har fått en tittel som betoner Stortingets viktige rolle i sektorpolitisk styring. Sektorstyring er et begrep som umiddelbart gir administrative og økonomiske assosiasjoner. Under intervjuene som rapporten bygger på ble jeg imidlertid slått av hvor ofte Stortingets rolle ble trukket fram, dels som premissgiver for departementenes styring, dels som risikofaktor med tanke på hvor forutsigbar sektorstyringen kan være, men også som en konsensusbygger som skaper forutsigbarhet gjennom politiske forlik og forpliktende handlingsregler. Ambivalensen kan henge sammen med at Stortinget skal tilpasse seg stemningspregete opinionssvingninger samtidig som det skal gi regjeringen og departementene tilstrekkelig forutsigbare premisser til å utnytte samfunnets ressurser effektivt. Stortingets betydning blir ikke mindre av at dets makt vis a vis regjering og departement ser ut til å ha økt i de siste 50 år.

Stortingets ambivalente rolle er et uttrykk for den grunnleggende spenningen som er innebygget i nær sagt alle former for sektorstyring: På den ene side behovet for å forankre styringen i demokratiske og skiftende politiske prosesser, og på den annen side nødvendigheten av å gi departementene tilstrekkelig autonomi og forutsigbarhet til å ivareta sektorpolitiske formål på en langsiktig og ressurseffektiv måte. I et demokrati er legitimiteten til all statlig styring knyttet til folkets vilje. Samtidig har samfunnet knappe ressurser, og trengs å styres på måter som skaper effektiv ressursutnyttelse og dynamisk vekst.

I kjølvannet av årets kommunevalg pågår det en diskusjon om Stortinget risikerer å bli mindre forutsigbart i tiden framover. Diskusjonen dreier seg om hvorvidt partistrukturen fragmenteres, og om de store partiene som har vært garantister for varige forlik og handlingsplaner svekkes. Uansett hvordan dette utvikler seg vil Stortinget fortsette å trekkes mellom å skulle tilpasse seg svingninger i opinionen og å skulle legge til rette for forutsigbar styring. Departementene vil fortsatt måtte forholde seg til denne ambivalensen, slik de gjør allerede i dag gjennom å kombinere rollen som faglig sekretariat for statsråden med rollen som utøver av statens sektorstyring.

Spenningen mellom politikk og forutsigbarhet preger også eierstyringen. Eierstyring bygger på en rolledeling mellom eier og styre. Behovet for sektorpolitisk styring av virksomhetene skal ideelt sett skje gjennom rammebetingelser og regulering, og ikke gjennom å instruere selskapene i enkeltsaker. Politiske hensyn kan imidlertid presse på, først og fremst i virksomheter med sektorpolitiske formål. Men også de forretningsorienterte selskapene tar av og til beslutninger som utløser politiske prosesser, og setter statens prinsipper for god eierstyring under press, slik det senest skjedde da Statoil skiftet navn til Equinor. De børsnoterte selskapene har imidlertid en ekstra beskyttelse gjennom aksjemarkedet. Dessuten forbyr EØS-reglene alle tenkelige former for statlig involvering som innebærer støtte til konkurranseutsatte bedrifter.

Mest påfallende er spenningen mellom eierstyring og politikk i styringen av regionale helseforetak. Dette gjenspeiler sannsynligvis at sykehusene følges med argusøyne i offentligheten, og derfor er et særlig sensitivt politisk område. Spenningen kan også henge sammen med departementets parallelle bruk av eierstyring og oppdragsstyring. Mens eierstyring som nevnt bygger på en tydelig ansvarsdeling mellom eier og styret, skjer oppdragsstyringen gjennom en direkte styringslinje fra statsråden og departementet og ut i de regionale helseforetakene. Helseforetaksloven går langt i å forlange formell eierstyring i foretaksmøte av saker som ville vært lagt til styret i mange andre

selskaper. Som denne rapporten har vist har de regionale helseforetakenes eier brukt foretaksmøtene til å støtte styrenes vedtak, og ikke til å omgjøre dem. Det politiske presset mot styrene er imidlertid mer eller mindre konstant til stede.

Børsnoterte selskaper og helseforetakene representerer ytterpunkter i spenningen mellom selskapers autonomi og tett politisk styring. Børsnoterte selskaper merker under normale omstendigheter lite politisk press. Styrenes selvstendige ansvar for forvaltningen av selskapene respekteres. Som en styreleder for et børsnotert selskap med staten som dominerende eier uttrykte det: Stortinget bruker vi ikke mye tid på. Aksjemarkedet virker disiplinerende på politikeres tilbøyelighet til å bruke forretningsorienterte selskaper som redskaper i politiske prosjekter som kan svekke selskapenes verdiskaping.

I disse avsluttende refleksjonene har jeg vært opptatt av hvordan spenningen mellom politikk og forutsigbarhet kommer til uttrykk i samhandlingen mellom Stortinget og departementene, og mellom politiske styringsbehov og styrenes autonomi i statlige virksomheter. Flere eksempler kunne vært nevnt for å underbygge denne rapportens hovedtese om at sektorstyringens grunnleggende ambivalens ligger i skjæringspunktet mellom politiske hensyn og demokratisk forankring på den ene side, og behovet for forutsigbarhet på den annen side.

APPENDIKS

GRUPPERING AV STATENS SELSKAPER

Intervjuer som denne rapporten bygger på tyder på at Nærings- og fiskeridepartementets firedelte klassifikasjon av statlige selskaper etter eierskapets formål fungerer både opplysende og nyttig. Det gjelder både blant departementer som bruker inndelingen til å kunne skreddersy sin eierstyring til ulike selskapstyper, og blant eksterne aktører som synes klassifiseringen gjør statens eierstyring mer transparent. Kategoriseringen har høstet anerkjennelse både i Norge og utlandet. Den skaper åpenhet om begrunnelsen for det statlige eierskapet.

Mer spesifikke tilbakemeldinger peker på at kategori 1- og 2-selskapene er greie å forstå, mens kategori 3 er mer krevende. Det gjelder både innholdet i kategori 3, og hva som er forskjellen på kategori 3- og 4-selskaper. Mange mener at kategori 3 har mest til felles med kategori 4, mens den i virkeligheten er mest lik kategori 1 og 2. Kategori 1-, 2- og 3-selskapene har alle til felles at de har forretningsmessige mål som skal gi staten konkurransemessig avkastning på sine investeringer.

Kategori 4 inneholder en heterogen gruppe selskaper, og framstår som den mest utydelige kategorien. Det er finere granulering på kategori 1, 2 og 3 enn på 4.

I forbindelse med tidligere rapporter er det blitt reflektert over mulige alternative klassifikasjoner.

Alternativ 1:

Klassifikasjonen utvides med en femte kategori:

Regionale helseforetak (RHF)³⁰².

1. Forretningsmessige mål
2. Forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor
3. Forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
4. Sektorpolitiske mål
5. Regionale helseforetak

RHF-ene er i dag klassifisert som kategori 4-selskaper. De skiller seg imidlertid ut ved å være tettere koplet til politiske prosesser enn andre sektorselskaper. Som det framgikk av kapittel 11 fører dette til et betydelig overlapp mellom eierstyring og sektorstyring (oppdragsstyring). Eierstyringen av RHFene bryter med statens eierstyringsprinsipp om at de to styringskanalene bør operere uavhengig av hverandre. Det er mulig dette er begynnerutfordringer, og vil opphøre etterhvert som eierstyringen av RHFene setter seg mer. På den annen side er det 17 år siden RHFene ble etablert, og mye tyder på at styringssystemet etter hvert har fått festne seg. Alternativt kan den tette koplingen mellom eier- og sektorstyring skyldes at helse er et politisk sensitivt tema, og at det er

302 Colbjørnsen (2015:11-14)

vanskelig å skille eier- og sektorstyring i praksis. Det politiske presset på RHF-ene retter seg direkte mot styremøter og foretaksmøter, og vedtak i en av kanalene kan bli anket inn i den andre kanalen. Styringen av RHFene virker dermed tilstrekkelig unik til at den kan behandles som en egen kategori.

Dette alternativet representerer kun en liten modifikasjon av dagens klassifikasjon. I Statens eierberetning presenteres RHFene tydelig for seg, samtidig som de fortsatt klassifiseres som kategori 4. Ved å kalle dem en egen kategori 5 kan RHFenes spesielle styringsregime framstå tydeligere.

Alternativ 2:

Kategori 4 splittes i to avhengig av om selskapet får halvparten eller mer av inntektene fra konkurranseutsatt virksomhet³⁰³.

1. Forretningsmessige mål
2. Forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor
3. Forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
4. Sektorpolitiske mål og konkurranse med andre selskaper
5. Sektorpolitiske mål og begrenset konkurranse med andre selskaper

En undersøkelse fra 2015 viste at 50% av sektorselskapene henter mer enn halvparten av inntektene sine fra konkurranseutsatt virksomhet. Førti prosent henter inntektene i det norske markedet, mens ti prosent henter dem i utlandet. Selskaper som opererer i konkurranse med andre kan i større grad styres gjennom sektorpolitiske reguleringer, markedsreguleringer og konsesjoner, mens behovet for å ramme selskapene inn gjennom eierstyring er mindre. Dette forutsetter imidlertid at selskapene har et visst innslag også av forretningsorienterte mål. Markedsstyring er mest relevant for kommersielle selskaper.

Alternativ 3:

Kategori 1–3 endres for å kunne skille mellom børsnoterte og unoterte selskaper³⁰⁴.

1. Børsnoterte selskaper med eller uten krav om hovedkontor i Norge
2. Unoterte selskaper med eller uten krav om hovedkontor i Norge
3. Unoterte heleide selskaper med spesifikt definerte tilleggsmål
4. Selskaper med sektorpolitiske mål

En beslektet modell ble benyttet i Statens eierberetninger fram til 2005, da det ble benyttet en klassifikasjon som skilte mellom børsnoterte selskaper,

303 Colbjørnsen (2015: 47–48)

304 Colbjørnsen (2018: 12–14)

andre kommersielle selskaper, og selskaper med andre mål. En grunn til å ha børsnoterte selskaper som en egen kategori er at børsnotering eksponerer selskapene for et annerledes «corporate governance»-regime, der både styrets arbeid og statens eierstyring stiles overfor innsidetematikk m.m.

Det kan imidlertid spørres om hva som skulle være så spesielt med å utøve eierskap i et børsnotert selskap at det skulle tilsi å ha dem som en egen kategori. Prinsippene for god eierstyring er de samme i noterte og unoterte selskaper, selv om reguleringsregimet er annerledes i førstnevnte. Et mulig argument kunne være at dersom staten ikke greier å behandle andre selskaper i porteføljen like godt som de børsnoterte, så kunne det svekke den allmenne tilliten til statlig eierskap. Dette kunne i sin tur gå ut over tilliten til staten som eier også i børsnoterte selskaper, og dermed redusere formuesverdien av statens samlede selskaper. Ved å ha de børsnoterte som en egen gruppe kunne man kanskje lettere greie å overbevise markedet om at staten var en god eier av disse. Argumentasjonen kan imidlertid synes oppkonstruert, siden det er lite i dagens situasjon som tyder på at staten opptrer som en mindre god eier overfor unoterte sammenlignet med børsnoterte selskaper. Akilleshælen i dagens klassifikasjon er kategori 4-selskapene, som er en svært sammensatt gruppe. De samme prinsippene for god eierstyring gjelder imidlertid for samtlige kategori 4-selskaper. Ingen kategori 4-selskaper har utfordringer knyttet til

eierstyring som ikke kan håndteres med eksisterende virkemidler, selv om virkemidlene må praktiseres ulikt. Alt i alt er tilbakemeldingene om nytten av dagens klassifikasjon så gode, og de foreløpige alternative klassifikasjonene enten så marginale eller så usikre, at det framstår som lite hensiktsmessig å endre den nåværende klassifikasjonen, i det miste inntil det foreligger alternativer som synes verdt å forfølge. I den forbindelse bør det legges vekt på de praktiske ulempene med å bytte ut en klassifikasjon som etter hvert er blitt godt innarbeidet og forstått.

Addendum

Samtidig med at denne rapporten var ferdig til å gå i trykken lanserte regjeringen en ny eierskapsmelding til Stortinget (Meld.St.8. (2019–2020). Der ble den firedelte klassifikasjonen diskutert over redusert til en tredeling. Dette skjedde i hovedsak ved å slå sammen kategori 2 og 3. Resultatet ble en tydeligere inndeling av statens forretningsorienterte selskaper, avhengig av om det statlige eierskapet har begrunnelser utover å oppnå maksimal avkastning på statens investeringer. Kategori 4 består fortsatt av en heterogen gruppe selskaper, samtidig som det viktigste substansielle skillet i statens klassifikasjon fortsatt er mellom selskaper med forretningsorienterte og sektorpolitiske mål. Mye av diskusjonen i dette appendikset har dermed fortsatt en viss relevans.

LITTERATURLISTE

Angner, E. (2016). *A Course in Behavioral Economics* (2. Utg.) London: Palgrave Macmillan

Arnesen, Catherine B. og Kåre Hagen (2008) *Fra vesen til virksomhet*. Oslo: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport nr. 3–2008.

Baksaas, Jon Fredrik (2019) *Min historie om Telenor*. Oslo: Gyldendal

Bjørnenak, Trond (2017) «ABC – hva blir D? Om kalkyler og ny teknologi» *Praktisk økonomi og finans*. Vol. 33, Nr. 1.

Christensen, Tom og Per Lægheid (2007) «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform». *Public Administration Review*, November/December 2007.

Christensen, Tom; Morten Egeberg, Per Lægheid og Jarle Trondal (2018) *Statsforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, Tom (2015) *Daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Colbjørnsen, Tom (2017) *Kunsten, kulturen og sjefen. Daglige lederes handlingsrom i kunst- og kulturinstitusjoner*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Colbjørnsen, Tom (2018) *Forretning, politikk og det praktisk mulige. Statlig eierskap og styrets rolle*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Colbjørnsen, Tom, Sveinung Fjose, Lisbeth Iversen Flateland, Kaja Høiseth-Gilje og Per Myrseth (2016) *Ut av startblokken. Evaluering av Justervesenet*. Menon-publikasjon nr. 2/2016.

Difi (2011) *Hva skjer i departementene?* Difi-rapport 2011:11

Difi (2011a) *Statlige selskaper og foretak med sektorpolitiske mål*. Oslo: Difi-rapport 2011:5

Difi (2017) *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer*. Difi-rapport 2017:13

Difi (2018) *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging*. Difi-rapport 2018:8

Difi/DFØ (2019) *Departementene i førersetet for omstilling?* Difi-rapport 2019:3

Ekeberg, Jan Ove (2017) *Den store forvandlingen. Posten i en digital tid*. Oslo: Dinamo forlag.

Elster, Jon (2007) *Explaining Social Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Finansdepartementet (2011) *Veileder i etatsstyring*. Oslo: Finansdepartementet

Finansdepartementet (2015) *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten* (Omtales som «Økonomiregelverket i staten»). Oslo: Finansdepartementet.

Goold, Michael og Andrew Campbell (2002) *Designing Effective Organizations. How to Create Structured Networks*. San Fransisco: Jossey Bass

Grund, Jan (2019) *Mål- og resultatstyring – balansens kunst*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Helsedirektoratet (2010) *Et trygt fødetilbud. Kvalitetskrav i fødselsomsorgen*. IS – 1877. Veileder.

Hermansen, Tormod (2011) *Staten som forretningsdrivende og som eier av forretningsdrivende virksomhet*. I: Nordisk Administrativ Tidsskrift, Vol. 89, Nr. 3

Hermansen, Tormod (2015) *En bedre styrt stat?* Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2019) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Kahneman, Daniel (2011) *Thinking, fast and slow*. London: Penguin Books

Kaufmann, Geir og Astrid Kaufmann (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Knudsen, Gudmund og Sven Ole Fagernæs (2017) *Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse*. Upublisert notat. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c21cacd8628d430fa6db885e5836bdb7/notat-2051691.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) *Sektorselskaper, virkemidler og effektiv måloppnåelse. Vurdering av virkemiddelbruk overfor statlig heleide sektorselskaper*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsnotat – februar 2013.

Krüger, Kai. (2014). *Anbudskonkurranse*. I: Store norske leksikon.
<https://snl.no/anbudskonkurranse>

Lande Hasle, Anne Kari (2018) «Reformene i sentral helseforvaltning 2002 og etablering av Helsedirektoratet» Trykket i *Michael*, Vol. 15, nr. 3.

Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.) (2014) *Stortingets historie 1964–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.

Mazzucato, Mariana (2018) *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs Private Sector Myths*. UK: Penguin Books (opprinnelig 2013: Anthem Press)

Meld.St.13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*.

Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Meyer, Christin og Victor Norman (2019) *Ikke for å konkurrere. Strategi for fellesskapets tjenere*. Bergen: Fagbokforlaget.

Moderniseringsdepartementet (2005) *Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Oslo: Moderniseringsdepartementet

NFD (2018) *Statens eierberetning 2017*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet

NFD (2019) *Statens eierberetning 2018*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet

NOU (1989) *En bedre organisert stat. NOU 1989:5*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet

NOU (2003) *Mellom stat og marked. NOU 2003:34*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU (2019) *Ny forvaltningslov. NOU 2019:5*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (2011) *Statlige selskaper med sektorpolitiske mål. En evaluering av statlig styring*. Oslo: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport 14/2011.

Riis, Christian og Espen R. Moen (2016) *Moderne mikroøkonomi*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.

Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*. Riksrevisjonens administrative rapport, nr. 2, 2014.

Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014*. Oslo: Riksrevisjonen. Dokument 3:2 (2015–2016)

Roberts, John (2004) *The Modern Firm. Organizational Design for Performance and Growth*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Samferdselsdepartementet (2008) *Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Sandmo, Agnar (1978) *Mål og midler i industripolitikken*. Oslo: Tanum-Norli og Bergen: Industriøkonomisk institutt (nåværende SNF).

Sjø, Hege (2018) *Perspektiver på arbeidet med mål og strategier*. Trykket i Statens eierberetning 2017. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Smith, Adam (1776) *Wealth of Nations*. (Kathryn Sutherland: A Selected edition.) Oxford: Oxford University Press, 2008

Smith, Eivind (2015) «Ministerstyre» – et hinder for samordning? Nytt Norsk Tidsskrift, Vol. 32, nr. 3.

Stortinget (2002) *Dokument nr 14 (2002–2003). Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*. Oslo: Stortinget
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserie/2002-2003/dok14-200203.pdf>

St.meld. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. («Forvaltningsmeldingen»)

Stub, Marius (2015) «Tilsyn og rettssikkerhet». Trykket i Lindøe, Preben Hempel, Jacob Kringen og Geir Sverre Braut *Risiko og tilsyn*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Tverberg, Arnulf (2014) *Grunnloven og maktfordelingen*. Lovdata.no
https://lovdata.no/artikkel/grunnloven_og_maktfordelingen/1464

United Nations (2012) *United Nations E-Government Survey 2012*. New York: United Nations
<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey.pdf>



VÅRE MEDLEMMER DRIVER NORGE

ARBEIDSGIVERFORENINGEN SPEKTER
PB 7052 Majorstuen, 0306 Oslo
Besøksadr: Sørkedalsveien 6
T: (+47) 47 65 70 00
E: post@spekter.no
www.spekter.no



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER