

Fra vesen til virksomhet

Et tilbakeblikk på erfaringene med
fristilte statlige virksomheter

Catherine B. Arnesen og Kåre Hagen

Forskningsrapport 3/2008

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer

Catherine B. Arnesen og Kåre Hagen
*Fra vesen til virksomhet: Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte
statlige virksomheter*

© Catherine B. Arnesen og Kåre Hagen
2008

Forskningsrapport 3/2008
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
0442 Oslo
Telefon: 06600
www.bi.no

Trykk: Nordberg hurtigtrykk

Rapporten kan bestilles fra våre hjemmesider www.bi.no, under
Forskning/Forskningspublikasjoner

Forord

I løpet av 1990-årene ble en lang rekke statlige oppgaver skilt ut fra forvaltningen i egne, fristilte virksomheter. I stort tempo ble Vesen og Verk omdannet til Foretak og Selskap. De senere årene derimot, har vært preget av ro. Få nye initiativ er tatt. Hva skjer egentlig?

Rapporten er et tilbakeblikk på de to foregående tiårene. De nye foretaksformene har fått virke en stund, og det burde være mulig å danne seg noen erfaringer. Rapporten gir en oversikt over tenkningen rundt organisering av produksjon av varer og tjenester, hvor viktige samfunns-hensyn tilsier en sterk statlig involvering. Tre spørsmål vil bli forsøkt besvart: Hvordan har de fristilte organisasjonene utviklet seg sett ut fra foretaksøkonomiske og brukernes perspektiver? Hva er det mulig å si om de samlede samfunnsgevinstene? Og hvordan er det rimelig å tolke dagens stillstand? Er det så enkelt som at vi har en annen regjering som vil noe annet, eller er potensialet for ytterligere gevinster gjennom fristilling uttømt?

Rapporten er finansiert av, og utført som et oppdrag for, Arbeidsgiverforeningen Spekter. Spekter er selv et produkt av den prosessen vi analyserer og organiserer de fleste av de foretakene vi ser på. Prosjektet har vært fulgt av en gruppe bestående av Lars Erik Flatø, Silje Hole, Kristen Sollesnes og Svend Dahl. De skal alle ha stor takk for gode og nyttige diskusjoner underveis, og for en svært ryddig forståelse av forholdet mellom oppdrags-giver og oss som forskere. Knut Grøholt, Tormod Hermansen og Sverre Quale skal alle ha takk for å ha stilt opp til gode samtaler, og for å ha formidlet en nærkontakt med feltet som vi forskere ellers aldri vil kunne få. Våre kolleger Gudmund Hernes, Rune Sørensen og Nick Sitter takkes også for mange nyttige kommentarer underveis. Sist, men ikke minst, Trude Marie Rauken skal ha takk for å ha gjennomgått store mengder dokumenter, og systematisert data for våre analyser. Men, og selvsagt, alle vurderinger som gjøres og de konklusjoner som trekkes står helt og fullt for vår egen regning.

Oslo/Nydalen, 23.05.08

Innhold

1. HVORFOR EN RAPPORT OM FRISTILLING – NÅ?	11
2. AVGRENSNINGER, METODE OG DATAGRUNNLAG.....	13
3. KRITIKKEN AV FRISTILLINGEN	15
4. FRA FORVALTNINGSMODELL TIL REFORMBØLGE.....	19
4.1 DEN HISTORISKE ARVEN: FORVALTNINGSMODELLEN	19
4.2 INN PÅ 1980-TALLET: ER FORVALTNINGSMODELLEN NØDVENDIGVIS BEST TIL ALT?	21
4.3 1990-ÅRENE: FRA TEORI TIL PRAKSIS: REFORMBØLGEN.....	24
4.4 OPPSUMMERING	28
5. FORETAKSØKONOMISKE ERFARINGER.....	31
5.1 HVA ER EN VELLYKKET FRISTILLING?	31
5.2 FORETAKENES UTVIKLING	32
5.2.1 <i>Elektrisitet: Fra forsyning til forretning</i>	32
5.2.2 <i>Posten</i>	36
5.2.3 <i>Telenor ASA</i>	39
5.2.4 <i>Jernbane</i>	42
5.2.5 <i>Avinor AS</i>	58
5.2.6 <i>Mesta AS</i>	63
5.2.7 <i>Entra Eiendom AS</i>	65
5.3 OPPSUMMERING; SAMLEDE FORETAKSØKONOMISKE EFFEKTER	68
5.3.1 <i>Brukereffekter</i>	69
5.3.2 <i>Effektiv ressursutnyttelse</i>	70
5.3.3 <i>Statens netto inntekt/utgift</i>	71
5.3.4 <i>Overgangseffekter</i>	74
6. DE SAMFUNNSMESSIGE GEVINSTENE	76
6.1 SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTER.....	77
6.1.1 <i>Kunne forvaltningsorganisasjoner oppnådd det samme?</i>	78
6.1.2 <i>Overgangseffekter og historisk gitte fortrinn</i>	80
6.1.3 <i>Konjunkturreffekter</i>	82
6.2 VIRKNINGER PÅ STYRINGSEFFEKTIVITET	82
6.3 VELFERDSEFFEKTER.....	90
6.4 AVSLUTNING	92
7. UTTØMT REFORMPOTENSIAL?.....	94
8. FEM KONKLUSJONER, - OG TRE UTFORDRINGER	97
8.1 FEM KONKLUSJONER	97
8.2 TRE UTFORDRINGER	99
VEDLEGG	

Sammendrag

I årene fra 1992 til 2003 ble en lang rekke statlige forvaltningsorganer omdannet til juridisk selvstendige virksomheter. Etter denne reformbølgen har det vært påfallende stille om bruken av fristilling som moderniserings- og fornyelsesstrategi for statlig virksomhet. På denne bakgrunn belyser rapporten tre spørsmål:

- Hvordan har det gått med de nye foretakene, sett ut fra bedriftsøkonomiske synsvinkler? Har brukere og borgere fått bedre tjenester?
- Hva har vært samfunnsvirkningene på ressursbruk og politisk måloppnåelse?
- Og, hvordan skal vi forstå dages stillstand? Blåser det andre ideologiske vinder, eller er potensialet uttømt for forsatte gevinster gjennom fristilling av forvaltningsvirksomhet?

Rapporten konsentrerer seg om selskapene Statnett, Statkraft, Posten, Telenor, virksomhetene i jernbanesektoren, Avinor, Mesta og Entra Eiendom. Gjennom årsmeldinger, rapporter og andre offentlige dokumenter analyseres politikernes motiver for fristillingen, og foretakets utvikling følges så langt fram i tid som datamaterialet muliggjør.

For de aller fleste av foretakene som er analysert, produseres det nå flere og bedre tjenester til en lavere kostnad. Drift av flyplasser og produksjon av posttjenester har gått fra å være en utgift for staten, til å bli en inntektskilde. Omleggingen til marked i energisektoren har økt statens avkastning på sitt eierskap over nett og vannkraftressurser. Subsidieringen av togtransport synes å ha stabilisert seg. I alle selskapene innebar fristilling en reduksjon i årsverksinnsatsen samtidig med at produksjonen økte. I lys av den sterke etterspørselen etter arbeidskraft utover på 2000-tallet, ble dette et positivt bidrag til mobilitet i arbeidsmarkedet. Overgangen fra å ha det politiske systemet til å ha et marked som virksomhetens umiddelbare omgivelse synes derfor å ha bidratt til samfunnsøkonomiske effektivitet gjennom tre mekanismer. For det første ved at de tradisjonelle godene og tjenestene produseres mer effektivt, som en følge av virksomhetsinterne, kostnadsreducerende tiltak. For det annet ved at foretakene har benyttet sin frie stilling til å ekspandere sin virksomhet, både med ny aktivitet og ved å kjøpe seg inn i andre selskaper. For det tredje, friheten til selv å finansiere større investeringer og satsinger ut fra kommersielle betraktninger har innebåret at tilbudet tilpasses en betalingsvilje på etterspørselssiden. Flere har fått de goder de er villige til å betale for, fra en produsent de selv har valgt. Basert på en enkel summering av selskapenes overskudd, og med statens uttak av

eierinntekter, er det rimelig å hevde at den samfunnsøkonomiske effekten av fristillingen er betydelig, og positiv.

Foretakenes påtvungne markedseksponering ledet til et helt annet fokus på brukerne av tjenester enn det som karakteriserte de gamle forvaltningsorganisasjonene. Ved å gi foretakene bedriftsøkonomisk selvstendighet, har politikken fått et effektivt instrument for å ekspandere produksjon og tjenesteyting på områder hvor det er en kjøpekraftig etterspørsel. På denne måten har man overvunnet de former for beslutningsproblemer og "forvaltningssvikt" som alternativt ville ha fulgt med en sterkere involvering av de ordinære parlamentariske beslutningsprosessene. Foretakene har jevnt over et (meget) godt omdømme blant brukere og befolkning.

Rapporten finner ikke belegg for påstanden om at prisen for foretakenes økonomiske suksess har vært en undergraving av demokratiske styringsmuligheter. De politiske målsettingene med fristillingen var nettopp å øke den økonomiske effektiviteten og få til en raskere tilpasning av samfunnets viktige infrastrukturer til nye teknologiske og markedsmessige omgivelser. Heller enn å finne en svekket styringskapasitet, observeres en konsolidering av et nytt styringssystem. Det har vokst fram en klarere arbeidsdeling mellom *tilsynsfunksjoner* (fra faglig forankrede "internt fristilte" forvaltningssorganer), *produksjonsoppgaver* (fra fristilte foretak) og styringsverktøy forankret under direkte *parlamentarisk kontroll*.

Norge har, sammenliknet med liknende prosesser i andre land, hatt en stor fordel av at fristillingsprosessen har vært drevet som en pragmatisk, tverrpolitisk søking etter gode praktiske løsninger for sentrale samfunnssektorer. Vi kan se tilbake på en prosess hvor innslaget av ideologiske markeringer og konflikter har vært svært moderat. Den europeiske dimensjonen, og de forpliktelser Norge har i kraft av EØS-medlemsskapet, har først og fremst stimulert en proaktiv norsk tilpasning. Dermed er det blitt svært få konfrontasjoner med den europeiske markedsretten, samtidig som mange av foretakene i dag er godt posisjonert til å møte kommende konkurranse på en europeisk markeds plass.

Fristillingsbølgen har innebåret en modernisering av store deler av samfunnets infrastruktur, og foretaksorganiseringen har ledet til større investeringer og effektiv, brukerorientert produksjon innen elektrisitet, post- og teletjenester og luftfart (herunder Gardermobanen). For veier og jernbane sliter Norge med underinvestering og kapasitetsbegrensninger. På disse områdene er det potensialer for økte samfunnsgevinster ved i større grad å utnytte de fordelene som fristilte organisasjoner har ved et større armslag for investerings- og utbyggingsbeslutninger. Også på enkelte andre områder,

hvor staten i dag selv driver ren teknisk tjenesteproduksjon kan det tenkes fristillingsgevinster; likeså i grenseflaten mellom velferdsstaten og arbeidslivet, hvor det er et stort behov for nyskapende, bedriftsrettet tjenesteyting.

Utskillelsen av statlige forvaltningsaktiviteter til fristilte foretak i perioden 1991-2002 var i sine første historiske faser en kontroversiell prosess: Den innebar en prinsipiell endring i måten demokratisk valgte myndigheter utøver kontroll over samfunnets utvikling. Den innebar en tilpasning til en europeisk integrasjonsprosess. Den virket truende på etablerte arbeidstakerinteresser. Det var lett å tegne et scenario av fristilling som en elitedrevet, første fase mot et markedssamfunn styrt fra Brussel, og en undergraving av den nordiske, likhetsorienterte velferdsmodellen som møysommelig var bygget opp etter andre verdenskrig. I dag kan det observeres en påfallende ro om fristillingen. Det er ingen hørbare krav om tilbakeføring av virksomhet til forvaltningsorganisering. Men heller ingen planer om videre fristilling.

Rapportens tolkning er at denne roen verken skyldes at reformpotensialet er uttømt, eller at det har skjedd noen radikale skift av i de ideologiske vinder. Situasjonen bør heller forstås som at både de politiske aktørene, så vel som foretakene selv, er inne i en fase hvor det søkes etter å utvikle et bredt forankret regime for utøvelsen av statens eierskap: På det symbolpolitiske nivået er det retoriske forskjeller mellom regjeringen Bondeviks "mindre men bedre eierskap" og Stoltenbergs "aktivt og langsiktig" eierskap. Bak slagordene er det likevel en stor kontinuitet i søkingen etter å utvikle et *normbasert* eierskapsregime; som på den ene siden er forutsigbart nok til å gi foretakene klare rammebetingelser, og på den annen side "mykt" nok til å gi politikken det handlingsrom den ønsker å ha. Hvorvidt et slikt system vil kunne bli stabilt over lengre tid og forskjellige regjeringer, gjenstår å se.

1. Hvorfor en rapport om fristilling – nå?

I desember 2002 bestemte Stortinget at byggingen av veier skulle skilles ut fra Statens Vegvesen. Aksjeselskapet Mesta så dagens lys. Sammen med sykehusreformen samme år, og opprettelsen av Avinor 1.1.2003, markerer dette kulminasjonen på en omfattende reformbølge gjennom 1990-årene: En lang rekke statlige funksjoner ble skilt ut fra forvaltningen, reorganisert, og gjenfødt som et større mangfold av selvstendige, mer eller mindre fristilte, virksomheter. Et bevisst og gjennomtenkt valg av organisasjonsform ble oppfattet som et virkemiddel for å gi befolkningen bedre tjenester på en mer samfunnsøkonomisk effektiv måte.

Reformprosessen var drevet av tre overordnede målsettinger, som alle hadde bred partipolitisk opplutning ved inngangen til 1990-årene:

Det første var behovet for en *opprydning* av statens mangfoldige oppgaver ut fra et prinsipp om å få til et mer hensiktsmessig forhold mellom type av aktivitet og organisasjonsform. Det ble skilt klarere mellom kontroll- og tilsynsoppgaver, forvaltningsoppgaver og produksjon av konkrete varer og tjenester. Prinsippet for reorganisering, og for bruken av nye virksomhetsformer, var å trekke klarere skille mellom myndighetsutøvelse under direkte parlamentarisk ansvar, og markedsrettet tjenesteproduksjon med større eller mindre innslag av overordnede samfunnshensyn.

Det andre motivet var å tilpasse den norske offentlige sektoren til *nye omgivelser*. Midt på 1980-tallet var det usikkert hva den europeiske integrasjonsprosessen ville bringe, og hva Norges forhold til EU ville bli. Men at store endringer ville komme, og at disse ville innebære et sterkere europeisk maktsenter og en økende markeds konkurranse på tradisjonelle statlige enemerker, var forutsigbart. Politikerne la ut på leting etter organisasjonsformer som kunne være robuste i møtet med krevende omgivelser, så vel som i stand til å utnytte de nye mulighetene som ville komme med en europeisk og global markeds plass.

Det tredje motivet var å øke *effektiviteten i tjenesteproduksjonen*. På 1980-tallet hevdet mange, både forskere og politikere, at velferdsstaten var i krise. Det var enighet om store rom for kvalitets- og effektivitetsforbedringer på mange områder. Men også ideologiske spenninger: Skulle veien videre gå ved å importere organisasjonsformer og markeds mekanismer inn i statlige organer, eller burde man gå i en litt annen retning ved å omdanne virksomhetsformen til fristilte, selvstendige aktører i et marked? Og samtidig endre måten politikken styrer på: Fra instruks og ansvar over en forvalt-

ningsmodell, til en mer indirekte maktutøvelse gjennom eierskap, konsesjoner, kjøp av tjenester, overvåkning og styringsdialog?

I denne rapporten vil vi, med etterpåklokskapens fordeler, forsøke å gjøre opp en status: Hvordan er det rimelig å oppsummere erfaringene med fristillingene? Har vi fått den effektivisering og fornyelse som skiftende regjeringer og Storting håpet på? Har brukerne, borgerne og det private næringslivet fått bedre tjenester? Og hva er summen, - i form av samfunnsgevinster og nye utfordringer?

En slik status må nødvendigvis ha en foreløpig karakter. Mange av de nye virksomhetene er fortsatt forholdsvis unge organisasjoner. Det er vanskelig å skille effekter av *overgangen* fra forvaltningsorganisering til en ny virksomhetsform, fra de mer *varige effektene*. I tillegg kommer de gode økonomiske tidene som Norge har hatt de senere år. Det har vært god drahjelp av en *sterk økning i etterspørsel* etter og priser på mange av de tjenestene som nå blir levert av fristilte selskap. Og som ved alle historiske tilbakeblikk, oppstår det *kontrafaktiske problem*: Vi kan aldri få vite hvordan det alternativt kunne ha gått.

Rapporten er bygget opp i åtte avsnitt. I neste del presenteres avgrensninger, metode og datagrunnlaget for rapporten. Deretter sammenfattes kritikken av fristillingen, og det gjøres noen refleksjoner over mulige tolkninger av dagens stillstand. Det gis videre et historisk tilbakeblikk, både på forvaltningsmodellens sterke historiske stilling, og fristillingen i årene 1991-2002. I del fem gjennomgås utviklingen til de selskaper som ble skilt ut fra de gamle forvaltningsorganene Statkraft, Statnett, Statsbygg, Postverket, Televerket, Statens Vegvesen, Luftfartsverket og Norge Statsbaner. For hver av dem forsøker vi å danne et bilde av effektene for brukere og kunder, den foretaksøkonomiske utviklingen og konsekvensene for statens netto bidrag til aktiviteten. Likeså forsøker vi å vurdere i hvilken grad foretakenes utvikling best må forstås i lys av overgangseffekter og rammebetingelsene, eller kan tilskrives selskapets tilpasninger til den nye markedsrettingen. I del seks diskuterer vi de mulige samfunnsgevinstene som kan være oppnådd, før vi reiser spørsmålet om dagens reformpause best bør forstås som en ideologisk vind, eller om reformpotensialet er uttømt. Til slutt oppsummerer vi rapporten i fem konklusjoner og tre utfordringer for den videre utviklingen av det norske velferdssamfunnet. Som vedlegg ligger det en forklaring på de juridiske og formelle sidene ved ulike foretaks- og fristillingsformer.

2. Avgrensninger, metode og datagrunnlag

I denne rapporten skal vi begrense oss til reformer på *statlig nivå*, og til et relativt lite antall, men også svært store selskapsdannelser. På det kommunale nivået foreligger det en lang historisk tradisjon for å benytte fristilte foretak til å utføre sentrale samfunnsoppdrag. Drift av havner, vannverk, kraftverk, renovasjon og kollektivtransport er i stor grad organisert som selvstendige juridiske enheter, ofte i samarbeid mellom flere kommuner. Det er mange interessante paralleller som kunne reises ved å sammenlikne erfaringer på kommunalt og statlig nivå. Dette blir for øvrig en for stor oppgave i denne omgang.

Opprettelsen av de regionale helseforetakene i 2002 innebar en dannelse av fristilte, statlige foretak. Dette hører også med til bildet av 1990-årenes reformbølge, og de nye sykehusforetakene ble opprettet med mange av de samme forhåpninger og målsettinger som for de andre statsforetakene. Samtidig er sykehussektoren spesiell på to viktige punkter: Den institusjonelle reformen var ikke en utskillelse av aktivitet fra et sentralstatlig forvaltningsorgan, men en nasjonalisering av det fylkeskommunale eierskapet til sykehusene i kombinasjon med fusjonering med statlige sykehus og underliggende stiftelser til en ny organiseringsform. For det annet produseres et gode, helsetjenester, som i sin natur er svært forskjellig fra fysiske infrastruktur. Det blir et langt mer spenningsfylt forhold mellom politikkenes ansvar for folks velferd og foretakenes økonomiske frihet. Siste ord er neppe sagt om organisering av sykehusene, og sektoren rommer et svært bredt spekter av særegne, helsepolitiske tematikker som krever en selvstendig analyse det ikke er rom for i denne rapporten.

Likeså kan det trekkes mange interessante paralleller mellom den pågående fristillingen av Den Norske Kirke og annen foretaksorganisering. Også dette avgrenser vi oss fra. En tredje avgrensning er til virksomheter som historisk ble fristilt fra sin opprettelse, men hvor argumentene for den frie stillingen er det samme som ved utskillelse av oppgaver fra forvaltningen. Fristilling er ikke på noen måte et nytt historisk fenomen. Helt fra Norges Banks opprettelse i 1816, via Vinmonopolet (1922), Statens Kornforretning (1928), Norsk Rikskringkasting (1933), Norsk Tipping (1946), Norsk Medisinaldepot (1957) til Statoil (1972), Gassco (2001), Gassnova (2007) og Transnova (2008), har myndighetene benyttet en selvstendig foretaksorganisering som virkemiddel til å utøve samfunnskontroll over virksomhet som samtidig krever stor selvbestemmelse for å fungere godt. Også disse virksomhetene vil falle utenfor rapporten. Det samme gjør aksjeselskaper

hvor staten er en betydelig eier, men hvor sektorpolitiske målsettinger ikke er vesentlige (med unntak av Telenor).

Med disse avgrensningene konsentrerer vi oss om fristilte virksomheter innenfor det som litt bredt kan betraktes som samfunnets fysiske infrastruktur: Statkraft, Statnett, Posten, Telenor, Norges StatsBaner, Avinor, Mesta og Entra.

For disse foretakene har vi, ved å stille samme åpne kilder fra virksomheten selv (årsmeldinger, rapporter, planer), meldinger fra regjeringen til Stortinget, ekspertrapporter, og andres forskning, forsøkt å danne et bilde av den foretaksøkonomiske utviklingen fra fristillingen og så langt fram i tid som kildene tillater. I tillegg er det gjennomført informantsamtaler med eksperter innenfor de forskjellige sektorene rapporten analyserer. Prosjektets rammer har ikke gitt rom for noen systematisk innsamling og analyse av nye data.

3. Kritikken av fristillingen

Den nåværende regjeringen har ikke tatt nye vesentlige initiativ til å fristille virksomhet fra forvaltningen. I stedet har den aktivt og symbolsk distansert seg fra sin forgjenger. Offentlig sektor skal ikke ”moderniseres” men i stedet ”fornyes”. Dens regjeringsgrunnlag, Soria Moria erklæringen, varsler at det statlige eierskapet i fristilte virksomheter og kommersielle foretak med statlige eierandeler skal bli mer aktivt. I det offentlige ordskiftet har argumentene for reformer blitt fortrenget av en forestilling om at Norge på 1990-tallet gikk ”for langt”: Både i å avhende demokratisk kontroll over samfunnsutviklingen og i å la markedsmekanismer få et for stort virkeområde. De kritiske påstandene kan sammenfattes i tre ulike argumenter:

* Makt- og demokratiutredningen tegner et bilde at *den fragmenterte staten*. Kombinasjonen av EØS-medlemsskapets forpliktelser, en økende rettighetsfesting av borgernes krav på offentlige tjenester og økt bruk av organisasjonsprinsipper fra markedet har, hevdes det, svekket politikken muligheter for overordnet styring av samfunnsutviklingen. Skal politikken kunne styre, må den ha en samordnende kapasitet. Denne er blitt undergravet gjennom det store mangfoldet av fristilte foretak og mer selvstendige tilsynsorganer som før var integrert i en og samme forvaltningsmodell direkte under politisk instruksjon¹

* Fra et ideologisk ståsted påstås reformene å *blande uforenelige verdier*. I markedet er privat eiendomsrett, kontrakter, bytter og profitt de rådende mekanismer. I demokratiet er det fellesinteresser, likhet, solidaritet og søking etter kompromisser som skal råde grunnen. Når staten gjennom nye (deregulerte, fristilte, konkurranseutsatte) organisasjons- og tilknytningsformer forsøker å kombinere forretningskultur og forvaltningskultur på nye måter, igangsettes et komplisert prosjekt: Enten så får markedstenkningen overtaket og demokratiets verdier lider, eller så knesetter politikken sine verdier så sterkt at markedsøkonomiske dynamikker ikke oppstår. Reformen som var ment å klargjøre skillet mellom myndighetsutøvelse og godeproduksjon har i stedet gjort grensegangen mellom offentlig og privat sektor mer diffus².

¹ Se Tranøy, Bent S. og Øyvind Østerud (2001) *Den fragmenterte staten*, Gyldendal Akademisk, og Christensen, Tom og Per Lægred, kap7 i *Reformer og Lederskap*, Universitetsforlaget 2002.

² Gudmund Hernes (2007) *Med på laget*, Fafo-rapport; og Christensen og Lægred (op.cit.) side 222

* Fra en mer pragmatisk synsvinkel hevdes det at *vinningen går opp i spinningen*. Den markeds kontekst de fristilte organisasjonene tvinges til å operere i kan nok i og for seg lede til større bedriftsøkonomisk effektivitet, men effekten har sin pris. Ufortsette kostnader dukker opp i reformenes kjølvann, nye (ressurskrevende) reguleringsbehov oppstår, tidligere tillitsbasert samhandling erstattes av kontrakter og mistenksomhet, ”overflødig” arbeidskraft overføres til trygdebudsjettene, og nye lederskap ser sitt snitt til å sikre seg private goder. Og omvendt, fordeler ved den gamle forvaltningsmodellen oppdages først når de er blitt borte. Kritikken kjerne er at det som vinnes i foretaksøkonomiske effekter ikke vandrer videre til, og blir realisert som, fellesskapsgevinster for hele samfunnet³.

Kritikken av fristillingen er et viktig bakteppe for rapporten. Vi vil likevel ikke undersøke riktigheten av disse påstandene i noen systematisk, vitenskapelig forstand. Det ville kreve et stort anlagt forskningsprosjekt. Ambisjon er i stedet å forsøke og gi et bidrag til en mer informert tenkning omkring ulike måter å organisere utøvelsen av oppgaver det i Norge, i overskuelig fremtid, er bred enighet om bør være under demokratisk kontroll. I stedet for å ta utgangspunkt i kritikken av fristillingen, hefter vi oss ved tre observasjoner, nå i 2008:

Den første observasjonen kan vi kalle statsminister *Stoltenbergs påstand*. I sin tale ved Forskningsstiftelsen FAFOs 25-års jubileum⁴, og ovenfor en forsamling hvor fristillingens kritikere var godt representert, tok han fatt i påstanden om svekket demokratisk samfunnskontroll. I stedet for at styringen er svekket, hevder han, er stor bruk av fristilling den eneste mulige strategi for å beholde samfunnsstyringen i et land som Norge (*”Vi styrer ikke mindre, men på andre måter”*). Påstanden er at utskillelse av tidligere forvaltningsorganer til selvstendige rettssubjekter i seg selv ikke svekker styringskapasiteten, men at de kan – og etter statsministerens syn også må – fylles med en vilje til styring gjennom eierskapsutøvelse og fininnstilte rammebetingelser.

Den andre observasjonen er mer triviell: Gitt at det er en så utbredt kritikk av fristillingen, burde man ikke da observere at mange krefter og aktører arbeidet for å reversere reformene? Bare i ett tilfelle synes det å ha skjedd. Statskonsult⁵ blir i disse dager tilbakeført fra å være et A/S til et nyopprettet Direktorat for fornyelse og forvaltningsutvikling. For ingen andre fristillinger foreligger det synlige krav eller planer om å gå tilbake til

³ Bent Sofus Tranøy (2007) *Markedets makt over sinnene*. Aschehoug

⁴ Fafo- konferansen, høsten 2007, også gjengitt i kronikk i Dagens Næringsliv 11. november 2007 ”Politikk teller”.

⁵ Opprettet som A/S 1.1.04 (St.prp.1 2003-2004)

utgangspunktet i en integrert forvaltningsmodell⁶. Hvordan skal dette tolkes? Har aktørene gitt opp og avfunnet seg med dårligere løsninger enn de før hadde? Skjules fristillingens ulemper av den generelle oppgangs-konjunkturen? Eller er effektene, når det kommer til stykket, ikke så negative likevel?

Den tredje observasjonen er metodisk. Når virkningene av en organisasjons-reform skal vurderes er det, som nevnt, viktig å skille mellom to forhold. Det ene er den ”støy” som alltid oppstår ved endring fra en organisasjonsform til en annen. ”Støyen” kan være både kortsiktige gevinster så vel som omstillingskostnader. Det andre er de varige effektene som forårsakes av den nye virksomhetsformens egenskaper. Ting tar tid og må gå seg til før de begynne å virke. I praksis er det ofte vanskelig å skille mellom de ulike effektene. Jo lenger tiden går, jo rimeligere er det å anta at *overgangs-effektene* blir svakere og *reformeffektene* mer synlige. Det finnes intet vitenskapelig kriterium for hvor lenge man må vente for å kunne dra sikre konklusjoner. Vårt utgangspunkt er likevel at det nå burde være mulig å danne seg noen begrunnede oppfatninger av de mer varige resultatene.

Reorganiseringer av statens oppgaver og funksjoner ledsages alltid av ideologiske spenninger: Det er uenighet om det ønskelige omfanget av statlig innflytelse i samfunnet, om virkemidlene som skal brukes og om de langsiktige målene for samfunnsutviklingen. Selv om slike stridigheter er mindre i Norge enn i de aller fleste andre vestlige demokratier, har de likevel ført til at begrepene som benyttes er langt fra verdifrie. Regjeringen Bondevik (2001-2005), og før den Stoltenberg I (2000-2001), benyttet begrepet ”modernisering”. Dagens regjering har, og for å markere et brudd med sin forgjenger, introdusert begrepet ”fornyelse”. På 1990-tallet dominerte en mer samfunnsvitenskapelig sjargong; som de-regulering, institusjonelle styringsmetoder, New Public Management og privatisering. Ingen av disse begrepene har festet seg som gode, verdinøytrale og presise ord. Det er ingen norsk variant av det svenske ”bolagisering”. Forsøk har vært gjort på å bruke ”A/S-ifisering”, men det har ikke slått igjennom. Det norske språket er fattig på begreper til å skille mellom måter å utøve statsmakt på. Ved eneveldets innføring i 1648 fikk vi ”styring” og ”forvaltning” (fra tysk), siden har vi i stor grad importert begreper fra engelsk- amerikansk forretningsspråk.

I denne rapporten vil vi benytte *fristilling* til å karakterisere organisasjoner som er opprettet av Regjering (eller Storting), og som opererer utenfor den tradisjonelle, instruksbaserte forvaltningsorganisaseringen (med statsråden

⁶ Se ”Regjeringens eierpolitikk” NHD, www.eierberetningen.nhd.no

som øverste ansvarlige leder). En fristilt organisasjon har et indre selvstyre og en egen ledelse med, og i motsetning til ved delegasjon, et selvstendig ansvar. Graden av fri stilling karakteriseres ved en *tilknytningsform*. Dette er den formelle, juridiske, relasjon til de sentrale statsmaktene. Denne kan variere langs en gradvis overgang fra tett tilknytning (dvs. liten grad av fristilling) til en svak tilknytning.

Organisasjonen kan være stilt fri fra sin opprettelse, eller den kan være et resultat av en reorganisering av en aktivitet fra et forvaltningsorgan til et selvstendig rettssubjekt. Det er denne siste formen for fristilling, og virksomheter som har en slik forhistorie, som behandles i denne rapporten (se vedlegg: "Ulike typer tilknytningsformer").

I neste avsnitt skal vi ta et kort tilbakeblikk på de siste 30 årenes dominerende forestillinger om forholdet mellom samfunnsutvikling og statlige organisasjonsformer: Vi vil skille mellom fire faser; Fram til 1980 er forvaltningsmodellen enerådende, og oppfattes som den selvsagte organisering av statlig virksomhet. I den andre fasen, utover på 1980-årene, utfordres forvaltningsmodellen av påstander om "statssvikt", samtidig som den europeiske integrasjonsprosessen omkalfatrer forholdet mellom nasjonale og overnasjonale myndigheter. Det brer seg en tvil om forvaltningsmodellens generelle gyldighet for alle typer av offentlig virksomhet. I den tredje fasen, 1990-2005, kommer en kraftig reformbølge, hvor et mangfold av nye organisasjons- og tilknytningsformer ser dagens lys. Den nye oppfatningen er at organisasjonsformer kan velges, og bør tilpasses det konkrete formål de politiske myndighetene søker å oppnå på ulike områder. Med et slikt bakteppe vil vi hevde at vi nå er inne i en fjerde fase, preget av en politikkers søken etter å konsolidere nye måter å utøve samfunnsstyring gjennom de nye eierskapsformene.

4. Fra forvaltningsmodell til reformbølge

4.1 Den historiske arven: Forvaltningsmodellen

Ethvert samfunn arver fra historien organisasjoner og institusjoner som, nettopp fordi de har eksistert lenge, framstår som selvsagte. Og når noe blir selvsagt, forsvinner også forestillingene om alternativer. Dagens europeiske nasjonalstat er blant annet født i reaksjonen på Napoleons forsøk på å styre hele kontinentet fra Paris. I opprydningen etter hans herjinger slo en ny idé rot: Det enkelte folks rett til selv å ha, og utforme, sin egen nasjonalstat. Men ett trekk fra Napoleons politiske orden tok de alle med seg videre: organiseringen av statens maktapparat etter saksområder (*departementer*), og etter modell av den militære organisasjon, ideen om en ubrutt kommandolinje fra statssjefen (kongen) ned til det laveste nivå. Desentralisering av makt innfor modellen skjer som tildeling av ansvar for et geografisk område (*region, distrikt*).

Disse tre elementene; hierarkiske instruksjonslinje, funksjonell sektorinndeling og territoriell desentralisering er ryggraden i en forvaltningsmodell. Den øverste leder har det formelle ansvaret for ethvert forhold innen organisasjonen. All adferd styres gjennom instruks ovenfra. Denne organisasjonsformen har hatt en stor utbredelse. Fra Wienerkongressen i 1815 til EU's Enhetsakt i 1986 er den praktisk talt enerådende for organisering av statlig virksomhet. Særlig gjelder det i de protestantiske enhetsstatene, hvor også *statskirken* ble organisert på denne måten. I de mer katolsk-dominerte føderalstatene (Tyskland, Østerrike, Italia, Spania, Belgia) finnes en annen tradisjon, hvor særlig de velferdspolitiske funksjoner utøves av fristilte organisasjoner under eierskap av kirke og partene i arbeidsmarkedet (stiftelser, samvirkeorganer).

Forvaltningsmodellens levedyktighet må forstås ut fra fire grunner: For det første er denne organisasjonsmodellen den mest effektive for utøvelse av kontroll fra en leders side. Og stater er nettopp et politisk senters kontroll over et territorium. Det statlige engasjementet i kommunikasjonsmedier (post, jernbane, telegraf) går lagt tilbake i historien, og for postvesenet helt til den dansk-norske enevoldskongens behov for å få ut sine styringsinstrukser. For det annet, Europas statssystem er formet gjennom trussel om, og deltakelse i, krig: Enhver sikkerhetstrussel mot en stat styrker både statsorganisasjonens hierarkiske kommandostruktur og behovet for statlig kontroll over økonomiske ressurser og infrastruktur. I alle land kan vi derfor finne perioder hvor statsmakten utvides over naturressurser og infrastruktur ut fra nasjonalistiske motiver. Det statlige eierskapet over mineralressursene

går også tilbake til dansketiden, mens kontrollen over vannkraften vokste fram som element i etableringen av en selvstendig norsk stat tidlig på 1900-tallet. Statens kornimportmonopol kom under frykten for blokade i mellomkrigstiden. Gjenreisningen etter krigen begrunnet et statlig engasjement i tungindustrien som først ble avviklet tidlig på 1980-tallet. For det tredje, rettsstatens og det representative demokratiets framvekst var lett forenelig med forvaltningsmodellen. Forvaltningsmodellen var som skreddersydd for idealer som lovbunden statsmakt, forutberegnelighet, likebehandling regelstyrte prosedyrer for utøvelse av makt og håndheving av rettigheter. Den utøvende statsmakt, med folkevalgt dekning i parlamentet, kunne med letthet tre inn i kongens sted, overta embedsmenn og organisasjon, og dermed sikre at de instruksjoner som ble gitt til organisasjonen var i pakt med folkeviljen. Og prinsippet om desentralisering etter geografiske grenser ble fanget opp som territoriell representasjon og lokal-demokrati.

Den fjerde faktoren er velferdsstatens framvekst etter andre verdenskrig. Målene om at alle statens innbyggere skulle omfattes av et sosialt sikringssystem, utformet og vedtatt i det øverste folkevalgte statsorgan og finansiert gjennom tvungne avgifter, påkalte nettopp en organisasjonsform med stor evne til å standardisere og likerette. I velferdsstatens sterkeste ekspansjonsfase vokste den organisatoriske forvaltningsmodellen gradvis (og umerkelig) sammen med en planøkonomisk produksjonsmodell for inntektssikring, helse og sosiale tjenester. I så måte har forvaltningsmodellen oppvist en stor fleksibilitet, og benyttes over et bredt oppgavespekter.

Den norske erfaringen med å kombinere forvaltningsmodellen både med rettstat, demokrati og velferdsstat, har fostret fram en utbredt forestilling: Statlig styringskapasitet og velferdsstatlig måloppnåelse fordrer en forvaltningsorganisering, - fordi vi fra historien ikke kjenner noen annen modell. Dette er en sentral faktor for å forstå et svært stabilt holdningsmønster blant norske velgere: Forsvaret for en bruk av forvaltningsmodellen over et bredt spekter av aktiviteter går sammen med motstand mot norsk EU-medlemskap, i en argumentasjon hvor man er bekymret for konsekvensene for demokratisk styring og velferdsstatens fremtid. I europeiske land med føderal struktur, en selvstendig kirke, og en sosialpolitisk modell hvor staten dels regulerer og dels subsidierer produksjon av helse og inntektssikring i private foretak og stiftelser, er dette holdningsmønsteret svært annerledes.

4.2 Inn på 1980-tallet: Er forvaltningsmodellen nødvendigvis best til alt?

Sammensmeltingen av nasjonalstatsidéen og bruken av forvaltningsmodellen både til myndighetsutøvelse og for produksjon av et bredt spekter av goder (fra postforsendelser, via kraftverk og flyplasser velferdsstatlig tjenesteyting), frambrakte et samfunn delt i en privat og en *offentlig sektor*. Denne velferdskapitalistiske samfunnsmodellen, som når sitt høydepunkt rundt 1980, var tuftet på to forestillinger: Den første at dette samfunnet var annerledes, og bedre enn, sovjetmodellen bak jernteppet. Den andre at den var bedre enn markedet til å produsere og fordele den velferd og trygghet alle innbyggere skulle ha rett til.

Forestillingen om Skandinavia som den mest suksessfulle varianten av en tredje vei mellom stat og marked stod (og står fortsatt) sterkt. Svakere var bevisstheten om hvordan den offentlige sektoren var blitt en kompleks og uklar sammenveving av to på mange måter ulike prosesser: en parlamentarisk styringskjede og en verdiskapingskjede. Inn på 1980-tallet kommer denne integrasjonen av politikk og økonomi under press; fra fagøkonomiske miljøer og fra den europeiske integrasjonsprosessen.

I standard økonomisk teori er det enighet om at markedet ikke er et godt system for å frambringe langsiktige investeringer i infrastruktur, kollektive goder og rettferdige velferdsfordelinger. Politikken må derfor dels korrigere, dels erstatte markedet for at befolkning og næringsliv skal få sikker tilgang på slike goder. Både i den nasjonalstatlige industrialiseringen og i velferdsstatens utvikling, har *markedssvikt* vært begrunnelsen for politikken ekspansjon. På slutten av 1970-tallet kommer et nytt begrep; *government failure*: I dette ligger en påstand om at produksjon av goder gjennom en demokratisk styrt forvaltningsmodell også vil ha sine former for svikt ("forvaltningssvikt", "statssvikt"). Tre iboende mekanismer vil lede til ineffektiv ressursutnyttelse: For det første må informasjon om befolkningens behov, ønsker og betalingsvilje passere en lang vei fra valgurnen, gjennom det politiske beslutningssystemet, og ut (ned) gjennom forvaltningsorganisasjonen. Underveis vil andre aktører virke inn på hva og hvor mye som skal produseres. Byråkraters egeninteresse, profesjons- og ekspertmakt, kompromisser og kortsynt velgerfrieri, gjør at det som til slutt tilbys ofte vil være noe annet enn det befolkningen egentlig ønsker. Det må rasjoneres med kvoter, køer og behovsprøving. For det annet, en produsent som vil frembringe et produkt på den mest kostnadsbesparende måten, vil kontinuerlig vurdere om han selv også skal framstille alle innsatsfaktorer og underleveranser, eller heller kjøpe noen av dem i et marked til en kostnad som er lavere enn de ressursene han selv alternativt må bruke. I en markedskonkurranse tvinges produsenten til å tenke på denne måten, hvis

ikke utkonkurreres han av dem som gjør det. I en forvaltningsmodell er det ikke noe press for å gjøre slike overlegninger, heller tvert om. Produksjonskostnaden (skatteregningen) blir dermed høyere enn den hadde trengt å være. For det tredje, dersom den offentlige produsenten er monopolist, kan ikke brukeren signalisere misnøye med tilbudet ved å velge en annen produsent. Et tilbud som avviker fra det brukerne egentlig ønsker blir ikke ”avslørt” og korrigeret gjennom forbrukeradferden. Produsenten blir ikke disiplinert av kundens makt til å velge han bort. Dette informasjonsproblemet blir større dersom brukerne samtidig også står ovenfor en pris på godet som er forskjellig fra det produksjonskostnadene tilsier (for eksempel fordi godet er subsidiert).

I sum ble analysen av statssvikt både en *kritikk* av forvaltningsmodellens egnethet til å produsere goder for befolkningen, og en *forklaring* på ineffektivitet og produsentmakt i offentlig sektor. Argumentene ledet også til en *oppskrift* på økt effektivitet: Produksjon bør foregå med organisasjonsformer hvor velgermakt erstattes med konsumentmakt, og hvor ledelsen både har handlingsrom til, og økonomiske motivasjoner for, raskt å tilpasse seg endringer i etterspørsel og betalingsvilje. Forvaltningsmodellen bør derfor brukes til det den er best egnet til, nemlig ren myndighetsutøvelse. Det er denne opprydningen i forholdet mellom stat og marked som ble utnyttet som vitenskapelig grunnlag for ”det nye høyres” oppskrift for en nedbygging av offentlig sektor.

Det er likevel i *sammenfallet* mellom den økonomiske kritikken av forvaltningsmodellen og revitaliseringen av den europeiske integrasjonsprosessen, at grunnlaget for 1990-årenes reformbølge dannes. Mot midten av 1980-tallet er EUs dagsorden å bringe bevegelse i et samarbeid som i praksis hadde ligget nede siden midten av 1970-årene. Medlemslandene hadde reagert på oljekrisen (1973/74) ved å lukke sine økonomier. En lang rekke sinnrike proteksjonistiske tiltak ble innført for å beskytte eget næringsliv og arbeidsplasser. Samtidig opplevde USA og sør-øst-Asia sterk økonomisk framgang. Europas politiske ledere oppfattet at man satt fast en dobbel knipe: Handelskrigen mot hverandre hindret den vekst og sysselsetting et indre europeisk marked kunne skape, samtidig som utnyttelsen av nasjonale ressurser var ineffektiv ved den omfattende bruken av forvaltningsmodeller til vare- og tjenesteproduksjon. Med Enhetsakten og programmet for å skape et indre marked innen 1992 ble det tatt et krafttak. Argumentene trakk sterkt på økonomiske begrunnelser, både om fordelene ved markedsutvidelser og problemene med statssvikt. Dette ga integrasjonsprosessen en markedsliberalistisk slagside, selv om målsettingene i realiteten var de samme som i Romatraktaten fra 1957.

Ministerrådet fikk (fra 1987) kompetanse til å vedta europeisk markedslovgivning med flertallsvedtak. Kommisjonen ble satt til å overvåke nedbyggingen av alle former for økonomisk proteksjonisme og avskaffingen av i prinsippet enhver form for favorisering av nasjonale produsenter og statlige monopoler for de markeder og produkter hvor fellesskapsretten skulle gjelde. Gjennom det såkalte subsidiaritetsprinsippet, beholdt nasjonalstaten kontrollen med skatte- og fordelingspolitikken. Fram vokste et europeisk regime med tre trekk: For det første en oppbygging av institusjoner for å skape, overvåke og regulere et europeisk marked på de respektive sektorområder. For det annet en nedbygging av alle medlemsstatlige hindre for at markedsaktører skal kunne operere på like vilkår i alle medlemsland ("de fire friheter"), herunder forbud mot statsmonopoler og andre former for nasjonal favorisering. Og for det tredje, EU fikk ingen kompetanse på fordelingspolitikken område, det er, og har forblitt, medlemslandenes ansvar. Spenningen mellom EUs markedsbygging og nasjonalstatenes økonomiske produksjon kom derfor til å bli sterkest på de tradisjonelle infrastruktur- sektorene som energi og samferdsel, - hvor EU iverksatte et program for innføring av en felleseuropeisk markeds plass.

Når en forvaltningsorganisasjon er (monopol-)produsent, er det et diffust forhold mellom myndighetsutøvelse, fordelingsmål og selve produksjonen. Så lenge all reguleringsmakt er samlet hos nasjonalstaten er det heller ikke nødvendigvis så viktig å foreta noen grenseoppgang. Men når (hele eller deler av) reguleringskompetansen over produksjonsdelen legges til et annet (overnasjonalt) nivå, skapes en *situasjonslogikk* som presser det enkelte medlemsland fra to kanter: For det første må nasjonalstaten foreta en opprydning. Det må skilles klarere mellom de ulike funksjonene ut fra hvilket styringsnivå, europeisk eller nasjonalt, som har lovgivningskompetansen. For det annet, dersom produksjonen blir utsatt for konkurranse fra nye tilbydere, og nasjonalstaten ikke kan fordelsbehandle sin egen produsent, må de styrings- og fordelingsmål som historisk begrunnet den forvaltningsorganiserte produksjonen enten oppgis, eller forfølges gjennom andre virkemidler. I tilpasningen ligger det da et press for å gå fra den integrerte forvaltningsorganisasjonen til tre typer nydannelser: et tilsynsorgan med ansvar for å håndheve europaretten (og nasjonal sektorregulering i samsvar med denne), en fristilt organisasjon som spesialiserer seg på å produsere og konkurrere i et europeisk marked, og en eller annen form for nasjonalstatlig virkemiddel som, under direkte politisk instruks og ansvar, ivaretar de fordelingsmål medlemslandenes parlamenter har kompetanse til å bestemme selv. Dermed presser EU-tilpasningen fram en reorganisering av offentlig sektor, hvor fokuset rettes på spørsmålet: *Hva er en hensiktsmessig organisasjonsform for akkurat den praktiske funksjon og målsetting organisasjonen skal virkeliggjøre?*

Når andre halvpart av 1980-årene blir et så sentralt forspill til 1990-tallets fristillinger skyldes det sammenfallet mellom tre faktorer som *alle trekker i samme retning*: For å øke effektiviteten i den nasjonale politikken må setninger foreskriver "government failure"- argumentet en utskilling av produksjonen fra en politikerstyrt forvaltningsmodell til juridisk og faktisk mer selvstendige, markedeksponerte produsenter. For å få den europeiske integrasjonsprosessen på skinner, må medlemslandene skille ut fra forvaltningsorganisering de deler av godeproduksjonen som i nær framtid skal inn under europeisk reguleringskompetanse. Og for det tredje, utover på 1980-taller skjer det en teknologisk revolusjon innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Nasjonalstatlige og naturlige monopoler kunne ikke lenger vernes mot konkurranse utenfra.

4.3 1990-årene: Fra teori til praksis: Reformbølgen

Det kan være nyttig i dag å minne om hvor usikker framtida var ved inngangen til 1990-årene: Da Hermansen-utvalget (som i rapporten behandles i del 6) avgå sin utredning om behovet for en bedre organisert stat våren 1989, satt Gorbatsjov fremdeles ved makten i Sovjetunionen. Men hva ville komme etter han? Om EU ville lykkes med sitt indre marked og felles valuta var høyst uklart. Ingen visste hva slags tilknytningsform Norge ville få til EU. I Thatchers Storbritannia var et stortilt eksperiment i gang med utprøving av marked og privatisering på alle samfunnsområder. Mobiltelefoni hadde spredd seg i næringslivet, men det var tvil om dette noen gang ville bli vanlig blant folk flest. Det eneste alle var sikre på, var at fax- maskinen i stor grad ville erstatte brevpost!

Med dette tilbakeblikk er det lettere å se hvordan 1990-årenes norske fristillingsbølge ble drevet av et samspill mellom to faktorer: Den ene er innflytelsen fra økonomiske teorier og management- tenkning som foreskrev å organisere forretningsmessige aktiviteter i egne foretak, med stor ledelsesfrihet til å foreta bedriftsøkonomiske disposisjoner og til å posisjonere seg for en konkurranse som før eller siden ville komme og/eller var ønskelig i seg selv for å tvinge fram omstillinger og effektivitet⁷. Den andre er en proaktiv tilpasning til et EU-regelverk man ser og/eller forventer vil vokse fram. Allerede i juni 1988 instruerte regjeringen Brundtland sine departementer til å sammenlikne og koordinere all norsk regelverksutvikling med EU⁸. EØS ble på mange måter opprettet, og Norge ble meldt inn i

⁷ Se også Hagen, Inger Marie og Trygstad, Sissel (2007) *Ledelse og samarbeid i staten*, kapittel 4. Fafo- rapport 2007:15.

⁸ Statsminister Gro Harlem Brundtlands brev til departementene av 13. juni 1988: "Harmonisering av norske lover og forskrifter med EFs regelverk" i Vedlegg

januar 1994, for å sikre deltakelse i det indre markedet selv om befolkningen skulle velge bort medlemskap ved folkeavstemningen senere på året (noe den jo også gjorde).

Det spesielle, og for politikerne vanskelige, spørsmålet om norsk medlemskap i EU er antakelig en viktig forklaring på hvorfor økonomiske effektivitetsargumenter er nærmest enerådende i offisielle dokumenter forut for folkeavstemningen. Tilknytningsformer og fristilling begrunnes med hensiktsmessighet, uten sideblikk på den europeiske integrasjonsprosessen. Antakelig er dette en overlegning for å unngå at bestrebelsene på å modernisere den norske offentlige sektoren ble slått i hartkorn med debatten om norsk EU-medlemskap⁹. Med en gang EU-spørsmålet var avgjort ved folkeavstemningen, dukket referansene til EU opp i fullt monn.

Innføringen av et nytt lovregime for elektrisk kraft i 1991 er illustrerende. Begrunnelsen for å opprette Statkraft og Statnett, og organisere hhv. statens produksjon av strøm og ansvaret for linjenettet i egne statsforetak, var ønsket om å *skape et transnasjonalt (nordisk) marked* for elektrisitet. Skal det skapes konkurranse mellom produsenter må eierskapet til selve nettet skilles ut. I dag er det lettere å se hvordan etableringen av egne foretak har gjort det mulig for Statkraft å utnytte den (fra 2004) europeiske liberaliseringen av energimarkedet til å bli en stor aktør utenfor Norge. En ytterligere knoppskyting fra Olje- og Energidepartementet kom med statsforetaket Enova i 2001. Enova finansieres gjennom en avgift på strøm, og har til formål å støtte og bistå i utvikling av alternativer til fossile energikilder. I dette tilfellet var det verken EU-tilpasning eller effektivitetsargumenter som i utgangspunktet lå bak, men rett og slett at regjeringen så på foretaksformen som en praktisk og funksjonell måte å organisere slik virksomhet på.

I Telenors skrittvis omdanning fra forvaltningsorganisasjon til forvaltningsbedriften Televerket i 1991, via heleid statsaksjeselskap i 1994 til børsnotert, privat selskap med 77% statlig eierandel i 2000, ser vi ennå tydeligere en endring i argumentasjonen: I den tidlige fasen (helt tilbake til Willochs regjeringer 1981-86) dominerer ideologiske og fagøkonomiske argumenter mot monopoldrift. Nødvendigheten av å få en friere stilling til å møte den raske teknologiske utviklingen var også et viktig argument i den tidlige fasen. Først etter folkeavstemningen blir argumentene om tilpasning

11 i *statusrapport oktober 1989: Norges tilpasning til EFs indre marked*. Regjeringsutvalget for EF-saker.

⁹ Det er for eksempel påfallende hvordan den store utredningen om "*En bedre organisert stat*", det såkalte Hermansen-utvalget (NOU 1989:5), verken har et europeisk sideblikk i sitt mandat, eller har en eneste referanse til EU. I stedet har utredningen en forside med et norgeskart (!).

til det europeiske markedet dominerende i det offentlige ordskiftet, selv om de antakelig var der hele tiden. Jernbanens utvikling fra forvaltningsorganisasjonen Norges StatsBaner er en mer spesiell historie, hvor samspillet mellom tilpasning til EU, effektivitetsargumenter og forsøk på å imøtekomme motstand fra de ansatte, ledet til en utvikling preget av prøving og læring. Allerede ved inngangen til 1990-årene var det klart at EU ville kreve et skille mellom skinnegangen (infrastrukturdelen) og transportøren. Fra 1990 ble et slikt skille innført i forvaltningsbedriften NSBs interne styringssystem, for så i 1997 å bli fullført med en formell organisatorisk deling av eierskapet til skinnegangen og transportøren. En ny selskapskonstruksjon ble mer eller mindre oppfunnet for å gi NSB (og Posten) større forretningsmessig frihet på linje med et aksjeselskap, men hvor de ansatte kunne beholde visse rettigheter normalt forbeholdt statsansatte. NSB ble et særlovsselskap med begrenset ansvar. Jernbaneverket fortsatte som forvaltningsbedrift. De to organisasjonene hadde, etter press fra de ansatte, en felles ledelse fram til denne ble avvirket i 1999.

Fristillingen av NSB gikk lenger enn EU-retten i og for seg krevde, men hadde en klar begrunnelse i en posisjonering til en kommende konkurranse mellom transportselskapene. NSB BA ble 1. juli 2002 omgjort til aksjeselskap heleid av Samferdselsdepartementet, etter å ha vært et særlovsselskap i perioden fra 1. desember 1996 da forvaltningsorganet Jernbaneverket ble skilt ut av det tidligere NSB. Gardermobanen ble først organisert som eget aksjeselskapselskap eid av NSB BA, for så fra 2003 å bli omdøpt til Flytoget AS, heleid av Handels- og Næringsdepartementet. Begrunnelsen for dette var å utsette NSB for en konkurranse om persontransport til Gardermoen. Jernbanedriften ble i 1989 inndelt i divisjoner og en av disse, elektrodivisjonen, ble i 1996 organisert som egen intern forretningsenhet, for så i 2005 å bli organisert som et selvstendig aksjeselskap, Baneservice AS, heleid av Samferdselsdepartementet. Ved at flere transportselskaper fikk, og/eller ville komme til å få adgang til skinnegangen, oppstod behovet for et uavhengig tilsyn; Jernbanetilsynet ble opprettet i 1996.

Fra 1899 har Jernbaneverket, den gang Statsbanen, hatt et landsdekkende kobbernett for internkommunikasjon og signalstyring. Telenor i samarbeid med NSB, startet i 1985 utbygging av et fiberoptisk nett med utgangspunkt i jernbanens infrastruktur mellom de største byene. I 1996 etablerer BaneTele seg som selvstendig enhet i Jernbaneverket, med mål om å være en landsdekkende konkurrent til Telenor på telekommunikasjoner og andre nett- tjenester. BaneTele investerer tungt i fiber og har ambisjon om å etablere et landsdekkende høyhastighetsnettverk. I juli 2001 omdannes BaneTele til aksjeselskap eid av Jernbaneverket som et statlig forvaltnings-

organ, underlagt Samferdselsdepartementet. Nærings- og Handelsdepartementet overtar i desember 2002 eierskapet av BaneTele fra Jernbaneverket. BaneTele AS fusjonerer samme år med BaneTele Nett AS¹⁰.

For postsektoren kom endringspresset konkret gjennom EUs nedbygging av statsmonopoler, og dels gjennom ny teknologi som endret etterspørselen etter tjenestene. Brev og fakturaer kunne i større grad gå elektronisk, mens e-handel økte behovet for formidling av mindre pakker. Posttjenestene var i stor utvikling, hvor tilpasning til markedets nye behov for logistikk- og kommunikasjonstjenester stod i et spenningsforhold til postens samfunnsoppgave i å operere et transportsystem som omfattet alle landets husholdninger.

Fra 1928 til 1997 hadde forvaltningsorganisasjonen Postverket enerett på all ombæring av lukkede brev, en privilegert posisjon som gikk helt tilbake til 1647. Fra EU kom åpning av konkurranse for brev over 350 gram, og et program for en gradvis åpning av marked for stadig lettere brevsendinger. Det siste monopolet nasjonalstater har lov til å opprettholde, for lukket brevpost på inntil 50 gram, skulle etter den opprinnelige planen avvikles innen 2006. Dette er senere forskjøvet til 31.12.2010, med mulighet for at enkeltland kan søke om å beholde enerett til 2013. I 1996 ble Postverket omdannet til særlovsselskap (Posten BA) med frihet til selv om reorganisere sine virksomhetsområder. De overordnede samfunnshensynene ble lagt til to nye styringsinstrumenter: Konesjonskrav for tilbydere som opererer innenfor enerettsområdet, og ved statlig kjøp av tjenester der markedsgrunnlaget gjør dem ulønnsomme. Et nytt tilsyn ble opprettet i 1996, Post- og Teletilsynet, for å overvåke og kontrollere produsentene. Dermed var det etablert et regime i pakt med EUs krav om skille mellom markedsaktør, regulator og nasjonalstat med legitime styringsmidler.

Også for luftfarten var EU viktig, ved sitt mål om et fellesmarked for lufttransport fra 1997. Det skapes, sammen med framveksten av lavprisflyselskapene, et ekte marked for de tjenestene staten i utgangspunktet hadde full kontroll over. Dette ledet til et behov i alle medlemsland om å sondre mellom samfunnshensyn (hvorfra, og hvor ofte, det skal gå flyruter, beredskaps og sikkerhetshensyn) og praktiske oppgaver som drift av flyplasser og trafikkontroll i luftrommet. Dessuten er flyplasser til en viss grad et naturlig monopol det er mulig å tjene penger på gjennom landings- og passasjeravgifter og forretningsdrift rettet mot de reisende. Omdanningen av Luftfartsverket fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift i 1993 hadde som en klar målsetting at driften av flytrafikken skulle bli (i det

¹⁰ www.banetele.com/ombanetele/historikk

minste) selvfinansierende. Samtidig kom vedtaket om å bygge Gardermoen, og senere drifte flyplassen om et aksjeselskap. I 2003 omdannes forvaltningsbedriften til et aksjeselskap, Avonor, heleid av staten ved Samferdselsdepartementet. Avinor eier og drifter de aller fleste flyplassene, men ble også pålagt oppgaven med å levere flytrafikk kontroll og utdanning av flyveledere. I 2001 ble Luftfartstilsynet opprettet for å overvåke flysikkerheten.

Den siste store infrastruktur-sektoren, veiene, er en litt annen historie. Påvirkningen fra den europeiske lovgivningen er ikke sektorspesifikk, men kommer gjennom de generelle prinsipper om at nasjonale aktører ikke kan fordelsbehandles, og at offentlige innkjøp skal settes ut på anbud. Dermed forelå det ikke noe norsk posisjoneringsbehov til en kommende lovgivning eller konkurransesituasjon, og forvaltningsorganisasjonen Statens Vegvesen kunne fortsette som integrert myndighetsutøver og produsent av veier. Da produksjonsvirksomheten ble skilt ut som et eget selskap i 2002 (Mesta AS), var dette drevet av regjeringens ønske om å skille organisatorisk og juridisk mellom det politisk ansvaret for veiene, og den kommersielt orienterte byggingen av veier.

I tillegg til disse store fristillingsprosessene, ble Statsskog (i 1992) skilt ut som eget statsforetak for å forvalte statens skog og fjelleiendommer. Entra ble i 2000 etablert som et statsaksjeselskap for operere i eiendomsmarkedet og skaffe staten lokaler. Etter beslutning i Stortinget ble Statskonsult omdannet til et heleid statlig aksjeselskap fra 1. januar 2004, hvor eierskapet skulle ivaretas av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, - og er det eneste eksempelet vi har på et en fristilling er blitt reversert. I 2007 ble Statskonsult ført tilbake til forvaltningen¹¹. I tillegg kommer selvsagt helsereformen, hvor eierskapet til sykehusene i 2002 ble overført fra fylkeskommunene til staten for så å bli organisert som helseforetak.

4.4 Oppsummering

De tre ti-årene vi har kastet et tilbakeblikk på utgjør uten tvil den mest aktive reorganiseringen av statsmaktens institusjoner i Norges snart 200-årige historie. Mens de foregående tretti årene, 1950-1980, kjennetegnes av en politikken ekspansjon innenfor en på mange måter lukket nasjonalstat, og med forvaltningsorganisering som det selvsagte virkemiddel, kan perioden etterpå karakteriseres som den utbygde velferdsstatens modning. Denne modnings- og konsolideringsprosess har foregått som en tilpasning til hardere krav fra tre sider: For det første fra teknologiutvikling og en

¹¹ 1. januar 2008 ble Statskonsult en del av DIFI, Direktoratet for forvaltning og IKT.

europisk markedsbyggende integrasjonsprosess som har innebåret en uthuling av nasjonalstatens territorielle kontroll. For det annet er befolkningen jevnt over blitt mer ressursrik, og den setter store kvalitetskrav til offentlig frembrakte goder og tjenester. Og sist, men ikke minst, presset for stadig større utgifter påfører alle deler av den offentlige virksomheten er konstant press for økt effektivitet i ressursbruken.

De samme utviklingstrekkene kan observeres over hele den vestlige verden. I den grad den norske utviklingen skiller seg ut, er det ved en relativt forsiktig og pragmatisk utprøving av fristilte foretaksorganiseringer hvor selskapsautonomi og kommersielle hensyn tillates å få spille en større rolle, men uten at politikken helt slipper taket¹². Ren privatisering i den forstand at staten har solgt hele eller deler av tidligere eiendeler har forekommet¹³, men i lite omfang, og med betydelig mindre ideologisk strid enn i mange andre land. Sett i lys av at den norske staten rår over store realverdier med betydelig kommersiell verdi for private eiere (og med tilsvarende inntektsmuligheter for en selgende stat), har privatiseringspresset vært overraskende lavt. Antakelig skyldes det at verdiene i så stor grad er i form av naturressurser og at det derfor kan oppfattes som hele folkets felles "arvesølv". Den norske staten har heller ikke hatt samme finansieringsbehov som mange andre land. Likeså har det ikke lyktes, i motsetning til i Sverige, å etablere en norsk tradisjon for bredt folkelig eierskap av aksjer. Forsøkene på å lage folkeaksjer av statens salg av aksjer i Statoil og Telenor ble kanskje ikke den suksess som myndighetene hadde håpet.

I del 6 kommer vi tilbake til en analyse av dagens situasjon. I denne omgang skal det igjen bare nevnes at Norge nå åpenbart er inne i en periode preget av ettertenksomhet: Ingen reverseringer står på dagsordenen, men heller ingen nye initiativ til reformer. Samfunnsforskernes opptatthet av fristilling og nye styringsformer har også avtatt merkbart. I stedet retter de nå oppmerksomheten på å forklare den nordiske samfunnsmodellens suksess.

I neste del gjennomgås de fristilte selskapenes utvikling siden de ble utskilt som selvstendige foretak. På grunnlag av årsmeldinger, regnskap og andre typer ordinær virksomhetsrapportering, skal vi forsøke å danne et bilde av

¹² "De norske reformprogrammene har mer vært en løs samling av pågående reforminitiativ og nye reformideer, enn en konsistent, samordnet og helhetlig strategisk plan fra skiftende regjeringer" ifølge Christensen, Tom og Per Lægneid (2002:128) *Reformer og Lederskap*, Universitetsforlaget

¹³ Statkorn og Norsk Medisinaldepot er de viktigste tidligere statsmonopolene som ble solgt, og med begrunnelse av at dette var organisasjoner som hadde overlevd seg selv. Den eneste kontroversielle privatiseringen var salget av 40 prosent i Statoil, mens salget av deler av Telenor ikke ble sett på som særlig kontroversielt.

fristillingens effekter på brukere og kunder, den foretaksøkonomiske utviklingen, herunder effekten på sysselsetting, samt utviklingen av statens inntekter fra, og utgifter til, virksomheten. Videre vil vi, så langt råd er, forsøke å skille mellom overgangseffekter og varige virkninger, og til slutt vurdere betydningen av de europeiske og nasjonale rammebetingelser som virksomheten har vært underlagt.

5. Foretaksøkonomiske erfaringer

5.1 Hva er en vellykket fristilling?

I stor, men varierende, grad motiveres de fristillingene rapporten omtaler av pro-aktive tilpasninger til den europeiske markedretten som kommer, og som finner sin form i tiåret fram til årtusenskiftet. Felles for alle fristillingene er en foretaksøkonomisk motivasjon fra myndighetens side: Virksomhetene fristilles og gis en juridisk form som skal skape en mer effektiv produksjon av de konkrete tjenestene. Reformene er motivert av et markedsoptimistisk argument. Det antas at dersom en virksomhet må skaffe sine inntekter fra suksess i et marked (hvor konsumentene har alternative tilbydere), vil markedseksposeringen utgjøre et konstant press for effektivisering, nytenkning og kundetilpasning. Dette vil igjen bidra til at virksomheten tilbyr de goder, og drives i et omfang, som er samfunnsøkonomisk effektivt. Den frie stillingen, og foretakets juridiske ansvar for egen skjebne, er nødvendige forutsetninger for at ledelsen skal kunne foreta de disposisjoner som er bedriftsøkonomisk nødvendige for å oppnå eiers målsettinger. I dette perspektiver er en fristilling vellykket dersom det nye foretaket overlever og ekspanderer på markedsvilkår. Den lykkes mer jo bedre foretaket klarer å levere et overskudd (eller jo mindre subsidier det er avhengig av), gitt at de samfunnsmessige hensyn som begrunner det statlige eierskapet blir imøtekommet på tilfredsstillende vis.

Et slikt inntak til hvor suksessfull en statlig reform er blitt, er selvsagt snevert. I et sammenliknende perspektiv kunne det undersøkes om Norge har lykkes mer eller mindre, i forhold til mest mulig like reformer i andre land. Eller vi kunne studere aktørenes oppfatninger av graden av suksess. Dette ville i så fall også involvere en ideologisk dimensjon, hvor noen ville kunne se på fristillingen som vellykket dersom den har demmet opp for et privatiseringsspress. Slike forskningsstrategier ville imidlertid kreve et stort prosjekt, og ligger utenfor vårt fokus. I stedet skal vi i denne del 5 bevisst ta utgangspunkt i foretakene som økonomiske enheter, men med et sideblikk på samfunnet rundt. En bedriftsøkonomisk lønnsomhet kan ha framkommet ved at kostnader som før ble båret internt i organisasjonen, nå veltes over på andre. Påstandene om at reduksjonen i antallet ansatte som fulgte med fristillingene i (særlig) posten og jernbanen ledet til en tilsvarende økning i trygdeutgifter, er et eksempel på dette. Et annet eksempel er når det hevdes at effektiviserings- og arbeidspresset blir så hardt at det går utover helsa til folk, uten at bedriften belastes for denne kostnaden. At det kan gå bra med fristilte organisasjoner som kan utnytte historiske fortrinn og monopolposisjoner, kan oppfattes som en gevinst for statens inntekter, men

ikke nødvendigvis for forbrukeren og samfunnet som helhet. Og fordi det stilles andre samfunnsmessige krav til et offentlig eid selskap, vil vi, i tillegg til bedriftsøkonomiske mål blant annet ta for oss utviklingen i antall ansatte/årsverk, kundetilfredshet og statens eierinntekter gjennom uttak av utbytte.

5.2 Foretakenes utvikling

5.2.1 Elektrisitet: Fra forsyning til forretning

Fram til den nye energiloven i 1991 var den norske kraftsektoren preget av et svært uoversiktlig planøkonomisk regime, som i sin tur hadde vokst ut av den nasjonalistisk motiverte statlige kontrollen over vannkraftressursene tidlig i forrige århundre. Både kommunale og private produsenter og netteiere sameksisterte med den dominerende aktøren, forvaltningsbedriften Statkraft (som fram til 1986 var en del av Norges Vassdrags- og Elektrisitetsverk). Ved reformen hadde Norge over 200 nettselskaper og om lag 130 produsenter. Fra akademisk og statsbyråkratisk hold ble dette regimet antatt å være økonomisk ineffektivt, og nye investeringer ble ikke kanalisert dit de burde. Den politiske responsen ble et program for *innføring av marked*, gjennom tre elementer.

For det første ble det statlige eierskapet i sektoren splittet i nettvirksomhet og produksjon av strøm. For hver funksjon ble det stiftet et nytt statsforetak: Statnett SF fikk eierskapet over det sentrale nettet og (etter hvert) ansvaret for organiseringen av utenlandshandelen med kraft. Statkraft fikk eierskapet over produksjonen. For det annet, nettvirksomhet er et (i praksis) naturlig monopol med store muligheter til å velte kostnadene ved ineffektiv tjenesteyting over på brukerne. Norge Vassdrags og Energiverk fikk kompetansen til (fra 1997) å fastsette alle nettselskapenes inntekter. På den måten danner staten et insitament for fortjeneste gjennom kostnadsminimering. Statkraft SF ble gjort til et rent produksjonsselskap, hvor fortjeneste må skapes gjennom konkurransedyktighet i et marked. Som en hvilken som helst annen markedsaktør overvåkes Statkraft SF av Konkurransetilsynet. Det tredje elementet var å skape en transnasjonal, og i første omgang en nordisk, markeds plass. En egen børs ble etablert i 1996, først som et svensk-norsk samarbeid (NordPool), og senere som Europas største markeds plass for elektrisitet. Aktivitetene på kraftbørsen overvåkes av Kredittilsynet.

I et europeisk perspektiv har de nordiske landene fått til det EU lenge har stridd med, nemlig et fellesmarked for elektrisitet. I store land som Tyskland og Frankrike tviholder de store energiprodusentene på sin kontroll over

nettet, og stenger (med sine nasjonalstaters uuttalte støtte) andre produsenter ute. Det nordiske regimet framholdes som modell for EU¹⁴. I stedet for at fremtidig liberalisering av et europeisk energimarked vil fremtvinge norske tilpasninger, er et viktig resultat av den norske markedsbyggingen at norske (og svenske) (stats-)selskaper nå posisjonerer seg på den europeiske arena.

Det nye energiregimet fra tidlig 1990-tallet har gjort brukerne, husholdninger og næringsliv, til vanlige kunder i et marked. Prisen bestemmes i møtet mellom tilbud og etterspørsel, og fluktuerer i pakt med dette. I den første tiden etter markedsinnføringen falt prisene. Den kraftige økning i strømpriser vinteren 2002 ble befolkningens første virkelige erfaring med en markedsbestemt pris. Ved at Norge ikke (lenger) er et lukket marked, bestemmes prisen på vannkraft i større grad av prisen på elektrisitet produsert med andre energibærere. De siste par årene er prisen økt, blant annet fordi produsenter på kontinentet har måttet kjøpe CO₂-kvoter for sine utslipp fra kull- og oljekraftverk. Sagt på en annen måte, den naturgitte fordelene ved å bo i et kupert land med mye nedbør kommer ikke lenger ut som billig strøm for nordmenn, men som stor inntekt til produsentene. I 1997 fikk den enkelte husholdning rett til å bytte strømleverandør. Dette ledet til en rekke mer eller mindre seriøse forsøk på å koble andre varer til strømkjøpet, men uten særlig suksess. Strøm er, som bensin, en vare hvor pris er eneste relevante kriterium for kjøp¹⁵. Omfanget av bytte av leverandør steg noe inn på 2000-tallet, nådde et høydepunkt etter pristoppen vinteren 2002/2003, for deretter å falle til rundt 15 prosent av husholdningene. Norges Vassdrags- og Energiverk uttrykker en viss bekymring for at omfanget av leverandørbytter ikke er høyere¹⁶. Denne valgfrihet er et trekk ved at vi har fått et marked for strøm. Forbrukerinteressen i å få langsiktige kjøpsavtaler for å sikre forutsigbare utgifter er til en viss grad imøtekommet av markedsaktørene. Forsøkene på å få til et toprissystem for husholdningene har ikke vist seg mulig, noe som kanskje kunne vært lettere om staten selv var direkte produsent av strøm.

Opprettelsen av statsforetakene Statnett og Statkraft i 1992¹⁷ var basert på et bredt flertall i Stortinget, og ”en politisk konsensus med lav ideologisk

¹⁴ Se intervju med lederen for EUs konkurransetilsyn Neelie Kroes 23.1. 07, www.nve.no

¹⁵ I lys av dagens opptatthet av klima ser vi at dette endres, til at vurderingen av både drivstoff og strøm utvides til å inkludere *hvordan* produktet er frambrakt: Diesel fra jordolje eller mais er ikke helt det samme, og vi kan se et økende tilbud av elektrisitet med garanti om at kilden er fornybar.

¹⁶ NVE: Leverandørundersøkelsen 2005

¹⁷ Statkraft AS og Statnett SF opprettes i 1992

profil”¹⁸. Den viktigste årsaken til denne enigheten var at ingen partier eller andre aktører reiste spørsmålet om et salg av eierdeler til private med særlig stor styrke.

Statnett SF har monopol på det sentrale overføringsnettet inkludert utenlandsforbindelsene, samtidig som det har ansvaret for å koordinere driften av hele landets strømsystem. Selskapet skal ivareta tre samfunnsoppdrag: Det første er å danne infrastrukturen for at et marked skal kunne fungere. Det betyr, foruten at alle produsenter får tilgang til nettet, at overføringskapasiteten mellom ulike geografiske områder er så stor at det ikke oppstår regionale prisforskjeller og at all strøm som kommer inn i nettet finner en anvendelse. Det andre er at forsyningssikkerheten skal være svært høy, og at strømbrudd oppstår så sjeldent som mulig og utbedres svært raskt. Det tredje er at investeringer og drift skal være så samfunnsøkonomisk effektive som mulige.

For å hindre nettselskapene å utnytte sin monopolmakt får de sine inntektsrammer fastsatt av myndighetene. Insiamentet til rasjonell økonomisk drift ligger i å utvide kapasiteten og redusere kostnader. I siste del av 1990-årene gjennomgikk Statnett en kraftig effektivisering og antallet ansatte ble redusert. Deretter har staben igjen vokst. Både sykefraværet på grunn av ulykker, og det generelle sykefraværet er vesentlig lavere de siste fem årene enn på 1990-tallet. En undersøkelse fra 2007 viste at 83,5 prosent av medarbeiderne var godt tilfreds med sin arbeidsgiver¹⁹, og selskapet rapporterer nå med at det sliter med å få rekruttert kompetent arbeidskraft.

Som monopolselskap med statlig fastsatt inntektsramme er det ikke overraskende at selskapet leverer et jevnt overskudd. Statens uttak av utbytte var betydelig rundt årtusenskiftet. I de

Tabell 5.1 Årsoverskudd, utbytte og antall ansatte for Statnett SF, 1996-07

	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Årsoverskudd	467	389	477	417	431	174	261	598
Utbytte	-	330	390	401	370	87	152	318
Antall ansatte	913	611	520	523	563	599	613	664

Kilde: Årsmeldinger Statnett SF 1996-2007

senere årene, og i tråd med eiers beslutning²⁰, skal statens uttak av utbytte utgjøre 50 prosent av overskuddet fram til nytt vedtak i 2010.

¹⁸ ECON, 2003: Hva har skjedd i kraftsektoren? Rapport nr 3, til NAVOs 10-års-markering

¹⁹ Årsrapport 2007, s 21.

²⁰ Denne normen ble etablert høsten 2005.

Statnett SF er på flere måter et spesielt selskap med klare myndighetsoppgaver innen strømforsyningen. På et forretningsmessig grunnlag, men også som et monopol med politikkbestemt inntektsramme, skal Statnett forestå og (markeds-) finansiere store nødvendige investeringer. Det er i dag stor enighet om selskapets eierform og samfunnsoppdrag. De mål som historisk lå til grunn for dets opprettelse synes i stor grad å være imøtekommet, selv om det fortsatt er et stort behov for investeringer for å utlikne regionale prisforskjeller i strøm som skyldes svak overføringskapasitet.

Siden utskillelsen fra Statskraftverkene (i 1992) har *Statkraft SF*²¹, gjennom oppkjøp av andre selskaper, vokst til et betydelig europeisk konsern, med ambisjoner om å bli Europas ledende produsent av fornybar energi. Statkraft er Nordens tredje største produsent av elektrisitet, og står for vel en tredel av den norske produksjonen. Foretakets samfunnsoppdrag er å forvalte statens eierinteresser i de norske vannkraftressursene på en god måte, og utover dette, gjennom en markedstilpasning generere størst mulige inntekter for staten.

Selskapet ble fra starten ble utstyrt med en gunstig eierskapsportefølge av vel etablerte og dels nedbetalte kraftverk med svært store magasiner. I tillegg ble selskapet tilført til sammen 29,5 milliarder kroner i løpet av 1990-årene, noe som la et økonomisk grunnlag for ekspansjon ut over landets grenser.

Tabell 5.2 Årsoverskudd, utbytte og antall årsverk i Statkraft AS 2000-07

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Årsresultat	847	4 342	2 478	2 867	4 486	5 343	6 945	7 031
Utbytte	631	3 640	2 192	2 605	3 402	4 788	5 598	6 838
Årsverk	1276	2035	2370	1968	1 887	1 971	2 087	2 287

Kilder: 2000-2003 *St.prp.nr 53 2003-2004, Årsmeldinger Statkraft 2000-2007. For 2004: Eierberetningen*

Selskapet har utnyttet sin friere stilling til indre effektivisering, og i kombinasjon med gunstig prisutvikling og oppkjøp, levert store overskudd de senere årene. Høsten 2000 anga Stortinget en utbyttepolitikk på 50

²¹ Formelt er, fra 1. oktober 2004, statsforetaket Statkraft et selskap som eier 100 prosent av aksjene i aksjeselskapet Statkraft. Begge selskaper har samme leder og styre. Denne konsernmodellen ble av regjeringen begrunnet med at aksjeselskapsformen er bedre kjent i markedet, og som et signal om at selskapet ikke ville få noen særbehandling av de politiske myndighetene. Videre anså regjeringen det som ønskelig at Statkrafts nettvirksomhet og produksjon ble skilt og organisert i egne datterselskaper (St.prp.nr 53 2003-2004).

prosent, noe som ikke er overholdt. Også eierskapsmeldingen (St.meld.nr.13 2006-07) varsler et fortsatt høyt uttak av utbytte²².

Statkraft eier anlegg som i 2007 produserte vannkraft til under 6 øre kWh. På den europeiske markedsplassen har prisene vært gunstige, blant annet fordi konkurrerende kullkraft må kjøpe kvoter for sitt utslipp av CO2. Økt nedbør har ledet til økt produksjon. Statkraft har fra tiden før Energiloven "arvet" et industrikraftregime, hvor kraftkrevende industri får kjøpe billig kraft på svært langsiktige kontrakter. Gradvis, og fram til 2011 vil dette fases ut. Dermed frigis kraft som kan selges til en høyere markedspris. I sum betyr dette at Statkraft må forventes å bli et stadig mer profitabelt selskap for staten.

Statkrafts posisjon i Norge er blitt vurdert som problematisk i forhold til den generelle konkurranselovgevingen, og selskapet er av Konkurransetilsynet pålagt å selge ut virksomhet. Dette, sammen med at utbyggingsepoken av norske vassdrag er over for godt, gjør at selskapets ekspansjonsmuligheter innenfor vannkraft i Norge i stor grad er uttømt. På den annen side, nettopp fordi Norges deregulering av kraftsektoren har ligget så langt foran den europeiske, og fordi EU nå utvikler regimer for å begunstige produksjon av fornybar energi, skapes gunstige muligheter for et selskap som Statkraft, muligheter det er vanskelig å se for seg kunne utnyttes uten den fristillingen selskapet fikk tidlig på 1990-tallet.

5.2.2 Posten

Samfunnsålet med statens eierskap i Posten Norge AS er at alle landets deler, husstander og næringsdrivende skal ha sikker og nær tilgang til gode og rimelige tjenester. Styringsmidlene er Samferdselsdepartementets eierskap, en fireårig konsesjon som i forholdsvis stor detalj beskriver hvilke tjenester som skal tilbys hvor, samt statlig kjøp av tjenester der konsesjonskravene ikke lar seg oppfylle med bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Post- og teletilsynet overvåker at konsesjonskravene oppfylles. Forsatt gir monopolet på lukket brevpost inntil 50 gram Posten en konkurransefordel, men dette vil forsvinne når EU implementerer et felles marked for alle typer posttjenester i 2011²³.

²² "Utbyttet fra Statkraft vil normalt ligge i øvre kvartil": St.meld.nr.13 (2006-2007): "Et aktivt og langsiktig eierskap", b(s. 102)

²³ Konsesjon til Posten Norge AS pr 18.12.2006

En viktig virkning av omdanningen av Posten er den store reduksjonen i antallet tradisjonelle postkontor²⁴, og ikke minst framveksten av nyskapingen Post i Butikk fra 1. mars 2002.

Tabell 5.3 Antall postkontorer, filialer og Post i butikk, 1955-08

	1955	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2008 (ca)
Postkontor	4946	2100	887	303	303	303	303	180
Postfilial		128	374	0	0	0	0	0
Post i Butikk			0	1175	1201	1196	1184	1300
Sum	4946	2228	1261	1478	1504	1499	1487	1480

Kilde: St.meld.nr. 12 (2007-2008) Om verksemda til Posten Norge AS

Til tross for skepsis mot effektene på små lokalmiljøer av å miste postkontoret da planene kom, er Post i Butikk (PIB) blitt en vellykket reform, og av tre hovedgrunner: For det første, etter tilvenningen til det nye systemet oppdaget folk av tilbudet av de tjenestene som ble mest etterspurt, var minst like godt som før, og ved å utnytte butikkenes åpningstid fikk flertallet av PIB'ene en lengre åpningstid enn ved postkontorene. For det annet, nedleggningen av ulønnsomme postkontorer frigjorde ressurser for satsing på andre områder. Og for det tredje, PIB er et vellykket eksempel på hvordan et samarbeid mellom en offentlig eid aktør og private aktører kan gi gevinst for begge parter. Butikkpersonalet kan utnyttes bedre, og butikkene som fikk postfunksjoner opplevde omsetningsøkning.

Postens kvalitet, i praksis hvor stor andel av sendingene som når mottaker innen et gitt tidsmål, bestemmes i konsesjonsvilkårene og overvåkes av Post- og Teletilsynet. Leveringskvaliteten økte raskt fra 1999 til 2004, men deretter har Posten hatt problemer med å nå målet. I de siste årene har det vært en økning i klager og misnøye, og det er utviklet rutiner for håndtering av disse. Fra 2002 er det innført regelmessige målinger av kundetilfredshet og omdømme, og begge forhold har vist en positiv utvikling. Posten har i dag høy anseelse blant fornøyde kunder.

Posten har etter omdanningen til statseid selskap (dvs. omdanning til særlovsselskap i 1996 og AS i 2002) gjennomgått en voldsom omstrukturering, utvikling av nye tjenester og ekspandert inn i et nordisk marked for sine tjenester. Driftsinntektene har økt fra 12 milliarder i 2002 til nær 13

²⁴ Her kan man observere at flere postkontor ble nedlagt også før etableringen av Posten Norge as

milliarder i 2007²⁵. Samtidig er kostnadene redusert. Andelen av postens inntekter som kommer fra monopoltjenester har falt fra 24 prosent i 2003 til nå ned mot 10 prosent.

Posttjenester er arbeidsintensive, og rasjonaliseringen etter fristillingen ledet til en av de største nedbemanninger i norsk historie. Mot slutten av 1990-årene hadde posten nesten 30 tusen ansatte. I årene 2000-2006 ble hver tredje arbeidsplass nedlagt, og antallet ansatte redusert med 7 800 årsverk. Vel 30 prosent av disse fikk etter hvert ny jobb i posten, mens tilsiget til uførepensjon var 3001 personer totalt i årene 2000-2006²⁶. Fra 2006 har sysselsettingen igjen økt svakt, til nå (ca) 26 tusen personer. Omsetningen per ansatt er nesten doblet på seks år.

Denne bedriftsøkonomiske suksess har, for eieren staten, ført til at posttjenester har gått fra å være en subsidiert virksomhet til å bli en inntektskilde.

Tabell 5.4: Nøkkeltall for Posten Norge AS 1999-07

Millioner kr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Driftsinntekter	11949	12024	12486	11983	12193	12648	12755	12275	12700
Driftsresultat	624	-906	222	-46	346	1131	873	864	225
Årsresultat	438	-680	461	-43	402	-	650	673	822
Statlige kjøp	570	540	540	372	305	316	326	0	0
Utbytte til staten	131	0	300	0	121	466	0	471	506
Netto eierinntekt	-439	-540	-240	-372	-184	150	326	471	488

Kilder: St.meld.nr. 12 (2007-2008) Om verksemda til Posten Norge, Årsrapport 2007, 2003, 2000 Posten Norge

Fra 2006 er eierens vurdering at overskuddet fra monopolelementet er stort nok til å dekke de bedriftsøkonomisk ulønnsomme samfunnsforpliktelsene, slik at disse i realiteten da ivaretas av Posten ved en virksomhetsintern kryssubsidiering. Posttjenestene i Norge har altså på 7 år utviklet seg fra å koste staten en halv milliard, til nå å gi en halv milliard i inntekt.

Det er neppe tvil om at denne utviklingen har et sterkt innslag av overgangseffekter. Omstruktureringen til en markeds- og kundeorientert virksomhet innebar nedlegging av ulønnsom virksomhet, og med det en engangs forbedringseffekt på driftsresultatene i årene etterpå. Både

²⁵ Dette er tall for Posten Norge AS. For hele konsernet har driftsinntektene økt fra 15 milliarder i 2002 til 27,4 milliarder i 2007

²⁶ St.meld.nr. 12 (2007-2008): "Om verksemda til Posten Norge AS"

Samferdselsdepartementet og Posten selv legger til grunn at framover blir konkurransen hardere og mer krevende, både fordi de siste rester av nasjonale monopoler vil forsvinne, ny teknologi leder til konstante omstillingspress, og flere at de nasjonale postverkene (Tyskland og Holland) er blitt gitt en ennå friere stilling til å forfølge bedriftsøkonomiske foretaksmål på et europeisk nivå

Våren 2008 oppsummerer Samferdselsdepartementet sin gjennomgang av Postens virksomhet på følgende måte: *”Lønsemåda i Posten er i dag generelt betre enn nokon gong, samtidig har utviklinga i kvaliteten på dei samfunnspålagte tenestene vore for dårlig”* (St.meld 12 2007-08, s 7). Videre uttrykkes en frykt for at en ytterligere markedsliberalisering vil aksentuere en spenning mellom samfunnsmål og foretaksøkonomiske hensyn, en spenning som har en utpreget geografisk dimensjon: De store fortjenestemulighetene ligger i storkundemarkedet i sentrale strøk, mens å betjene husholdninger i spredtbygde strøk er tapsbringende.

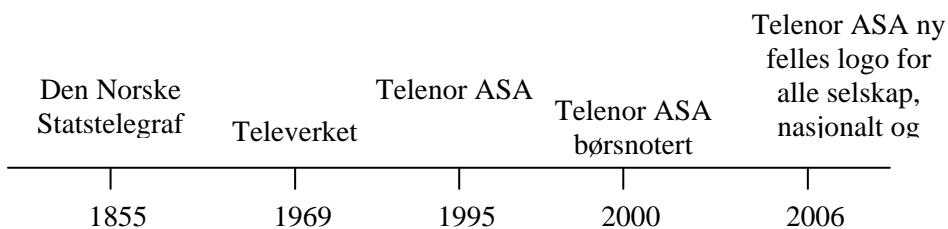
Dette setter selvsagt eieren på en krevende prøve å årene som kommer. En full liberalisering vil komme fra EU. Dette vil neppe bety så mye: Posten er vel klar over dette, og andelen av postens inntekter fra monopolsegmentet har vært fallende i mange år, - og går snart under 10 prosent. Den ivaretagelse av samfunnsmål som posten i dag utfører ved å nytte monopolinntekt til å subsidiere underskuddsaktivitet vil måtte opphøre, - og erstattes med statlige kjøp av tjenester (noe som er lovlig i EU-retten så lenge produsentinntekten ikke oversiger kostnadene). Regjeringen gir klart uttrykk for at den foretrekker ordningen med monopol og krysssubsidiering, og arbeider for å forsinke EUs tidsplan. Statens utbyttekrav er en annen viktig rammebetingelse for selskapet: I Stortingsmelding 12 (2007-08) reduseres avkastningskravet fra 10.8 til 10.0 prosent, mens utbyttepolitikken som ble knesatt av den forrige regjeringen videreføres: Det innebærer et signal om et fortsatt uttak av utbytte beregnet til statens innlånsrente multiplisert med (en ekstern ekspertvurdering av verdien på) egenkapitalen, - men oppad begrenset til 75 prosent av overskudd etter skatt. Siden omdanningen fra særlovsselskap til aksjeselskap i 2002 har vedtektene bare blitt endret en gang (i 2006) ved å pålegge Posten å følge målloven bestemmelser på samme måte som for forvaltningsorganer.

5.2.3 Telenor ASA

Telenor kan på mange vis karakteriseres som en suksesshistorie hva gjelder omstilling av offentlig virksomhet. Det skiller seg fra de andre selskapene analysert i denne rapporten fordi selskapet ikke bare er fristilt til et offentlig eid aksjeselskap, men videre del- privatisert og børsnotert. Selskapet er i dag

et av de mest lønnsomme teleselskapene i Europa, og har store inntekter også i Sørøst Asia. Telenor er en av verdens raskest voksende mobiloperatører²⁷, og Dow Jones bærekraftindeks utpeker Telenor konsernet som sektorleder innen mobil telekommunikasjon. Men konsernet er ikke bare leverandør av teletjenester. Telenor er også Nordens største distributør av TV-tjenester og er dermed delt inn i tre forretningsområder; mobilvirksomheter i 12 land, i tillegg til fastnett - og kringkastningstjenester i Norden. Mobilvirksomheter er Telenors primære fokusområde for fremtidig vekst.

I 1994 ble Televerket et offentlig eid aksjeselskap. Ett år senere ble navnet endret til Telenor. I desember 2000 ble Telenor delvis privatisert og børsnotert. Februar 2006 lanserte Telenor sin nye logo som også ble adoptert i Telenors utenlandskeide selskap for å bidra til å bygge sterkere bånd mellom bedriftene i Telenor konsernet²⁸. Telenor ASA var pr. 31. mars 2008 eid 53,97 % av Den Norske Stat ved Nærings- og Handelsdepartementet²⁹.



Telenor ASAs virksomhet er basert på formidling av tale, informasjon, kunnskap og underholdning til sluttbruker gjennom et bredt spekter av moderne kommunikasjonstjenester. Tjenestene baserer seg både på trådløse kommunikasjonsplattformer som mobil-, satellitt- og kringkastningsnett, og faste plattformer, som telefoni, Internett og kabelnett. Telenor har gjennomgått viktige endringer - fra å være en sterk, nasjonal operatør med en betydelig internasjonal portefølje, til å bli en internasjonal leverandør i verdensklasse av mobile kommunikasjonstjenester. Telenor har nå mobiloperasjoner i 12 markeder verden over, og mange av disse er i sterk vekst. Telenors strategi er å opprettholde selskapets ledende posisjon i Norge og Norden, og samtidig utvikle lønnsomme internasjonale mobilselskap i vekstområder.

²⁷ Telenor konsernet har mer enn 143 millioner mobilabonnenter verden over (www.telenor.no)

²⁸ http://www.telenor.com/about/who_we_are/our_history/chronology/

²⁹ www.regjeringen.no/nb/dep/nhd

Telenors omsetning har vokst kraftig siden omdannelsen til aksjeselskap i 1994. I følge tabell 5.5 under, ser vi at Telenor har levert positive resultater siden 1995, med unntak av året 2002.

Tabell 5.5 Driftsinntekter og resultat for Telenor, 1994-2007

Millioner NOK	1994	1998	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
Driftsinntekter	18.444	28.910	36.602	40.604	48.664	60.591	66.566	91.077	92.473
Driftsresultat	2.726	3.797	3.629	3.177	-320	7.367	11.705	17.708	14.985
Årsresultat	1.875	1.710	1.076	7.079	-4.298	7.413	9.134	18.535	19.203

Kilde: Årsmeldinger Telenor 1994-2007 (<http://www.telenor.com/ir/reports/>)

Det store økningen i årsresultatet fra 2000 til 2001 kan forklares bl.a. ved at Telenor gikk på børs 4. desember 2000, og begynte da å få store inntekter fra mobilisatsingen i utlandet. Den enorme veksten i driftsinntekter de påfølgende år er først og fremst et resultat av mobiltelefoni, og da særlig i utlandet. I 2007 kom omlag 2/5 deler av Telenor konsernets driftsinntekter fra mobiltelefoni utland³⁰. Det er dog verdt å merke seg at Telenor også tjener bra på fasttelefonitjenester som i 2007 utgjorde 20% av konsernets driftsinntekter. Under fasttjenester ligger bredbånd og internettjenester, som er en av hovedårsakene til at inntektene her holder seg høye. Det negative resultatet i 2002 skyldes stort sett nedskrivninger, særlig i enkelte utenlandseide selskap (DiGi.Com i Malaysia, DTAC i Thailand, Sonofon i Danmark), men også andre nedskrivninger som en konsekvens av nedgang i verdien på selskapets aksje. I tillegg hadde Telenor dette året store utgifter i forbindelse med restruktureringer i selskapet på nærmere 1 milliard kroner³¹.

Konsernets lønnsomhet har økt i perioden og kan sies å ligge på et nivå som står i forhold til den forretningsmessige og finansielle risikoen. Selskapet har siden 2002 økt årlig utbytte fra 45 øre per aksje til 3,40 kroner for regnskapsåret 2007. I 2006 mottok staten 3,4 milliarder kroner i utbytte fra Telenor. Dette utgjør 11,5% av det totale utbytte staten tar ut i selskapene hvor staten er hel eller delvis eier (se tabell 5.18 i avsnitt 5.3.3).

³⁰ Årsrapport 2007 Telenor ASA

³¹ The Annual Report 2002 Telenor

Tabell 5.6 Utbetalt utbytte i norske kroner per aksje i Telenor, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Utbytte	0,35	0,45	1,00	1,50	2,00	2,50	3,40

Kilde: <http://www.telenor.no/om/ir/utbytte/>

Da telekommunikasjonssektoren i samtlige EU/EØS- land ble fullt ut liberalisert 1. januar 1998, skjedde dette først og fremst med bakgrunn i den sterke teknologiske utviklingen i sektoren, hvor EU var opptatt av at Europa skulle holde tritt med USA og Japan. Det norske telekommunikasjonsmarkedet er underlagt lov om elektronisk kommunikasjon av 25. juni 2003 (den såkalte "ekomloven")³². Det er liten tvil om at EU- lovgivning på telekommunikasjonssektoren (i dag hele "informasjonssektoren") er drivkraften bak, og den direkte årsaken til, konkurranseutsettingen også i det Norske markedet, samt del- privatiseringen av Telenor.

Telenor var pålagt landsdekkende leveringsplikt (USO - Universal Service Obligation) gjennom konsesjonsforpliktelser for fastnettet inntil denne utløp 1. september 2004. Deretter ble ekomforskriftens krav til leveringspliktige tjenester videreført i avtale mellom Telenor og Samferdselsdepartementet. USO-forpliktelsen omfatter blant annet leveranse av PSTN-telefoni til alle husholdninger og bedrifter, opprettholdelse av betalingstelefoner, tilpasninger for funksjonshemmede og opprettholdelse av varslingstjenester. I tillegg var Telenor i 2007 pålagt spesielle samfunnsplågte tjenester (SSO - Special Service Obligation) til totalforsvaret etter avtale med Post- og teletilsynet, kystradioen etter avtale med Justis- og politidepartementet, tjenester til Svalbard og nødnummer for politi, brann og ambulanse. Telenor mottar ingen kompensasjon for USO- forpliktelsene, mens for de samfunnsplågte tjenester mottok Telenor en kompensasjon på 78 millioner kroner i 2007 og i 2006, og 77 millioner kroner i 2005. Dette viser at selv om selskapet er definert av staten som et selskap med forretningsmessige mål, har Telenor en del samfunnsmessige forpliktelser selskapet er pålagt å ivareta utover dette.

5.2.4 Jernbane

Fra i over 100 år å være et av industrisamfunnets fremste symboler, ble 1960-tallet preget av laber nyinvestering og synkende status for jernbanen. Frigivelsen av bilkjøp i Norge innebar et veiskille. I 1969/70 ble elektrifiseringsplanen av 1952 fullført, og damplokomotivene var fullt ut erstattet av elektriske og dieseldrevne lokomotiver. Dette reduserte reisetiden på en rekke strekninger, og førte til vekst i togtrafikken. Jernbanen fikk også en kraftig trafikkvekst etter energikrisen på 1970-tallet. Allerede i 1990 ble

³² Se www.npt.no: "Regelverk"

det etablert et økonomistyringssystem som innebar at forvaltningsbedriften NSB ble delt i en trafikkdel og en infrastrukturdel i plan- budsjett- og regnskapsmessig sammenheng. Formålet med et slik regnskapsmessig skille var å synliggjøre statens rolle som infrastrukturholder, bidra til en utvikling mer i retning av bedriftsøkonomisk tenkning, og samtidig ivareta myndighetenes muligheter til samferdselspolitisk styring³³. I 1996 ble trafikkdelen av NSB omgjort til et særlovselskap, og det statlige forvaltningsorganet Jernbaneverket opprettet med ansvar for jernbanens infrastruktur. I 1999 hadde jernbanen fått et positivt omdømme som en rask, behagelig og effektiv offentlig reise måte, mye på grunn av suksessen til Gardermobanen (Flytoget AS fra 2003) som transporterer reisende til den nye hovedflyplassen.

Jernbanen i Norge opplevde igjen vanskelige tider på begynnelsen av år 2000. Nedgang i trafikken som følge av store veiutbygginger, frislipp av ekspressbussruter parallelt med jernbanen og etablering av lavprisselskaper i luftfarten har preget inngangen til 2000-tallet. I 2003 hadde jernbanen imidlertid igjen trafikkvekst. Økningen var sterkest i lokaltrafikken på Østlandet. I 2004 er jernbanen inne i en kraftig vekst i godstrafikken og persontrafikken har fortsatt å øke. 1. januar 2007 åpnet det norske jernbanenettet også for utenlandske selskaper som ønsker å kjøre godstog i Norge³⁴. Norge oppfyller med dette EUs Jernbanepakke I som regulerer selskapenes adgang til de nasjonale jernbanenettene i Europa. Flere utenlandske godstogselskaper kjører allerede godstog til eller fra Norge, og har tillatelse til å ta med gods også på innenlandske strekninger, såkalt kabotasje. Fra 2003 frem til i dag har antall selskaper med tillatelse til å kjøre tog i Norge økt til 13 selskaper³⁵.

Utviklingen i EU har dermed vært viktig for det som har skjedd i Norge. Liberaliseringen har dog hittil vært konsentrert om godstransport. Et integrert jernbanenett og jernbanemarked er sett på som viktig for å få realisert målsetningen om fri flyt av varer, og da særlig gods. Det er også

³³ NAVO Rapport/02, 2003: "Hva har skjedd i kollektivtransportsektorene? Å få markedet på skinner"

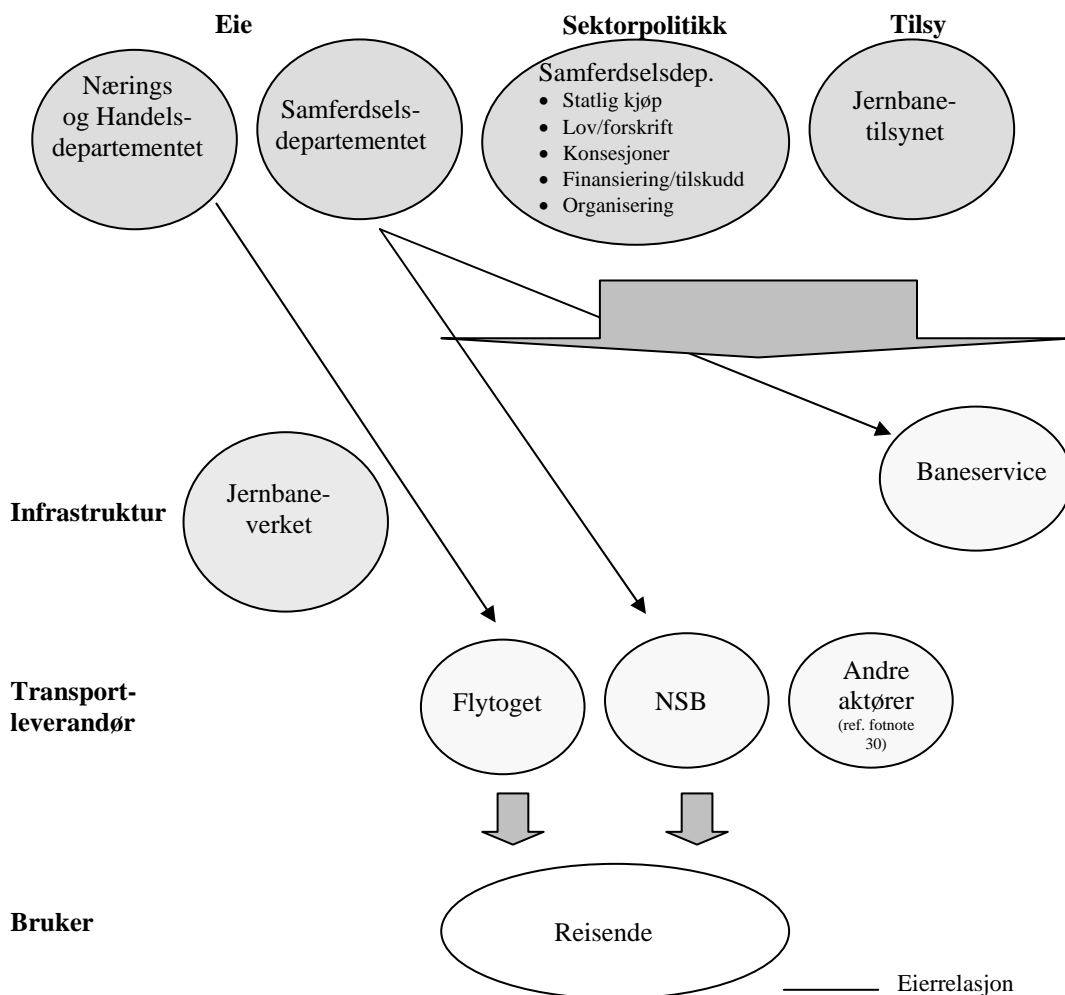
³⁴ Allerede fra 15.mars 2003 ble nettet åpnet for selskaper som kjører grenseoverskridende trafikk.

³⁵ Følgende togselskap har sportilgangs- avtale med Jernbaneverket: NSB AS, Flytoget AS, NSB Anbud AS (Gjøvikbanen), MTAS AS (Malmtrafikk), Cargo Net AS, Green Cargo AB, GM- gruppen, OBAS (Ofotbanen AS), Tågakeriet, Ny Inlandsgods AB, Hector Rail, AS Valdresbanen, Veolia Transport Norge (tidl. Connex Tog AS). Noen av togselskapene har kun tillatelse til å trafikere begrensede deler av det statlige jernbanenettet. En oversikt finnes på statens Jernbanetilsyns hjemmesider; www.sjt.no

ansett som viktig å styrke jernbanens konkurransekraft overfor veitransport. EU- regelverket stiller krav om organisatorisk skille mellom infrastruktur og trafikkdel, samt regnskapsmessig skille mellom gods- og passasjertransport. Det kreves videre at uavhengige organer står for tildeling av sporkapasitet, lisensiering av foretak med mer.

EØS- avtalen har dermed vært en viktig drivkraft for liberalisering, men norske myndigheter har også hatt et eget ønske om økt konkurranse på sporet. Økt konkurranse er sett på som et virkemiddel for økt effektivitet og mer og bedre transport per offentlige krone. Et bedre transporttilbud er på sin side viktig for å styrke jernbanens konkurransekraft overfor personbilen.

En oversikt over roller og aktører i jernbanesektoren per i 31.12.2007 kan presenteres som i følgende figur:



Figur: Oversikt over roller og aktører i Jernbanesektoren

NSB AS

I 1990 ble forvaltningsbedriften NSB delt i en trafikkdel og en infrastrukturdel i plan-, budsjett- og regnskapsmessig sammenheng. I desember 1996 ble forvaltningsorganet Jernbaneverket skilt ut fra NSB med ansvar for jernbanens infrastruktur og trafikkdelen av NSB omgjort til et særlovsselskap, 100% eiet av staten, dvs. Samferdselsdepartementet. Selskapet har som formål å drive jernbanetransport og virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette. Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskap eller gjennom andre selskaper det har eierandeler i eller

samarbeider med³⁶. Persontrafikk med tog og buss, samt godstrafikk på jernbane utgjør NSBs hovedvirksomhet.

NSB utfører transporttjenester med tog for staten. Avtalen omfatter et spesifisert togtilbud som det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt å drive, men som staten anser det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde. Inntektene fra staten utgjør om lag 40% av den samlede omsetningen av persontransport med tog. Dette representerer dermed subsidiering fra staten og er prisen å betale for å opprettholde dagens tilbud.

Spørsmålet knyttet til utviklingen av jernbaneinfrastrukturen, regulatoriske spørsmål og betingelsene for bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontog-ruter, har stor betydning for selskapets virksomhet. Skinnegangen er underlagt Jernbaneverkets forvaltningsansvar. Ansvaret for omfanget av og betingelsene for statlig kjøp av persontransporttjenester er under Samferdselsdepartementet som kjøper av persontransporttjenester. Ansvaret for regulatoriske spørsmål innen jernbanesektoren er underlagt Samferdselsdepartementet³⁷.

Konsernet NSB er delt inn i flere virksomhetsområder og består av en rekke hel- og deleide datterselskaper. Morselskapet NSB AS ivaretar konsernfunksjonen og persontogvirksomheten, mens bussvirksomheten blir drevet av Nettbuss- konsernet som omfatter persontransport med buss, samt spesialtransporter. Godsvirksomheten drives av CargoNet- konsernet med datterselskapet CargoNet AB. NSB eier 55% av CargoNet AS, hvor svenske GreenCargo AB er den andre aksjonæren. I tillegg til å operere som transportleverandør, driver NSB også eiendomsvirksomhet som består av virksomhetene i ROM- konsernet og NSB Eiendom AS³⁸.

Ser vi på den bedriftsøkonomiske utviklingen i NSB AS har NSB hatt en økning i driftsresultat fra 2002 på 108 mill kroner til 731 millioner kroner i 2007. Driftsresultatet for konsernet i 2007 viser en bedring på 63 millioner

³⁶ St.meld.nr.13 (2006-2007): "Et aktivt og langsiktig eierskap"

³⁷ Statens jernbanetilsyn ble opprettet 1.oktober 1996 som et forvaltningsorgan og er en selvstendig etat underlagt Samferdselsdepartementet. Tidligere lå tilsynet i NSB og omfattet kun privatbanene. NSB hadde selv tilsyn med egen virksomhet. Jernbanetilsynet fikk ansvar for å følge opp både kjørevegen og trafikkdelen, altså både Jernbaneverkets og NSBs virksomhet. Statens jernbanetilsyn er utøvende kontroll- og tilsynsmyndighet for jernbanevirksomheter, inkludert trikk og T-bane, i Norge. Aktivitetene til tilsynet blir finansiert over det ordinære statsbudsjettet. Per 15. oktober 2007 har tilsynet 22 ansatte med variert bakgrunn fra privat og offentlig sektor.

³⁸ www.nsb.no/om_nsb/konserninformasjon

kroner i forhold til fjoråret, hvor 45 millioner kroner av bedringen skyldes økte salgsgevinster. Årsresultatet i 2002 var på 6 millioner kroner, og hadde økt til hele 545 millioner i 2007. Dette viser en sterk økonomisk vekst i selskapet, og en bedring på 34 millioner kroner fra året før. Resultatforbedringene skyldes i hovedsak betydelige forbedringer i persontogvirksomheten som følge av større kostnadseffektivitet og positiv trafikkutvikling, særlig etter 2003, økte volumer (godssiden hadde bl.a. en vekst på 30 % over årene 2004 og 2005 i antall transporterte enheter), og bedret resultat i den norske delen av godsvirksomheten, bedret drift i bussvirksomheten, samt økte salgsgevinster fra eiendomshandel.

Den nasjonale ansvaret for persontransport med tog ligger i Samferdselsdepartementet. Siden politikken mål på dette område er andre enn det den rene markedsetterspørselen oppviser, subsidierer staten tilbudet ved å 'kjøper' transporttjenester. Dette kjøpet har de tre siste årene ligger rundt 1,5 milliarder kroner, vel en halv milliard mer enn på slutten av 1990-årene. Den offentlige subsidieringen per passasjerkilometer³⁹, har ligget svært stabilt siden 2002.

³⁹ Trafikkvolum angis som antall reiser og som transportarbeid, dvs. antall reiser multiplisert med antall kilometer kjørt per reise (St.meld.nr.18 "om virksomheten til NSB AS for perioden 2007-2009)

Tabell 5.7 Nøkkeltall for NSB konsern, 1995-2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2007
Driftsinntekter					6912	6925	7710	8242	9167	9994
Årsresultat					-1081	-325	6	90	511	545
Utbytte	0	0	0	0	0	0	0	0	246	380
Offentlige kjøp⁴⁰	858	967	975	930	980	987	1298	1436	1 510	1 592
Passasjer- km						2653	2264	2390	2517	2731
Subsidie per enhet						0,37	0,57	0,60	0,60	0,58

Kilde: Årsrapporter NSB konsern 1995- 2007

Særlovselskapet NSB BA ble 1. juli 2002 omdannet til et aksjeselskap eid av staten ved Samferdselsdepartementet. Ved omdanningen fikk selskapet tilført 500 millioner kroner i egenkapital. I 2003 fikk NSB tilført nye 200 millioner kroner i forbindelse med underdekning av selskapets pensjonsordning i Statens pensjonskasse⁴¹.

For første gang i 2006 utbetaler NSB utbytte til staten på 246 millioner kroner. I 2007 var betalte NSB utbytte til eier på til sammen 380 millioner kroner.

Hva gjelder kvalitet og kundetilfredshet, har NSB siden 2000 gjennomført undersøkelser på punktlighetsutvikling og kundetilfredshet. Den gjennomsnittlige punktligheten for persontog har fra 2001- 2005 stort sett vist oppgang, men fra 2005-2006 viser den en nedgang. Denne nedgangen skyldes ifølge NSB selv store snøfall, driftsuhell og omlegging av regelverk for siktforhold ved usikrede planoverganger. Når det gjelder kundetilfredsheten viser denne en jevn oppgang fra 2002- 2006 både på persontog, lokaltog, og regiontog (NSB Kundetilfredshetsindeks (KTI)). NSBs

⁴⁰ Hva gjelder offentlig kjøp av persontrafikk, er NSB opptatt av at samfunnsverdiene som ligger i togparken blir ivaretatt på en forsvarlig måte i fremtidig rammeavtale. Dette er viktig av to årsaker: 1) Sikre at verdiene som allerede er investert i togene ikke går til spille, 2) Sikre at operatørene har nødvendig insitament/trygghet til å investere i nytt materiell. For å ivareta verdiene som ligger i eksisterende togmateriell, er NSB opptatt av å sikre restverdiene knyttet til tog som i framtiden måtte bli konkurranseutsatt (St.meld.nr.18 ”om virksomheten til NSB AS for perioden 2007-2009). Offentlige kjøp av tjenester er definert som tjenester som ikke gir bedriftsøkonomisk lønnsomhet, men som myndighetene ønsker utført av samfunnsmessige hensyn, og kjøpes til priser som avtales mellom myndighetene og NSB og klassifiseres som driftsinntekt. Kjøpet skjer gjennom årlige forhandlinger og påfølgende bevilgninger gitt over stats- og fylkesbudsjetter (NSB Årsrapport 2003)

⁴¹ Jf. St.prp.nr. 62, Inst.S.nr 180 (2001-2002)

omdømme er dermed styrket de siste årene, og konsernet ligger nå på en 33 plass av 120 norske bedrifter i profilundersøkelsen fra MMI. Kundetilfredsheten for pensontogvirksomheten i 2007 var marginalt lavere enn i 2006, mens punktligheten endte på 87,4 prosent, det samme som året før. Godstogvirksomhetens punktlighet var 90 prosent.

Flytoget AS

Da Stortinget 8. oktober 1992 landet på Gardermoen som stedet for ny hovedflyplass, ble det samtidig vedtatt at tog skulle være det viktigste transportmiddelet. NSB Gardermobanen AS ble et datterselskap av NSB. Det oppstod en svært turbulent periode under utbyggingen av banen med store kostnadsoverskridelser, men Gardermobanen ble åpnet i 1998 samtidig med Oslos nye hovedflyplass. 15. juni 2001 ble Gardermobanens gjeldstyggende infrastruktur overført til Jernbaneverket, og togdriften ble videreført i Flytoget AS som et datterselskap av NSB. 1. januar 2003 ble Flytoget AS overtatt av Samferdselsdepartementet, og derifra overført til Nærings- og handelsdepartementet i 2004. Det var i hovedsak to grunner til å skille Flytoget fra NSB. For det første er det et mål å sikre Flytogets konkurransekraft i forhold til alternativ transport til og fra Gardermoen, ikke minst ut fra samfunnsøkonomiske, herunder miljømessige argumenter. Selskapet skal samtidig drive kommersielt og med overskuddsmål. For det andre skal utskillelsen gjøre det mulig for Flytoget og NSB AS å konkurrere om de transportoppdragene som settes ut på anbud. Ønsket om å etablere en konkurrent til NSB var et uttalt mål⁴².

I år 2000 sanerte Stortinget gjeld og gav selvstendighet til Flytoget. Regjeringen la i april 2000 fram sitt forslag til gjeldsstruktur, organisering og eierskap for NSB Gardermobanen AS. I juni 2000 behandlet Stortinget Regjeringens forslag, og vedtok blant annet at Flytoget skulle etableres med verdi på anvendt kapital tilsvarende 1 714 millioner kroner, hvorav 670 millioner i egenkapital, og videre at NSB Gardermobanen AS' infrastruktur skulle overføres til Jernbaneverket. I tillegg ble det vedtatt at en kjørevegsavgift innføres for å dekke drift og vedlikehold av banen, samt en egen avtale mellom Flytoget og Jernbaneverket som skal sikre at banen holder en høy standard. "Flytoget AS organiseres som et datterselskap 100% eid av NSB med en stor grad av frihet og selvstendighet i tråd med det som er skissert i Innst. S. nr 237 (1999-2000). Organiseringen vurderes på nytt om to år"⁴³.

⁴² St.prp.nr.1 Tillegg nr 2 (2002-2003)

⁴³ www.flytoget.no

Siden 2002 har selskapet opplevd positiv økonomisk utvikling. Det er den sterke passasjerveksten som er hovedårsaken til denne utviklingen. Dette må hovedsakelig ses som et resultat av at flytrafikken har økt kraftig⁴⁴. Selskapet har i flere år slitt med underskudd, men har klart å snu underskudd til overskudd, og i 2004 gikk Flytoget for første gang med overskudd. Driftsinntektene i 2007 ble 689 millioner kroner, som tilsvarer en økning på 62 millioner i forhold til året før. Videre, ble driftsresultatet 192 millioner kroner mot 157 millioner i 2006, mens ordinært resultat før skatt ble 182 millioner. Det er en forbedring på 37 millioner kroner fra 2006.

Tabell 5.8 Driftsinntekter og –resultat for Flytoget AS 2001-07

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Driftsinntekter	459	472	491	507	565	627	689
Driftsresultat	-55	-44	16	61	112	157	192
Årsresultat	-122	-106	-41	30	75	144	182

Kilde: Årsrapporter Flytoget 2002-2007

Årsresultatet for Flytoget AS i 2005 var på 75 millioner kroner, mot et underskudd på 106 millioner kroner i 2002. 2007 ble et godt år for Flytoget med god vekst i omsetning og lønnsomhet og et årsresultat på 182 millioner kroner. Resultatet er det beste noensinne og skyldes blant annet sterk markedsvekst og økt markedsandel i kombinasjon med god kostnadsstyring

Videre hadde selskapet en vekst i antall passasjerer på 9,6 % i 2007, og transporterte totalt 5,4 millioner passasjerer. Oslo Lufthavn hadde i samme periode en økning på 8,7 % reisende med størst økning i privatmarkedet. Selskapets markedsandel har vært høy siden oppstarten i 1998 og ligger nå på 36 %. Dette er en økning på 1,5 prosentpoeng siden 2005⁴⁵.

Tabell 5.9 Antall reiser (i mill) samt markedsandel for Flytoget AS 2001-07

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall reiser	4,085	3,957	3,904	4,180	4,436	4,900	5,400
Markedsandel (%)	34,8	34,6	32	33	31,5	34	36

Kilde: Årsrapporter Flytoget 2002-2007

Selskapet var frem til 2005 ikke vurdert til å være i utbytteposisjon. Fra 2006 hadde imidlertid selskapet for første gang mulighet til å utbetale utbytte. Årsoverskuddet i 2006 ble på 103,8 millioner kroner, og styret foreslo at det av dette skulle utdeles 32 millioner kroner i utbytte og at 71,8 millioner

⁴⁴ St.meld.13 06/07

⁴⁵ Kilde: Reiseundersøkelsen i 2007, som referert i Flytogets årsrapport 2007

kroner skulle overføres til annen egenkapital. Årsoverskuddet i 2007 ble på 130,5 millioner, og styret foreslo at 65 millioner kroner skulle utdeles i utbytte og at 65,5 millioner skulle overføres til annen egenkapital. Selskapets frie egenkapital etter avsatt utbytte utgjorde 157 millioner kroner pr. 31. desember 2007.

Hva gjelder kundetilfredshet hevder flytoget selv å ha svært fornøyde kunder. I selskapets egen undersøkelse sier 93 % av passasjerene at de er fornøyde, dog en liten nedgang fra 2005. Alle medarbeidere i selskapet gjennomgikk en omfattende serviceopplæring i 2007, hvilket kan antas å ha bidratt til at kundetilfredshetsindeksen⁴⁶ i Flytoget har utviklet seg positivt med et gjennomsnittlig resultat på 94,5. Dette regnes til å være svært høyt uavhengig av bransje. For fjerde året på rad havnet Flytoget blant de tre beste bedriftene i Norsk Kundebarometer⁴⁷ når det gjelder kundetilfredshet, med en førsteplass i 2008⁴⁸.

Også hva gjelder punktlighet og regularitet skårer Flytoget høyt. 99,6 prosent av togavgangene i 2006 skjedde mindre enn 3 minutter for sent, mens selskapets målsetting er 100 prosent. Punktligheten i forhold til ankomst, også innenfor en margin på 3 minutter, var på 95 prosent.

Tabell 5.10 Punktlighet og regularitet for Flytoget AS (% av alle avganger)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Punktligheit OSL	96	94	95	95	97	96	96
Regularitet	99,4	99,2	99,5	99,1	99,4	99,6	-

Kilde: Årsrapporter Flytoget 2002-2007

Baneservice AS

Baneservice ble opprettet i 1992, da NSB besluttet å skille byggherre- og entreprenørfunksjonene fra hverandre. I forbindelse med omorganiseringen av NSB i 1996 ble Baneservice en selvstendig forretningsenhet under Jernbaneverket, og i januar 2005 ble Baneservice statlig aksjeselskap med Samferdselsdepartementet som eneste eier. Baneservice er etablert som et ledd i arbeidet med å effektivisere jernbanesektoren i Norge. Regjeringen mener det er ønskelig å bidra til et velfungerende marked, og formålet med eierskapet er å legge til rette for at Baneservice blir et bedriftsøkonomisk lønnsomt selskap som opererer i konkurranse med andre aktører. Eierskapet i

⁴⁶ Kilde: Research International, som referert i Flytogets årsrapport 2007

⁴⁷ Kilde: NKB/BI;

<http://www.kundebarometer.com/index.php?content=nkbres2007&criteria=tifredshet>

⁴⁸ <http://www.kundebarometer.com/>. Senere også kåret til landets beste arbeidsplass (Aftenposten 18. mai 2008)

Baneservice AS er dermed sagt å bli vurdert på nytt når det er utviklet et vel fungerende marked for disse tjenestene.

Selskapet har som formål å tilby tjenester og produkter for utvikling, bygging, vedlikehold og drift av jernbaneinfrastruktur og annen virksomhet som står i sammenheng med dette, herunder virksomhet på andre områder hvor selskapets kompetanse og ressurser kan benyttes. Virksomheten kan utøves av selskapet selv, av heleide datterselskap, gjennom deltakelse i andre selskaper eller i samarbeid med andre⁴⁹.

Det har vært gjennomført større organisasjonsendringer i Baneservice for å tilpasse seg marked og konkurranse. Baneservice har eksistert som aksjeselskap i tre år, og nye utfordringer har resultert i behov for å endre organisasjonen. En av endringene er en synliggjøring av Baneservice's satsing på sikkerhet og kvalitet. Videre er *Marked og forretningsutvikling* en ny stabsavdeling som i tillegg til markedssjefstillingen har en nyopprettet stilling for forretningsutvikling. Flere av disse organisatoriske endringene viser hvordan Baneservice nå mer bevisst satser på brukere og kunder for å tilpasse seg økt konkurranseutsetting i markedet.

Når det gjelder den foretaksøkonomiske utviklingen for Baneservice er årsresultatet ned fra 4,6 millioner kroner i 2005 til 3,6 millioner kroner i 2006. Dette skyldes først og fremst økning i varekostnader og lønnskostnader. Økt konkurranse er også en viktig forklaringsfaktor her. I tråd med EUs første jernbanepakke ble det fra 15. mars 2003 innført full konkurranse for godstrafikken på jernbane i Norge. Dette åpnet for konkurranse mellom alle lisensierte foretak som driver godstransport. I tillegg ble planen om økt konkurranseutsetting av Jernbaneverkets tjenester, vedtatt av Stortinget samtidig med fristillingen av Baneservice, *stoppet* etter regjeringsskiftet høsten 2005, noe som medførte en reduksjon i forventet totalmarked f.o.m. 2009 på over 500 mill.kr⁵⁰. Konsekvensen av markedsbortfallet viste at det var nødvendig med tiltak for å sikre tilfredsstillende avkastning på innskutt kapital. Det viktigste tiltaket som dermed ble igangsatt var en økning i tempoet for satsing utenfor Norge (særlig i Sverige), men med en fortsatt målsetting om å opprettholde virksomhetens solide posisjon i hjemmemarkedet.

⁴⁹ St.meld.nr.13 (2006-2007) "Et aktivt og langsiktig eierskap"

⁵⁰ Baneservice Årsrapport 2006

Tabell 5.11 Nøkkeltall for Baneservice AS

	2004	2005	2006
Driftsinntekter		372,1	459,7
Driftsresultat		4,4	3,2
Årsresultat		4,6	3,6
Utbetalt utbytte	0	0	3,5
Avsetning til restrukturering		7,7	6,2

Kilde: Årsrapport Baneservice 2006

I forbindelse med virksomhetsoverdragelsen fra Jernbaneverket ble det bevilget 45,6 mill kroner fra eier til restrukturering av Baneservice AS. Tallene i kolonnene (tabell 5.11) er hva som er benyttet av dette i løpet av årene siden starten i 2005. Det ble foreslått, på bakgrunn av vedtatt utbyttmodell, å avsette 2,67 millioner kroner til utbytte for 2006 i Baneservice, mens den endelige beløpet endte på 3,5 millioner⁵¹.

Jernbaneverket

Jernbaneverket er (fremdeles) et statlig forvaltningsorgan, dvs. at i desember 1996 ble trafikkdelen av NSB omgjort til et særlovsselskap og det statlige forvaltningsorganet Jernbaneverket opprettet. Jernbaneverket har som mål å utvikle et mer effektivt transportsystem ved å blant annet bidra til å nå overordnede velferds mål og sikre bosetting og utvikling av et livskraftig næringsliv i alle deler av landet, samt å fremme utvikling av vekstkraftige regioner gjennom bedret framkommelighet og redusert reisetid slik at regioner og landsdeler knyttes bedre sammen (for flere mål se (Handlingsprogram for Jernbaneverket, september 2005)⁵².

Jernbaneverket har definert sitt ansvar for publikumsinformasjon i Serviceerklæringen⁵³. Jernbaneverkets mål med Serviceerklæringen er å synliggjøre etatens ytelser overfor kundene og samtidig bidra til en kontinuerlig forbedring av produkter og tjenester. Dette gjøres ved at kundene kan sende klager/ tilbakemeldinger til en registreringsenhet i Jernbaneverket. Sakene blir så fordelt til saksbehandlere som utarbeider oversikter over forskjellige kategorier klager, trender osv. Rapportene benyttes som underlag for prioritering av tiltak. Kunder som ønsker det, har krav på tilbakemelding fra Jernbaneverket. Det totale antall klager har økt i forhold til 2005. Dette kan ha sammenheng med at kundene fra 1. november 2005 kan sende tilbakemeldinger til Jernbaneverket via SMS-tjeneste eller e-post

⁵¹ Baneservice Årsrapport 2006

⁵² Se www.jernbaneverket.no/om_jernbaneverket/handlingsprogram

⁵³ http://www.jernbaneverket.no/om_jernbaneverket/service/

direkte til Jernbaneverkets registreringsenhet. Jernbaneverket vil utvikle flere metoder for å måle kundetilfredshet bl.a. på antall klager per mnd, stasjonsområdet, informasjon på stasjonen og informasjon ved avvik. Bare det faktum at Jernbaneverket nå gjennomfører punktlighetsrapporter og utarbeider Serviceerklæringer er et langt skritt i retning av bedre fokus på bruker. I tillegg bidrar slike rapporter og erklæringer til en oversikt for Jernbaneverket selv hva gjelder forskjellige problemer og utfordringer på de enkelte togstrekningene.

På tross av dette, har Jernbaneverket fremdeles store utfordringer hva gjelder nettopp utbygging av jernbanenettet, i tillegg til at det skal stille et komplett trafikksystem til rådighet for aktuelle togselskap. Dette innebærer at Jernbaneverket har ansvaret for vedlikeholdet av jernbanens infrastruktur, planlegger, prosjekterer og forestår gjennomføringen av nye jernbane-prosjekter, og er energileverandør både til eget jernbanenett og privatmarkedet. I tillegg har Jernbaneverket ansvaret for ruteplanlegging og fordeler sporkapasitet mellom de ulike togselskapene, samt at det har ansvaret for den operative styring av all togtrafikk.

En av hovedutfordringene for Jernbaneverket ligger i fornyelse av infrastrukturen. Jernbanenettet i Norge er basert på traseer hovedsaklig enkeltspor, hvorav flere er lagt for 100-150 år siden. Dette er dermed også et problem for NSB, som i sin §10-plan (plan som regelmessig legges fram for politiske myndigheter), for 2001 påpeker følgende:

”Det er NSBs vurdering at dagens infrastruktur er den største hindringen i forhold til å utvikle et tidsmessig togtilbud i Norge. Store deler av jernbanenettet er utidsmessig, bl.a. med svake hastighetsegenskaper. Fornyingen av infrastrukturen skjer i så lavt tempo at den ikke holder tritt med utviklingen på vegsiden”⁵⁴.

Jernbaneverket har ansvar for utvikling og drift av jernbanenett som tilfredsstillende de kravene som markedet og samfunnet stiller. Ledelsen i Jernbaneverket har gitt klart uttrykk for at bevilgningsnivået er for lavt til å få en tilfredsstillende standard på infrastrukturen. I Jernbaneverkets årsberetning for 2001 påpekes det at *”dessverre er ikke budsjettevnen like god som budsjettviljen. Allerede i statsbudsjettet for 2002 ble det klart at Nasjonal Transportplan (NTP) ikke ville bli fulgt opp med de nødvendige økonomiske midler i det første planåret. Etterslepet for investeringer var på dette tidspunkt på hele 600 millioner kroner, et nivå som er 35% lavere enn forutsatt i NTP. Dette får konsekvenser for jernbanen. Med et slikt*

⁵⁴ St.meld.nr. 48 Om NSB BAs virksomhet 2001-2003

*bevilgningsnivå vil ikke jernbanen styrke sin konkurransekraft i forholdet til andre transportformer*⁵⁵.

Frustrasjonen fortsatte i årene som gikk, men 15. juni 2004 tok Stortinget tak i dette og behandlet Innst.S.nr.240 (2003-2004 jf.St.meld.nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan (NTP) 2006-2015. Her ble det gjort vedtak om en ekstra satsing på jernbane på 10 mrd. kroner utover regjeringens forslag i neste tiårsperiode. I dette handlingsprogrammet ble stasjoner og service, tilgjengelighet, informasjon for de reisende løftet fram som viktige satsingsområder (Handlingsprogram for Jernbaneverket, september 2005). Målrettet investering, forbedret vedlikehold og endrede driftsrutiner skulle bidra til å gi dette området et løft. Jernbaneverket står overfor store omstillinger og utfordringer i årene som kommer. Dette knytter seg til både konkurranseutsetting av togtrafikken og fortsatt effektivisering, blant annet gjennom økt konkurranseutsetting av Jernbaneverkets produksjonsoppgaver⁵⁶. En slik finansieringspakke fra staten kom sent, men godt.

Videre, når det gjelder finansiering av jernbanebygging, er det foreslått flere forskjellige måter dette kan gjennomføres på. Offentlig Privat Samarbeid (OPS) prøves nå ut i tre prosjekter i vegsektoren. Formålet er å oppnå effektiviseringsgevinster. Så langt synes erfaringene gode⁵⁷. Jernbaneverket har tidligere utredet OPS-modeller for Samferdselsdepartementet. Jernbaneverket viser til rapportene "OPS-prosjekter i Jernbaneverket – Muligheter og utfordringer" (20. august 2002); jf. Jernbaneverkets brev av 22.08.2002 og "Utredning OPS-Jæren" (06.02.2003). En OPS-modell utprøvd også for jernbane vil i tillegg til å kunne bidra til forsert utbygging av jernbanenettet, være i tråd med regjeringens beslutning om å konkurranseutsette drift og vedlikehold av jernbanen, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005) Tillegg 2.

Andre aktuelle modeller er å etablere ett eller flere utbyggingssselskap, tilsvarende det som ble gjort for Gardermobanen (som en OPS-modell). Bompengefinansiering, ved å lånefinansiere utbyggingen uten å benytte en OPS-modell, vil i norsk tradisjon innebære at det etableres ett eller flere bompengeselskap, enten ett for alle, områdevis eller for hvert prosjekt. Dette skyldes at man ønsker et eget rettssubjekt som låntaker. Det utradisjonelle i forhold til bompengeprosjekter på vei, er at det *for jernbaneprojektene ikke er forutsatt brukerbetaling*. Etablering av et finansieringsselskap etter modell av Svinesundsforbindelsen AS⁵⁸, men der tilbakebetalingen skjer ved

⁵⁵ Jernbaneverkets årsberetning 2001

⁵⁶ Jf. St.prp.nr. 1 (2004-2005) Tillegg 2

⁵⁷ Jf. St.meld. nr. 24 (2003-2004) NTP 2006-2015

⁵⁸ Jf. St.prp. nr. 3 (2002-2003)

bevilgninger over statsbudsjettet og ikke med bompenger, kan også være en aktuell modell. I dette tilfellet er det opprettet et eget kapittel på statsbudsjettet der det bevilges midler som statslån til utbygging og drift av selskapet over en lengre periode fram til innkreving (evt. tilbakebetaling) starter.

Forvaltningsbedriften NSB fikk i sin tid fullmakt til å oppta lån i det private markedet til bussdriften. Dette hadde sin bakgrunn bl.a. i likestilling med private aktører, samt at fylkeskommunene inngikk avtaler mot betaling for bussdriftens ruteproduksjon. Tilsvarende kan Jernbaneverket gis egen fullmakt til låneopptak, uten at dette er noen stor prinsipiell forskjell i forhold til NSBs fullmakter, da det i begge tilfeller vil være offentlige midler som til syvende og sist finansierer investeringene.

Et alternativ med å etablere Jernbaneverket som eget rettssubjekt (som Avinor eller Helseforetakene) er ikke drøftet nærmere, men en slik omgjøring ville kunne forenkle de formelle sidene omkring lånefinansiering. Ifølge en artikkel i Aftenposten 28. april 2008 vil *"Finansiering gjennom lån fremfor årlige tilskudd fra statsbudsjettet sikre mer lønnsom og effektiv utbygging"*. Staten ville blant annet spart halvannen milliard om man hadde bygget ut strekningen Lysaker- Asker på fem år i stedet for ti, mener Jernbaneverket selv⁵⁹. Ifølge Jernbaneverkets (JBV) beregninger har staten tapt opp mot 560 millioner kroner på å bygge strekningen bit for bit over ti år. Tapte driftsinntekter er på over én milliard kroner. I dag bevilger Stortinget penger for et år av gangen, noe som flere forskere og politikere mener er en svært ulønnsom modell hvor Jernbaneverket bare kan planlegge for et år av gangen. Prosjektfinansiering vil være en langt bedre løsning, dvs. en modell hvor man budsjetterer for flere år fram i tid, mener blant andre forsker Knut Boge fra Høgskolen i Akershus og jernbaneforsker ved Transportøkonomisk Institutt (TØI), Kjell Werner Johansen⁶⁰. Det kan virke som om det er Finansdepartementet som holder igjen for å ha årlig kontroll med det som skjer og dermed i stor grad sanser infrastruktur som en ren utgiftspost, mens Samferdselsdepartementet ser på infrastrukturen som tilrettelegger for økonomisk vekst.

Tidligere Telenor-sjef Tormod Hermansen er sterk tilhenger av at Jernbaneverket fristilles til et statsforetak, som da blant annet ville kunne ta opp lån i utlandet. Det må, etter hans syn, gjøres mulig for Jernbaneverket å ta en mer offensiv rolle og opptre på en mer forretningsmessig måte. Det kan hevdes at det går mot en krise dersom det ikke blir mulig med større investeringer, og da særlig i jernbanen. I tillegg er det et problem at denne

⁵⁹ Aftenposten 28. april 2008

⁶⁰ Aftenposten 28. april 2008

type infrastruktur ikke oppfattes (av Stortinget) som tjenesteyting (slik man for eksempel gjør med flyplasser og Avinor). En fristilling av Jernbaneverket ville kunne skape et foretak med større egeninteresse i å tilby skinnegangen til flere transportører, og med frihet til å mobilisere kapital til investeringer. Jernbanetilsynet kan i en slik modell konsentrere seg om myndighetskontroll, mens Jernbaneverket kan drive etter forretningsmessige kriterier som for eksempel et statsforetak.

Ser vi da nærmere på den bedriftsøkonomiske effektiviteten i Jernbaneverket får forvaltningsorganet driftstilskudd fra staten, i tillegg til at det har inntekter fra kjøreavgifter. Men tilskuddene er som nevnt lavere enn driftskostnadene, og resultatregnskapet for Jernbaneverket i 2005 og 2006 viser et negativt årsresultat på henholdsvis 46 og 27 millioner kroner. Sammen med den ekstraordinære satsingen på jernbane på 10 milliarder kroner utover regjeringens forslag i neste tiårsperiode (jf. NTS 2006-2015), viser dette at staten vil ha store utgifter på Jernbane i hvert fall frem til 2015.

Tabell 5.12 Nøkkeltall for Jernbaneverket, 2005 og 2006

Resultatregnskap	2005	2006
Kjørevegsavgifter	109	99
Driftstilskudd	2636	2932
Andre inntekter	442	491
Sum driftsinntekter	3186	3522
Varekostnader	351	401
Personalkostnader	1645	1740
Andre produksjonskostnader	714	688
Sum driftskostnader	2709	2829
Årsresultat	-46	-27

Kilde: Jernbaneverkets årsberetning 2005, 2006

Med utgangspunkt i EUs vitbok "European transport policy for 2010: time to decide" er det planlagt at de europeiske jernbaner skal gjennomgå en omfattende reformprosess. Det administrative, operasjonelle og juridiske rammeverket vil komme til å bli vesentlig endret. Med innføring av prinsipper for konkurransenøytral forvaltning av infrastruktur og etablering av konkurransearenaer både for transporttjenester på jernbanenettet og drift og vedlikehold av infrastrukturen, legges det til rette for mer konkurranse. Hele reformprosessen drives av en felles forståelse av at et moderne jernbanesystem i Europa er nødvendig for å håndtere mobilitetsveksten i et langsiktig perspektiv.

Teknologisk utvikling og samarbeid om løsninger er nøkkelen for å lykkes. Utgangspunktet er at hvert land i Europa har bygget sine egne nasjonale

tekniske systemer, trafikkregler og signalsystem. I dag er det 19 forskjellige ATC (automatisk togkontroll)-systemer i Europa. Alle systemene har forskjellig betjening og krever eget utstyr i togene. Dette er en effektivt barriere for grensekryssende transport. Fjerning av slike teknologiske hindre er helt avgjørende for å lykkes i å gjøre jernbanetransport konkurransedyktig i framtidens europeiske transportmarked.

EU driver reformprosessene ved direktiver og forskrifter som omsettes i nasjonalt lovverk. Norge er gjennom EØS-avtalen bundet av disse. Selv om Norge ligger i ytterkanten av et integrert europeisk jernbanenett, er det grunnleggende nødvendig med tilpasninger først og fremst med det svenske jernbanenettet, men også det øvrige europeiske jernbanenettet. Hensynet til rullende materiell i internasjonal trafikk og framtidig mangfold av togselskap internasjonalt gjør det nødvendig å utvikle det norske nettet i samsvar med det europeiske.

5.2.5 Avinor AS

Avinor AS ble dannet som en fristilling av Luftfartsverket i 2003, med Samferdsels-departementet som 100% eier. Begrunnelse for fristillingen var at Avinor skal eie, drive og utvikle luftfartsanlegg ved å legge til rette for sikker og effektiv luftfart, yte tjenester innen samme område og annen virksomhet som bygger opp under foretakets hovedvirksomhet, herunder *kommersiell utvikling* av virksomheten og lufthavnområdene. Samtidig skal selskapet utføre samfunnsplågte oppgaver i henhold til lovgivning, konsesjon mv., herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver. Formålet med statens eierskap i Avinor AS er å gi publikum sikre, miljøvennlige og gode reisetilbud i alle deler av landet. Selskapet skal oppfylle de samfunnsplågte forpliktelsene på en god og kostnadseffektiv måte. Videre skal selskapet gi staten god verdiutvikling over tid. Regjeringen er opptatt av å videreføre det statlige eierskapet i Avinor AS blant annet for å ha kontroll med strategisk viktig infrastruktur og for å sikre en solidarisk overføring av ressurser mellom lufthavner med ulikt inntekspotensial på en effektiv og robust måte⁶¹.

Samlet sett skal den nye organisasjons- og eierformen bidra til bedre oversikt over pengestrømmer, opprydning i det organisatoriske, større grad av resultat- og målorientering, samt klarere skiller mellom myndighets- og ledelses/fagområder. I tillegg var et hovedargument for fristillingen ønsket om økonomisk handlefrihet for å møte økende konkurranse.

⁶¹ St.meld. nr 13 2006-2007 "Et aktivt og langsiktig eierskap"

En tydelig virkning av omdannelsen av Avinor til selskap er det faktum at årsresultat er snudd fra et negativt i 2003 på 577 millioner kroner til et positivt resultat i 2006 på 433 millioner kroner. Driftsinntektene økte med 14,5% i 2006 til 6018 millioner kroner hvorav 3515 millioner utgjorde trafikkinntekter fra flyselskapene.

Tabell 5.13 Nøkkeltall for Avinor AS 2003-2006

Resultatregnskap	2003	2004	2005	2006
Trafikkinntekter	2707	2754	3291	3515
Offentlige kjøp	250	264	35	0
Øvrige inntekter	1420	2002	1929	2503
Sum inntekter	4548	5075	5255	6018
Driftsresultat	-346	995	811	942
Årsresultat	-577	463	386	433

Kilde: Avinor konsern årsrapport 2006

Resultatfremgangen skyldes i hovedsak økte driftsinntekter, effektivisering, reduksjon i restruktureringsforpliktelsene, samt reduserte merverdiavgifts-avskrivninger. Øvrige driftsinntekter kommer i all hovedsak fra avledet virksomhet som utleie av arealer til butikkdrift, taxfree- salg, service, parkering, hoteller og annen bruk av infrastruktur. Øvrige driftsinntekter får relativt sett en økende betydning, og utgjorde i 2006 42% av totale driftsinntekter sammenliknet med 36% i 2005. Veksten i driftsinntektene skjer i hovedsak ved Oslo Lufthavn Gardermoen og de øvrige større lufthavnene. Avinor mottok ikke statlige kjøp av regionale luftfartstjenester i 2006. I 2005 utgjorde dette 35 millioner kroner.

En annen viktig faktor for resultatfremgangen i Avinor skyldes den generelle utviklingen i luftfarten. Flytrafikken økte med 10,5% fra 2005 til 2006, til 36,2 millioner passasjerer, og hadde en ytterligere økning på 6,8% til 38,7 millioner passasjerer i 2007.

Tabell 5.14 Utviklingen av flytrafikken i ved flyplasser i Norge, 2001-06

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Antall passasjerer totalt ⁶²	30,1	28,6	29,0	31,2	32,8	36,2
Flybevegelser	603	552	559	582	590	623

Kilde: Avinor konsern årsrapport 2001- 2006

Avinors økonomiske resultat er sårbart for svingninger i flytrafikken. CO2-kvoter, økt konkurranse og politisk ønske om å redusere trafikkveksten gjør fremtidsutsiktene usikre. Dersom flytrafikkveksten i Norge for eksempel

⁶² Passasjerer i millioner reisende

reduseres til 1% per år, vil Avinor gå med underskudd⁶³. Enkelte vil hevde at redusert vekst i flytrafikken vil medføre at dagens flyplasstilbud i distriktene ikke kan opprettholdes uten gjeninnføring av statsstøtte. Selv om Avinor går godt i dag er dermed marginene små. Det statseide selskapet har svært høye faste kostnader og stort kapitalbehov. Plandokumentene for luftfarten legger til grunn at Avinor skal være selvfinansierende⁶⁴. Dette kan bli vanskelig å kombinere med redusert trafikkvekst.

Den sterke trafikkveksten kombinert med skjerpede sikkerhetsregler har forøvrig gitt kapasitetsutfordringer i perioder med høy trafikk. Dette har ført til utfordringer i punktlighet og regularitet, som kan være en vurdering av kvaliteten på flytrafikken. En viktig del av Avinors samfunnsansvar er nettopp å legge til rette for punktlighet⁶⁵ og regularitet⁶⁶. Avinor har målsatt en punktlighet på minst 88 prosent og regularitet på minst 98 prosent. Denne måloppnåelsen avhenger av samspillet mellom lufthavn, flyselskaper og handlingsselskaper mv. Det er estimert at Avinors andel av forsinkelsene utgjør ca 24% (lufthavndrift og flysikkerhetstjeneste), mens andre aktører står for ca 63%. Årsaken til de resterende forsinkelsene skyldes værforhold.

Registrert punktlighet i 2006 var 81,6 % sammenliknet med 84,2 prosent i 2005. Registrert regularitet var 97,8% som er på nivå med 2005. Norsk regularitet og punktlighet er blant de beste i Europa, men har vist en nedadgående tendens de siste årene. Denne utviklingen henger blant annet sammen med anstrengelsene for en høyere kapasitetsutnyttelse hos flyselskapene som gjør totalsystemet mer sårbart for driftsforstyrrelser.

Det blir også gjennomført kundemålinger på Avinors tjenester. I 2005 er lufthavnene i Sandefjord⁶⁷ og Oslo bedre enn gjennomsnittet av europeiske lufthavner, mens Trondheim ligger omtrent på gjennomsnittet. Stavanger og Bergen ligger vesentlig under gjennomsnittet. Avinors målsetting er å være i den beste tredjedelen i Europa på pris, punktlighet og service. Resultatene fra undersøkelse gjennomført i 2005 viser at Avinor ikke oppnår målsettingen om servicenivå⁶⁸.

⁶³ Ukebrevet Mandagmorgen Nr.3/21. januar 2008; som viser til at prognoser lagt til grunn i Nasjonal Transportplan baserer seg på en årlig trafikkvekst på 2,8%

⁶⁴ Avinor "Plan for virksomheten 2007-2009" (§ 10 plan)

⁶⁵ Punktlighet er definert som antall fly i rute til endestasjon (i %)

⁶⁶ Regularitet er definert som antall planlagte flyavganger som faktisk gjennomføres (i %)

⁶⁷ Sandefjord Lufthavn Torp eies ikke av Avinor, men av et aksjeselskap med flere kommunale og 13 prosent privat eierandel.

⁶⁸ Avinor "Plan for Virksomheten 2007-2009" (§ 10 plan)

Videre er det en økning i antall årsverk fra 2006 til 2007. Økningen på 58 årsverk har i hovedsak skjedd innenfor lufthavndivisjonene og ved Oslo Lufthavn Gardermoen. Generelt er det per i dag ca 20.000 direkte sysselsatte i norsk luftfart. Inkludert ringvirkninger er tallet 60.000. Om 30-40 år ventes det at trafikkveksten vil muliggjøre en økning til 15.000 - 250.000 årsverk, dersom forholdene legges til rette for det⁶⁹.

Staten har gått fra å være en kommanderende styrer (Luftfartsverket) til en eier med rasjonelle økonomiske mål (Avinor), noe som har ført til mer rasjonell og lønnsom drift. Avinors virksomhet er finansiert gjennom brukerbetaling (luftfartsavgiftene) og kommersielle inntekter. Et mindretall av lufthavnene er for øvrig lønnsomme. Overskuddet fra de lønnsomme lufthavnene skal dermed finansiere underskuddet ved de ikke- lønnsomme lufthavnene. Staten har i tidligere år bevilget midler som skulle dekke den del av underskuddet ved de regionale lufthavnene som ikke ble dekket ved kryssubsidiering. For 2006 var det ikke behov for å bevilge midler til statlig kjøp av regionale lufthavntjenester. Det er heller ikke lagt opp til en slik bevilgning i 2007⁷⁰. Resultatet etter skatt i Avinor 2006 var på 219 millioner kroner. I samsvar med Samferdselsdepartementets fastsatte utbyttepolitikk for Avinor foreslo styret at det skulle deles ut utbytte på 324,5 millioner kroner⁷¹. Dette gav følgende disponering av årets overskudd:

Til utbytte:	324,5 millioner kroner
Til annen egenkapital	-105,6 millioner kroner

Prinsippet er at utbytte fra Avinor skal fastsettes på grunnlag av statens innlånsrentemultiplisert med den markedsverdivurderte egenkapitalen. Utbyttet skal avgrenses oppover til 75 % av overskuddet i konsernet etter skatt (St.meld. nr 15 "Om verksemda i Avinor for perioden 2006-2008"). Avinor utbetalte 26,4 millioner kroner i utbytte til staten for regnskapsåret 2005.

Internasjonale reguleringer har alltid vært viktige i internasjonal luftfart. Liberaliseringen fra tidlig 1980-tallet har i stor grad kommet som følge av utviklingen i EU, og inkluderer etter hvert også nasjonal luftfart. Økt bruk av marked og konkurranse er kjennetegn ved denne utviklingen. Dette krever at staten definerer sine roller på nytt, hvor det legges vekt på å skille myndighetsoppgaver fra operative oppgaver. EØS- avtalen har medført en gradvis utvikling mot fri markedsadgang for alle EU-godkjente flyselskap. Siden april 1997 har EU/EØS- landenes markeder vært åpne for konkurranse

⁶⁹ St.meld. nr 15 "Om verksemda i Avinor for perioden 2006-2008"

⁷⁰ St.meld.nr.13, 2006-2007

⁷¹ Årsrapport Avinor 2006

fra et hvilket som helst flyselskap registrert i andre EU/EØS-land. EU-lovgivningen, med krav om økt liberalisering og konkurranseutsetting har med andre ord uten tvil vært en driver for fristilingen av Avinor. Det er mest sannsynlig bare et tidsspørsmål hvor lenge man kan fortsette dagens krysssubsidiering mellom lønnsomme og ulønnsomme flyplasser. I tillegg har behov for ny kompetanse, teknologisk utvikling, og frihetsgrad for finansiering vært viktige argumenter i en fristillingsprosess.

Mer generelt kan man konkludere med at det er kundene som er de klare vinnerne i kampen om luftfartsmarkedet. Mulighetene for å velge reisemål og reisetidspunkt til moderate priser er kraftig forbedret. Vi opplever et stort tilbud av rabatterte flybilletter på strekninger hvor det er konkurranse fra lavprisselskaper (prisene på de dyreste billettene har riktignok ikke endret seg særlig). I tillegg merker man en bedre brukertilpassning, gjennom et bedre kundeperspektiv og økt kundeorientering.

Per i dag opplever man en uavklart situasjon i Avinor. På den ene siden skal det være fullt fokus på kommersiell drift og, samtidig, på den annen side har selskapet samfunnsplågte oppgaver i henhold til lovgivning, konsesjon mv., herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver. Uklare rammebetingelser gjør at Avinor må gjennomføre oppgaver som kanskje heller burde ligge hos myndighetene. I tillegg har Avinor betydelige fremtidige investeringsbehov, men for uklare finansielle rammer, ifølge selskapet selv. Utbyttepolitikken står sentralt for fremtidig drift, og Avinor ber i denne sammenheng staten om å få utbetale mindre i utbytte til staten til fordel for fremtidige investeringer med argument om at det er viktig å ha midler til å kunne investere i dag for å tjene penger på dette senere. I slike saker viser det seg å være store spenninger mellom de forskjellige departementer, som bl.a. Finansdepartementet og Samferdsdepartementet.

Omstillingen gikk i sin tid muligens for raskt til å få klare nok forutsetninger og rammebetingelser lagt tilrette. Dette gjør det vanskelig hva gjelder konkurranse, sikkerhet og forutsigbarhet for selskapet (bl.a. fastsetter myndighetene fremdeles flyplassavgiften). Oppsummert kan omdannelsen av Avinor til (offentlig eid) AS beskrives som en god modell så lenge politikken er profesjonell og tydelig. Videre bør man nok ha et 10 års perspektiv ved en slik analyse, det vil si at det kan være problematisk å konkludere noe per i dag.

5.2.6 Mesta AS

Mesta as ble etablert 1. januar 2003, ved at produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble skilt ut som et aksjeselskap og konkurranseutsatt. Beslutningen om å etablere Mesta var et resultat av et ønske fra politikken om å få ”mer vei for pengene”. Mens man under Statens Vegvesen ble tildelt oppdrag, må Mesta konkurrere om hvert eneste prosjekt. Mesta har til formål å tilby tjenester og produkter for utvikling, bygging, vedlikehold og drift av samfunnsinfrastruktur og annen virksomhet som står i sammenheng med dette. I 2006 har Mesta bestått av tre landsdekkende virksomhetsområder – Anlegg, Asfalt og Materialproduksjon og Drift. Fra 1. januar 2007 er det etablert et eget virksomhetsområde innen Elektro. Nærings- og handelsdepartementet eier 100 prosent av aksjene i Mesta.

Tabell 5.15 Utvalgte økonomiske indikatorer for Mesta AS

Resultatregnskap	2003	2004	2005	2006
Driftsinntekter	6 386	5 899	6 076	5 939
Driftsresultat	211	262	254	-312
Årsresultat	204	217	216	-190
Utbytte	132,2	71,0	76,5	0
Tilskudd fra Staten	357	356,5	280,1	0

Kilde: Mesta årsrapport 2003- 2006

Mesta AS har klart å opprettholde markedsandelen sin innen de ulike forretningsområdene i 2005. Årsresultatet i 2004 og 2005 viste henholdsvis 217 og 216 millioner kroner. Dette viser at Mesta skaper ”mer vei for pengene” nå enn tidligere år. Selskapet har kuttet kostnader med 1 mrd kroner siden opprettelsen. Hva gjelder den bedriftsøkonomiske utviklingen i 2006 derimot, ser vi at det fjerde driftsåret i Mesta as ga et negativt resultat for virksomheten. Driftsinntekter i 2006 var på kr 5 938,6 millioner, så å si det samme som i 2005 (se tabell 5.15). Det negative årsresultatet i 2006 skyldes i stor grad store regnskapsmessige avsetninger. I tillegg er markedet preget av overkapasitet, sterk konkurranse og forholdsvis lave driftsmarginer. Hensyntatt de regnskapsmessige avsetninger i 4. kvartal, på i alt kr 244 millioner, endte driftsresultatet i 2006 på kr -312 millioner. På grunn av dette negative årsresultatet ble det ikke utbetalt utbytte til staten i 2006, som er gjort de foregående år.

Etter opprettelsen av Mesta AS som selvstendig rettssubjekt er selskapet selv ansvarlig for omsetning og anskaffelse av prosjekter. Mesta har for øvrig mottatt tilskudd fra staten i forbindelse med omstruktureringen. Mesta har forpliktelser som vedrører restruktureringsbehov identifisert under selskaps-etableringen. Selskapet har fra etableringen 1. januar 2003 stått overfor betydelige restruktureringsoppgaver for å tilpasse seg markedsmessige

vilkår. Tiltakene omfatter tidligpensjonering, tjenestepensjonsordning i Statens Pensjonskasse og opprettholdelse av særaldersgrense. I tillegg skal noe av midlene anvendes til administrasjon av nedbemanningen, samt diverse andre kostnader (flyttekostnader, sanering maskiner, etc.). Disse kostnadene dekkes delvis av staten over statsbudsjettet⁷² og over selskapets drift. Som følge av reduserte bevilgninger knyttet til restruktureringen av Mesta, er det i årsregnskapet for 2006 kostnadsført kr 129 millioner til å dekke framtidige restruktureringsforpliktelser. I henhold til St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003) ble Mesta etablert med et totalt forventet behov for restruktureringsmidler på kr 1 468 millioner, og har pr. 31.12.2006 mottatt kr 993,6 millioner utbetalt til selskapet i årene 2003, 2004 og 2005 i henhold til vedtak i Statsbudsjettene. Oppdatert estimat for totalt restruktureringsbehov, innenfor definisjonen i St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003) er på kr 1 150 millioner. I statsbudsjettet for 2007⁷³ er det for øvrig ikke foreslått noen ytterligere midler til restrukturering i Mesta utover de kr 993,6 millioner som er mottatt. Som årsak angis at:

“I en oppdatert prognose fra juni 2006 oppgir Mesta as et samlet behov for restruktureringsmidler på 1 212 mill. kroner fram til og med 2013. Det tas forbehold om usikkerhet i det nye estimatet. Dette innebærer at totalkostnadene ved restruktureringstiltakene anslås å bli 218 mill. kroner høyere enn de samlede bevilgninger hittil. Departementet vil ikke foreslå en ny bevilgning til Mesta as for å dekke dette. Selskapet har hatt en vesentlig bedre inntjeningssevne de tre første driftsårene enn det som opprinnelig ble antatt i forbindelse med utskillelsen av selskapet. Konsekvensen av ikke å bevilge de resterende restruktureringsmidlene vil være at det ikke kan påregnes utbytte fra selskapet for regnskapsåret 2006. Selskapet vil måtte kostnadsføre/avsette de resterende tiltakene over egen drift. Det må derfor forventes å bli et svakt resultat og muligheter for et regnskapsmessig underskudd i 2006. Det er ikke lagt opp til å ta utbytte fra Mesta as for 2006”⁷⁴.

I forhold til den langsiktige planen for omstilling fra Statens Vegvesen produksjon til en konkurransedyktig bedrift, ligger Mesta brukbart an. Selv om resultatet i 2006 ble svakere enn de foregående årene og driften av selskapet ga et negativt resultat, viser det seg at bedriften akkumulert ligger flere hundre millioner kroner foran det som ble antatt ved etableringen av selskapet. Dette kan dog være med på å gi en falsk trygghet. Utfordringene er større enn hva de faktiske resultatene gjennom de fire første regnskapsårene tilsier. Mestas omstillingsarbeid har vært stort. I de drøyt fire årene

⁷² Jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002- 2003)

⁷³ St. prp nr. 1 (2006-2007)

⁷⁴ Mesta Årsrapport 2006

Mesta har lagt bak seg, har selskapet gjennomført en rekke endringer for å tilpasse bedriften til en kommersiell hverdag. Omstillingen har foregått i for så vidt høyt tempo, hvor antall ansatte er redusert med ca 1 500, antall maskiner er halvert og innkjøpskostnadene er redusert med 20 prosent. De administrative kostnadene er redusert fra ni til seks prosent. Når Mesta på tross av alle disse tiltakene taper penger i 2006, viser dette at behovet for omstilling har vært, og fortsatt er, stort. Derfor er resultatforventningene lave også for 2007 og 2008.

Selv om Mesta har store utfordringer foran seg, kan man se flere positive resultater fra omstillingsprosessen. Siden 2002 er antall fraværsskader redusert med 83 prosent. Dette er en god utvikling. Videre er ordreserven god. Selskapet har et godt og voksende omdømme, en sterk merkevare og tilfredsstillende rekrutteringsstyrke. Dessuten har selskapet opprettholdt markedsandelene og truffet markedets forventninger.

Beslutningen om å etablere Mesta er et resultat av arbeidet med modernisering og effektivisering av offentlig sektor. De viktigste drivkreftene ved fristillelse av Mesta var at det skulle utøve konkurranse om kontrakter og veiutbygging. I løpet av 2006 skulle alle kontrakter for drift og vedlikehold konkurranseutsettes. I statsbudsjettet for 2007 har Stortinget vedtatt at det ikke skal bevilges mer i restruktureringsmidler da Mesta har hatt langt bedre inntjeningssevne enn hva forutsatt i 2002.

I tillegg var det også et ønske om å nedbemanne selskapet. Dette ble således tilrettelagt i Storting og Regjering for at Mesta skulle ha mulighet for å foreta betydelige bemanningsreduksjoner som et ledd i en større effektiviseringsprosess. Staten bevilget 1,4 milliarder til Mesta i perioden 2003-2005 for å dekke tidligpensjoner, opprettholdelse av særaldersgrense og tjenstepensjonsordningen i Statens Pensjonskasse. ESA har forøvrig reist spørsmål om statlig støtte i denne forbindelse. Det var i 2006 dialog mellom norske myndigheter og EFTAs overvåkingsorgan ESA om undersøkelser knyttet til mulig statsstøtte til Mesta as ved selskapetableringen. Nærings- og handelsdepartementet har gitt denne saken prioritet og er i kontinuerlig dialog med ESA. Mesta har ikke regnskapsført noe knyttet til denne saken.

5.2.7 Entra Eiendom AS

Entra Eiendom AS ble etablert som et selvstendig rettssubjekt 1. juli 2000 som en del av en reorganisering av Statsbygg, og eies 100% av Nærings- og handelsdepartementet. Entra driver utvikling, utleie, forvaltning, drift, kjøp og salg av fast eiendom i Norge. Det er staten som eier alle aksjene i selskapet. Entra opererer i direkte konkurranse med private aktører på forretningsmessige vilkår. Selskapet er fullt ut finansiert i det private

markedet. Entra har siden oppstarten vokst fra en verdijustert balanse på 4,4 milliarder til ca. 22,5 milliarder. Utviklingen i bokført totalkapital har fulgt en tilsvarende retning. Selskapet har en total eiendomsportefølje på 1.116.365 kvadratmeter.

Entra Eiendoms kjernevirksomhet og kjernekompetanse er knyttet til statlige og andre offentlige leietagere⁷⁵. Selskapets hovedformål er således å dekke statlige behov for lokaler. Selskapet kan eie, kjøpe, selge, drive og forvalte fast eiendom og annen virksomhet som har sammenheng med dette. Selskapet skal drives etter forretningsmessige prinsipper.

Gjennom etableringen av Entra ønsket staten å sikre en mer effektiv utvikling og forvaltning av statens eiendommer som lå i konkurranseutsatte markeder. Så lenge hovedformålet møtes mener regjeringen at det ikke er nødvendig å legge konkrete føringer på hvor stort areal Entra leier ut til andre. Det er også gitt føringer fra staten om at Entra skal ha et spesielt ansvar for utsmykking av offentlige bygg⁷⁶.

Ser vi på den bedriftsøkonomiske utviklingen for Entra Eiendom AS de siste årene, var konsernets årsresultat i 2006 170,6 millioner kroner, sammenliknet 163 millioner kroner i 2005, 134 millioner kroner i 2004 og 18,4 millioner kroner i 2003. Resultatforbedringen skyldes i all hovedsak økte leieinntekter og lavere rehabiliteringskostnader som følge av ferdigstilling av flere utviklingsprosjekter. I tillegg har selskapet hatt høyere gevinster fra salg av eiendom.

Tabell 5.16 Nøkkeltall for Entra AS 2001-2006

Resultatregnskap	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Driftsinntekter	637	674	856	1072	1072	1124
Driftsutg. ex. avskr	211	378	406	388	329	320
Årsresultat	99,7	-13,3	18,4	134	163	170,6

Kilde: Årsrapport Entra Eiendom AS 2006

Markedsverdien til selskapet ved årsslutt 2005 var på formidable 7170 millioner kroner (5907 millioner i 2004). Ser vi på uttaket av utbytte noterer vi at Entra gir store inntekter til staten som eier. Utbytteandelen var på 90%

⁷⁵ Selskapet har en solid basis for videre utvikling gjennom den etablerte kundeporteføljen som består av 85 prosent offentlige leietakere, med relativt langsiktige leiekontrakter. Entra Eiendoms forretningsidé de senere år er for øvrig uttalt å være å tilby kundetilpassede lokaler og tjenester til offentlige og private virksomheter i Norge.

⁷⁶ Føringer for driften behandlet i St.prp.nr.84 (1998-99), jf. Inst. S. nr. 81 (1999-2000).

i 2004 og 74% i 2005. For regnskapsårene 2006 og 2007 var utbytteforventningene satt til 50% av konsernets årsresultat etter skatt, dog slik at utbytte som et minimum hvert år skal tilsvare 2 % av verdijustert egenkapital så lenge dette ikke strider mot aksjelovens bestemmelser.

Videre har Entra Eiendom en sterk utvikling i sin eiendomsportefølje, samt at likviditeten i selskapet har økt kraftig. Dette viser at selskapet sikrer avkastning og inntekter for fellesskapet og bidrar til en god industriutvikling i Entra Eiendom.

Tabell 5.17 Eiendomsmasse og likviditetsreserve for Entra Eiendom 2001-06

Eiendomsportefølje	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eiendomsmasse (ant kvm)	746057	838626	881853	899655	956658	987854
-hvorav prosjekter under utv.	186 223	217 991	126 333	122 600	186 799	189 930
Likviditetsreserve	232	805	2404	1930	1211	5774

Kilde: Årsrapport Entra Eiendom AS 2007

Entra har uten tvil en solid finansiell plattform gjennom en sterk kontantstrøm og god soliditet. Dette gir grunnlag for videre vekst i tråd med selskapets strategi. Selskapets posisjon i finansmarkedene er sterk, og gir rom for å hente inn kapital for å gjennomføre planlagte investeringer, noe som gjør selskapet i stand til å søke de mest optimale finansieringsløsningene på sikt. I selskapets årsrapporter kan vi lese at Entra Eiendom AS har hovedfokus på eiendommer med sentral beliggenhet og god kvalitet. Selskapet skal primært være tilstede og være en betydelig aktør i Oslofjordområdet, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Dette er regionsentra med forventet langsiktig vekst over landsgjennomsnittet. De er derfor ansett som de mest interessante satsningsområder for videre vekst for selskapet. Dette viser at Entra er et eksempel på et selskap med forretningsmessige mål, som ikke trenger å ta hensyn til sektorpolitiske mål, som for eksempel distriktpolitikk. De mer samfunnsrelaterte oppgavene er det Statsbygg som ivaretar for staten⁷⁷.

⁷⁷ Årsmelding 2007 Statsbygg setter spor: "Statsbygg er statens forvaltningsorgan i bygge- og eiendomssaker. Statsbygg skal gi råd ved kjøp og leie av lokaler, være byggherre på vegne av staten og sørge for god forvaltning av eiendommene som er knyttet til den statlige husleieordningen. I større eiendomsutviklingsprosjekter skal statlige interesser sikres. I Statsbygg har regjeringen et verktøy for å kunne utføre sin politikk på flere områder. I denne rollen har Statsbygg fått mandat fra Stortinget og regjeringen som gir et særskilt ansvar for å fremme god arkitektur, tilgjengelighet for alle og ivaretagelse av kulturminner og miljø.

Det er for øvrig verdt å ta med seg at et selskap som Entra er svært avhengig av utviklingen i finansmarkedene. Veksten i BNP økte kraftig siste året og endte på seks prosent for 2007. Til tross for økninger i styringsrenten på 230 basispunkter siden sommeren 2005, er det vanskelig å se noen dempende effekt på norsk økonomi. Eneste tilbakegang er boligmarkedet som falt svakt i andre halvår i fjor. Redusert aktivitet i nye boligprosjekter vil kunne frigjøre ressurser til offentlige bygg og næringseiendom. Presset i norsk økonomi sørger for en demping av etterspørselen, ettersom økonomien opererer på kapasitetsgrensen. Internasjonalt er imidlertid vekstutsiktene redusert og i USA er det tegn til resesjon. Dette vil kunne gi en dempende effekt på aktivitetsnivået i Norge.

Da Entra Eiendom ble etablert som et selvstendig rettssubjekt i 2000 ble det fra den norske regjering innført en bestemmelse om at Entra skulle fritas fra dokumentavgift og registreringsavgifter. I henhold til Lov om Dokumentavgift skal registrering av overføring av eierskap ("*hjemmelsoverføring*") til eiendomsselskap utløse et påbud om å betale dokumentavgift og registreringsavgifter. EFTAS overvåkningsorgan konkluderte med at ved ikke å betale disse avgiftene hadde Entra mottatt ulovlig statsstøtte, som ble beregnet til 80 millioner kroner.

Bortsett fra slike generelle krav fra EU/EFTA er det ingen regulering fra EU som tilsier at et selskap som Entra Eiendom må fristilles, ei heller at selskapet ikke kan (del-)privatiseres.

5.3 Oppsummering; samlede foretaksøkonomiske effekter

Staten nevner flere mål med sitt eierskap i eierskapsberetningen⁷⁸. Som utgangspunkt for en klargjøring av målene med eierskapet, deler statseierskapsutvalget selskapene inn i fire kategorier: 1) Selskap med bedriftsøkonomisk verdimaksimering som hovedmål, 2) Selskap med bedriftsøkonomisk verdimaksimering som hovedmål, men der det i tillegg er ønskelig at eierskapet bidrar til nasjonal forankring av virksomheten, 3) Selskap som skal bidra til å realisere spesifikt definerte mål, i tillegg til bedriftsøkonomisk verdimaksimering, og 4) Selskap der eierskapet hovedsakelig har andre mål enn bedriftsøkonomisk verdimaksimering (se også avsnitt 6.2).

Det er vanskelig å gi et samlet bilde av foretaksøkonomiske effekter uten å ha disse kategoriene klart for seg. Som vi vil se i den følgende oppsummeringen er brukereffektene mindre viktige i de selskapene som er definert i kategori 1 (Baneservice AS, Entra Eiendom AS, og Mesta AS),

⁷⁸ Nærings- og Handelsdepartementet "Statens Eierskapsberetning 2006"

kanskje med unntak av Flytoget AS som også er definert i denne kategorien. Hva gjelder effektiv ressursutnyttelse, statens netto inntekt/utgift og overgangseffekter, er disse aktuelle for samtlige kategorier.

5.3.1 Brukereffekter

Ved fristilling av offentlig virksomhet kommer det et skifte i fokus, mot kunde og bruker. For det første har produsenten (virksomhetene) selv interesse av kundemålinger for å evaluere brukertilfredshet og lignende nå når de opererer, i større eller mindre grad, i konkurranseutsatte markeder. I tillegg vil slike brukerundersøkelser avsløre negative effekter, og vil sammen med tilsynsmyndighetene være med på å skjerpe virksomhetenes drift og kundefokus. På denne måten kan eier henvende seg til selskapene med konkrete krav til forbedringer, noe som var tildels umulig i de tidligere forvaltningsorganene.

Flere av de fristilte virksomhetene vi har sett på gjennomfører nå brukerundersøkelser for å få en pekepinn på hvordan stemningen er blant de som faktisk benytter seg av tjenesten eller på annen måte kan gi uttrykk for kvalitet. Det gjøres målinger som viser at passasjerer i økende grad er fornøyde med flyplassstilbudet, at i 2006 ville 94 % av de spurte vurdere å reise med Flytoget til Gardermoen neste gang man skal på tur, at Statkraft har økt sin attraktivitet som arbeidsgiver de siste fem årene og at andelen som har et ”godt inntrykk” av Posten har økt fra 46 % i 2003 til 59 % i 2006.

Et annet kvalitetsmål er punktlighet i form av at toget er inne i tide, at flyet lander når det skal og at brevet du venter på kommer frem innenfor de tidsrammer som er satt. Vi ser at punktligheten på flyplassene er på vei ned og Avinor begrunner dette med overbelastning av flyplassene etter sterk økning i flytrafikken de senere år. Hos NSB hadde alle togtilbud økt punktlighet fra 2003 til 2005, bortsett fra rushtrafikken i Oslo-området som gikk noe ned igjen på slutten av perioden. Postens konsesjonsplikt sier at 85 % av prioritert brevpost skal være fremme dagen etter innlevering. Fra 2001 har Posten overholdt denne med unntak av 2006 da det i 4. kvartal var bemanningsproblemer i storbyene og distribusjonsnettene ble lagt om kraftig.

Det er med andre ord viktig å påpeke det faktum at gjennomførelse av undersøkelser i seg selv er viktig. Dette bidrar til den økte gjennom-siktigheten som var et av målene i forbindelse med fristillingen. Gjennom å gjøre den tidligere forvaltningen mer gjennomsiktig skulle det bli mulig for innsyn utenfra samtidig som det ble klarere hvor virksomhetene var ineffektive. Med andre ord, målingene gir ikke bare tall på hvor fornøyde kunder/brukere er, men det gir også Staten muligheten til å bruke slike måleinstrumenter i sin eierstyring. Hvor man tidligere hadde et vagt bilde av

ineffektivitet er det nå større mulighet for å gå inn i detaljene og se hvor virksomheten ikke leverer. Da vil også potensielle omstillingsprosesser som skal møte omgivelsene bedre bli mindre omfattende og kostnadskrevenne. Gjennom økt innsyn kan vi også trekke linjer til at de fortsatt statlig kontrollerte foretakene blir utsatt for noe av den samme type detaljgjennomgang som selskaper på børser.

5.3.2 Effektiv ressursutnyttelse

Ser vi på årsresultatene kan de aller fleste selskapene vise til en positiv utvikling. For eksempel har Posten AS hatt en økning i årsresultat etter omorganisering til AS i 2002 og frem til 2006 på 754% (fra 106 millioner kr til 955 millioner kr), NSB AS har økt sitt årsresultat fra 6 millioner kroner til 545 millioner kroner fra 2002 da det ble omgjort til AS frem til 2007, og Avinor gikk fra underskudd i 2003 (stiftelsesår Avinor AS) på 577 millioner kroner til overskudd på 433 millioner kroner i 2006. Årsaken til denne positive utviklingen i årsresultat er forskjellige i de ulike selskapene. Posten AS har hatt en god økning i omsetning, særlig til utlandet, samtidig som antall sysselsatte har gått ned. Videre ser vi at NSB har hatt et stabilt antall passasjerer fra år 2000 til 2006, og en samme stabilitet i passasjerkilometer. Studerer vi nærmere driftsresultat per virksomhetsområde, ser vi derimot store endringer. Særlig har resultatene for persontog og buss økt kraftig. Godstransport har gått fra et negativt resultat frem til 2004, til positive resultater etter dette. Samferdselsdepartementet er klare på at NSB må drive streng kostnadskontroll, særlig i kjernevirksomheten, og antagelig er dette en grunn til den positive utviklingen i driftsresultatet i disse virksomhetsområdene. I tillegg er det klare forventninger om økt konkurranse. Hva gjelder Avinor, skyldes økt årsresultat først og fremst økning i antall passasjerer og flybevegelser (noe som igjen viser at Avinor er sårbar for endringer i trafikkveksten). Flytrafikken økte med 10,5% fra 2005 til 2006, til 36,2 millioner passasjerer. Resultatfremgangen skyldtes dermed i hovedsak økte driftsinntekter, men også effektivisering, reduksjon i restruktureringsforpliktelsene, samt reduserte merverdiavgiftsavskrivninger. Statkraft er også et selskap som har hatt en voldsom økning i årsresultat, for så vidt også i årene før fristilling av Statkrafts virksomhet fra statsforetak til AS i 2004, men særlig etter dette har økningen vært stor (fra 3354 mill kroner i 2004 til 7031 mill kroner i 2007). En prisøkning på kraft i perioden er en viktig forklaring her. I tillegg har Statkraft økt sin markedsandel i Norden fra 9,1% til 11,4%.

Unntakene fra dette bildet er Mesta og Baneservice som går med underskudd også etter fristilling av selskapene til AS. Det er her dog verdt å merke at selv om Mesta viser til et negativt årsresultat for 2006 på 190 millioner kroner, har virksomheten klart å kutte kostnader med 1 milliard kroner siden

opprettelsen, noe som kan støtte opp under Mestas egen uttalelse om at selskapet ”skaper mer vei for pengene” enn den gamle produksjonsvirksomheten til Vegvesenet. Det negative resultatet skyldes i stor grad regnskapmessige avsetninger, men i tillegg større konkurranseutsetting med økt omsetning i nye markeder. Når det gjelder Baneservice, som ble utskilt og fristilt fra Jernbaneverket i 2005, er årsresultatet ned fra 4,6 mill kroner i 2005 til 3,6 mill kroner i 2006. I tillegg til en økning i varekostnader og lønnskostnader, har selskapet en kraftig nedgang i egenkapitalen fra 4,6 millioner kroner i 2005 til 890 tusen kroner i 2006. Økt konkurranse er en viktig forklaringsfaktor her. I tråd med EUs første jernbanepakke ble det fra 15. mars 2003 innført full konkurranse for godstrafikken på jernbane i Norge. Dette åpnet for konkurranse mellom alle lisensierte foretak som driver godstransport.

Entra Eiendom AS tjener også gode penger som fristilt virksomhet. De gode resultatene skyldes i all hovedsak økte leieinntekter og lave rehabiliteringskostnader som følge av ferdigstilling av flere utviklingsprosjekter. I tillegg har selskapet hatt høye gevinster fra salg av eiendom. ”Statlig eierskap sikrer avkastning og inntekter for fellesskapet og bidrar til en god industriutvikling i Entra Eiendom”⁷⁹. Utbytteandelen var på 90% i 2004, 74% i 2005 og ble satt til 50% av konsernets årsresultat etter skatt i 2006 og 2007, noe som viser at staten tar ut store gevinster fra selskapet.

5.3.3 Statens netto inntekt/utgift

Staten har ved fristilling av offentlig virksomhet hatt store utgifter, særlig i form av høye ”overgangskostnader” til de forskjellige nye selskapsformene. Men samtidig har staten etter hvert mottatt til dels store inntekter i form av utbytte i de samme selskapene.

Der er for så vidt store forskjeller i hvorvidt staten tar ut utbytte i de forskjellige selskapene de har eierskap i, samt størrelsen på disse. Statkraft skiller seg kraftig ut hva gjelder utbytte til staten. I 2004 tok staten ut utbytte på 3402 millioner kroner, og dette beløpet har økt jevnt til 6838 millioner kroner i 2007.

Entra Eiendom AS og Avinor skiller seg også ut hva gjelder utbytteandel til staten. I Entra Eiendom lå utbytteandelen på 90% i 2004 og 74% i 2005, hvor resultat etter skatt disse årene var på henholdsvis 163 mill kroner og 170,6 millioner kroner. Utbytteforventningene for regnskapsårene 2006 og 2007 var satt til 50% av konsernets årsresultat etter skatt, dog slik at utbytte

⁷⁹ St.meld. nr 13 2006-2007 ”Et aktivt og langsiktig eierskap”

som et minimum hvert år skal tilsvare 2 % av verdijustert egenkapital så lenge dette ikke strider mot aksjelovens bestemmelser. Resultatet etter skatt i Avinor 2006 var på 219 millioner kroner. I samsvar med Samferdselsdepartementets fastsatte utbyttepolitikk for Avinor foreslo styret at det skulle deles ut utbytte på 324,5 millioner kroner⁸⁰. Prinsippet er at utbytte fra Avinor skal fastsettes på grunnlag av statens innlånsrentemultiplisert med den markedsverdivurderte egenkapitalen. Utbyttet skal avgrenses oppover til 75 % av overskuddet i konsernet etter skatt⁸¹. Avinor har betydelige fremtidige investeringsbehov, og mener selv de har for uklare finansielle rammer hva gjelder utbyttepolitikken og lånerammer fra staten.

Når det gjelder utbytte til staten for de selskapene som går med underskudd også etter fristilling av selskapene til AS, er det her ikke satt av noe til utbytte etter 2005 i Mesta, ei heller hos Baneservice etter 2004. Det ble dog foreslått, på bakgrunn av vedtatt utbyttmodell, å avsette 3,5 millioner kroner til utbytte for 2006 i Baneservice.

Hva gjelder utbytte til staten for de resterende selskapene analysert i denne rapporten, ser vi at det i Posten ble avsatt utbytte litt variert fra år til år (300 mill kr i 2001, 121 mill kr i 2003, 466 mill kr i 2004 og 471 mill kr i 2006). Det er betalt utbytte til staten fra Statnett siden 1996⁸², mens hva gjelder NSB er det først satt av utbytte i år 2006 og 2007.

Dette gir et bilde av en ganske forskjellig praktisering av utbyttepolitikken i de forskjellige selskapene. Et slikt inntrykk forsterkes ved å studere Statsbudsjettet for 2008, hvor det foreslås samlede inntekter fra utbytte på om lag 29,3 milliarder kroner for 2008. Dette er en økning i forhold til anslag på regnskap for 2007 på 140 millioner kroner. Det foreslås blant annet økte utbytter fra Kommunalbanken AS, Posten Norge AS, Avinor AS, Flytoget AS og Statnett SF. Reduserte utbytter fra NSB AS og Statkraft SF trekker i motsatt retning. I forhold til saldert budsjett 2007 foreslås utbytteinntektene økt med i underkant av 2,9 milliarder kroner. Det er særlig utbyttene fra StatoilHydro ASA, Telenor ASA, DnB NOR ASA, Cermaq ASA, Flytoget AS, Statnett SF, Avinor AS som foreslås økt.

For de børsnoterte selskapene har ikke Regjeringen laget egne anslag på utbytte i 2008, men lagt til grunn at utbetalt utbytte per aksje i 2007 videreføres til 2008. Som følge av fusjonen mellom Statoil og Norsk Hydros olje- og gassvirksomhet er det imidlertid gjort en teknisk justering knyttet til utbyttene fra Norsk Hydro AS og StatoilHydro ASA (jf. fotnote 81 i tabell

⁸⁰ Årsrapport Avinor 2006

⁸¹ St.meld. nr 15 "Om verksemda i Avinor for perioden 2006-2008"

⁸² Statnett årsmelding 1998

5.18). Tabell 5.18 viser saldert budsjett og anslag på regnskap for utbytte fra de enkelte selskapene i 2007 og forslag i 2008.

Tabell 5.18 Statens inntekter fra eierskap i selskaper. Millioner kroner

Selskap	Saldert budsjett 2007	Anslag på regnskap 2007	Gul bok 2008
NSB AS	328,0	380,0	349,0
Kommunalbanken AS	21,2	0	27,5
Posten Norge AS	471,0	488,0	506,0
Avinor AS	339,0	324,5	398,0
BanesService AS	3,0	3,0	0,0
Innovasjon Norge	0	23,6	15,0
Norsk Eiendomsinformasjon	6,8	6,8	8,1
AS Vinmonopolet	37,0	37,0	46,8
Selskaper under Landbruks- og matdepartementet ⁸³	0,8	0,8	1,0
Statsskog SF	8,5	5,2	5,0
Selskaper under Nærings- og Handelsdepartementet ⁸⁴	12 472,9	13 619,6	11 781,9
Statnett SF	45,5	151,5	283,0
StatoilHydro ASA ⁸⁵	12 593,0	14 006,0	15 773,0
Den Nordiske Investeringsbank	81,9	81,9	73,3
Sum utbytte	26408,6	29127,9	29267,6

Kilde: St.prp.nr.1 (2007-2008) "Statsbudsjettet".

Ved inngangen til andre halvår 2007 var verdien av statens aksjer på Oslo Børs 580,5 milliarder kroner. Dette tilsvarer en verdiøkning på 46,8 milliarder eller 9 prosent siden årsskiftet⁸⁶. Den generelt gode utviklingen i norsk økonomi er nok hovedårsaken til at statens selskaper oppnår så vidt gode resultater. I tillegg, som her nevnt, ser vi at selskapene er blitt mer kostnadseffektive og klarer å opprettholde god lønnsomhet. Inkludert utbytte har staten hatt en gjennomsnittlig avkastning på 14 prosent på sine aksjer på Oslo Børs i løpet av de 6 første månedene i 2007.

⁸³ Veterinærmedisinsk oppdragscenter AS og Kimen såvarelaboratoriet AS

⁸⁴ Statkraft SF, Norsk Hydro ASA, DnB NOR ASA, Telenor ASA, Kongsberg Gruppen ASA, Yara International ASA, Cermaq ASA, Argentum Fondsinvesteringer AS, Entra Eiendom AS, Eksportfinans ASA, Nammo AS, Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS, Flytoget AS, GIEK Kredittforsikring AS og Electronic Chart Centre AS.

⁸⁵ Som følge av fusjonen mellom Statoil og olje- og gassvirksomheten i Norsk Hydro foreslås utbyttet som stammer fra olje- og gassvirksomheten i Norsk Hydro fra 2008 inntektsført som en del av utbyttet fra StatoilHydro ASA. Basert på et teknisk anslag er knapt 1,8 mrd. kroner overført fra kapittel 5656 til kapittel 5685.

⁸⁶ Statens eierberetning for første halvår 2007.

De statlige aksjepostene som forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet forventes i 2008 å bidra med 11,8 milliarder kroner til fellesskapet. Det budsjetterte beløpet omfatter aksjeutbytte for regnskapsåret 2007 fra blant annet Statkraft og de børsnoterte selskapene Cermaq, DnB NOR, Kongsberg Gruppen, Norsk Hydro, Telenor og Yara International. Regjeringen er svært fornøys med situasjonen:

”De gode tidene i næringslivet bidrar til økte inntekter til fellesskapet. Dette bidrar til å finansiere felles velferdsgoder som barnehager, skoler og eldreomsorg, sier nærings- og handelsminister Dag Terje Andersen⁸⁷. Statlig eierskap er viktig. Det sikrer råderett over våre felles naturressurser og nasjonal forankring av viktige selskap. Gjennom eierskapet vil regjeringen sikre at staten bidrar til god og stabil utvikling av næringslivet i Norge, sier næringsministeren. Staten skal være en aktiv, langsiktig og forutsigbar eier i viktige norske selskap⁸⁸”.

5.3.4 Overgangseffekter

Det lå i overgangen fra forvaltningsorganisering til fristilte, statlig eide selskapene, at foretakene overtok verdier i form av eiendom og annet materiell. Dette blir særlig relevant i markeder som er konkurransutsatt, dvs. hvor disse selskapene konkurrerer med andre (mindre) private aktører som gjerne vil hevde at slike overgangsverdier kan oppfattes som en indirekte statlig favorisering. Uten å gå nærmere inn på denne type argumentasjon, er det verdt å se på enkelte av selskapene som har hatt, og har, store gevinster ved ”arvet” materiell utenom dets vanlige drift. NSB er et eksempel hvor virksomheten ved fristilling fikk med seg store verdier i form av eiendom. Eiendomsvirksomheten i NSB gir i 2007 et positivt driftsresultat på 339 millioner kroner (mot 241 millioner i 2006). Av resultatet utgjør 210 millioner kroner gevinst ved salg av eiendommer. Eiendomsvirksomheten forvalter driftsrelaterte eiendommer til bruk for NSBs virksomhet og skaper verdier gjennom utvikling av konsernets øvrige eiendommer. I løpet av 2007 ble blant annet PwC-bygget i Bjørvika ferdigstilt og bygging av Skattens Hus i Schweigaardsgate i Oslo igangsatt. Ved fristilling ble det med andre ord mulig for NSB og få fastsatt markedspris på sine eiendommer og dermed også operere i dette markedet med et utgangspunkt som enhver annen privat bedrift bare kan drømme om.

⁸⁷ Nærings- og handelsdepartementet:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/Pressesenter/pressemeldinger/2007/Statlig-eierskap-gir-store-inntekter-til.html?id=484698>

⁸⁸ Se også St.prp. nr. 1 fra Nærings- og handelsdepartementet, programkategori 17.30.

Et annet eksempel på overgangseffekter ved fristilling av offentlig forvaltning er muligheten til omorganisering og ”opprydning” i organisasjonen. Posten Norge er et godt eksempel i denne sammenheng, hvor antall postkontorer er redusert fra 4946 i 1955 til 887 i 2000, og 180 i 2008. Til tross for stor skepsis mot effektene på små lokalmiljøer av å miste postkontoret da planene om reduksjon kom, er Post i Butikk blitt en vellykket reform. Videre er posttjenester svært arbeidsintensive, og rasjonalisering som resultat av fristillingen førte til en av de største nedbemanninger i norsk historie, på 7800 årsverk i årene 2000-2006. Et resultat av omorganiseringen i Posten er at omsetningen per ansatt nesten er doblet på seks år.

6. De samfunnsmessige gevinstene

En bedriftsøkonomisk suksess kan måles med vel etablerte kriterier. Det samme kan verdiskapningen og eierens fortjeneste. De samfunnsmessige gevinstene derimot, er et mer sammensatt begrep. Det favner bredere, og rommer verdibaserte oppfatninger av hva som er bra og ønskelig for samfunnet som helhet. For å besvare om fristillingene har gitt en positiv samfunnsgevinst, er det nyttig å nærme seg spørsmålet fra tre perspektiver.

Det første er virkningene på den *samfunnsøkonomiske effektiviteten*. Et fullstendig regnestykke lar seg aldri stille opp. I stedet må oppmerksomhet rettes mot virkningene på samfunnets bruk av sine totale ressurser. Dersom fristillingene har innebåret at knappe ressurser mer enn før strømmer til anvendelser som gir en større tilfredsstillelse av brukernes behov, skapes en samfunnsøkonomisk gevinst. Denne gevinsten vil være større, jo mindre det ikke samtidig også oppstår kostnader ved å håndtere markedssvikt eller andre ulemper.

Det andre perspektivet er effektene på *demokratisk styringseffektivitet*: Fristilling er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å ivareta samfunnsoppgaver som en alternativ (forvaltnings- eller markeds-) organisering ikke klarer like godt. Fristilte foretak bidrar til økt styringseffektivitet dersom politikkenes målsettinger kan nås med lavere ressursbruk enn før, fordi ressurser frigjøres til andre formål. Samtidig må ikke nye *måter å styre på* i seg selv virke begrensende på hvilke (nye) samfunns mål det i praksis er mulig å definere og oppnå. Dersom de fristilte foretakene utvikler seg til innflytelsesrike politiske aktører med "veto"-makt til å hindre gjennomføringen av mål demokratiske organer bestemmer, har det oppstått et demokratisk underskudd.

Det siste perspektivet er en *velferdsbetraktning*: Både effektiv bruk av landets ressurser, og en samfunnsutvikling i tråd med hva demokratisk valgte politikere ønsker, er i bunn og grunn også bare midler for det egentlige mål: at befolkningens velferd skal øke, at ingen grupper eller interesser skal komme dårligere (eller svært mye bedre) ut enn andre, og at kommende generasjoner skal ha minst like gode forutsetninger for sin velferd i framtiden som vi har i dag. Kort sagt, er det mulig å si noe om hvorvidt fristillingen har bidratt til at Norge et blitt et bedre land å leve i?

6.1 Samfunnsøkonomiske effekter

For de aller fleste av virksomhetene som er gjennomgått i denne rapporten, produseres det nå flere og bedre tjenester til en lavere kostnad. Drift av flyplasser og produksjon av posttjenester har gått fra å være en utgift for staten, til å bli en inntektskilde. Omleggingen til marked i energisektoren har økt statens avkastning på sitt eierskap over nett og vannkraftressurser. Subsidieringen av togtransport synes å ha stabilisert seg. I alle selskapene innebar fristilling en reduksjon i årsverksinnsatsen samtidig med at produksjonen økte. I lys av den sterke etterspørselen etter arbeidskraft utover på 2000-tallet, ble dette et positivt bidrag til mobilitet i arbeidsmarkedet. Overgangen fra å ha det politiske systemet til å ha et marked som virksomhetens umiddelbare omgivelse synes å ha bidratt til samfunnsøkonomiske effektivitet gjennom tre mekanismer. For det første ved at de tradisjonelle godene og tjenestene produseres mer effektivt, som en følge av virksomhetsinterne, kostnadsreducerende tiltak. For det annet ved at foretakene har benyttet sin frie stilling til å ekspandere sin virksomhet, både med ny aktivitet og ved å kjøpe seg inn i andre selskaper. For det tredje, friheten til å selv å finansiere større investeringer og satsinger ut fra kommersielle betraktninger, har innebåret at tilbudet tilpasses en betalingsvilje på etterspørselssiden. Flere har fått de goder de er villige til å betale for, fra en produsent de selv har valgt. Basert på en enkel summering av selskapenes overskudd, og med statens uttak av eierinntekter, er det rimelig å hevde at den samfunnsøkonomiske effekten av fristillingen er betydelig, og positiv.

Parallelt med foretaksorganiseringen er det opprettet statlige tilsynsorganer med ansvar for å overvåke de ulike sektorer og aktiviteter. Ofte hevdes det at gevinstene ved fristilling spises opp av økte kontroll- og overvåkningskostnader. Noen grundige analyser av dette er ikke foretatt i Norge, og tilsynene har flere oppgaver enn kun å etterse aktivitetene til foretakene. Likevel kan utviklingen av ressursbruk gi en antydning om utviklingen av kontrollkostnadene:

Tabell 6.1 Ressursbruk hos tilsyn i millioner løpende kroner 2000-2007, samt antall ansatte i 2007

	Opprettet	2000	2004	2007	Ansatte 2007
Post- og Teletilsynet	1997	141,8	167,4	169	152
Jernbanetilsynet	1996	12,7	26,0	34,8	22
Luftfartstilsynet	2000	102	122	158	154
Konkurransetilsynet	1994	68	70	84	93

Kilder: Årsmeldinger for de respektive tilsynene.

Det har vært en vekst i tilsynsutgiftene, men ikke på noen dramatisk måte sett i lys av at de i perioden har fått et langt større oppgavespekter. Dessuten er tilsynene i stor grad selvfinansiert, gjennom avgifter og andre inntekter fra de som kontrolleres. Heller ikke Norges Vassdrags- og Energidirektorat, som utøver en sentral regulatorrolle har vokst spesielt mye: Før dereguleringen av kraftmarkedet ble det utført ca 340 årsverk i organisasjonen (1990), mens det nå utføres rundt 380.

Konklusjon om positive samfunnsøkonomiske gevinster av fristillingen må prøves ut mot tre andre forklaringer: Den første er kontrafaktisk: Kunne staten ha oppnådd like gode resultater ved en fortsatt forvaltningsorganisering? Den andre forklaringen kan være at dette (bare) er overgangseffekter: At vi betrakter en realisering av verdier som før ikke hadde verdi eller ikke ble utnyttet til verdiskapning, og/eller at suksessen kan tilbakeføres til en mer kortvarig effekt av indre effektivisering og en fortsatt utnyttelse av historiske fortrinn og monopolelementer. Og for det tredje, hvor mye lar seg rett og slett forklare med oppgangskonjunktur og gode priser på produktene?

6.1.1 Kunne forvaltningsorganisasjoner oppnådd det samme?

Svaret på dette spørsmålet er langt på vei et *i prinsippet ja*, av den trivielle grunn at en statsmakt formelt er *suveren*. Gjennom instruksjon og delegasjon (indre fristilling) kan forvaltningsorganisasjoner "låne inn" trekk fra private bedrifter. Statsorganer kan pålegges å maksimere overskudd, finansiere sin virksomhet ved salg i et marked, legge ned bedriftsøkonomisk ulønnsom virksomhet, ta opp markedslån til risikofylte investeringer, investere i utlandet, få autonomi til å føre sin egen lønns- og personalpolitikk og så videre. På et teoretisk nivå kan det være spennende nok å utforske mulighetene for en slik *markedssosialisme* (eller statskapitalisme?). Man kan også tenke seg den motsatte ytterlighet, i et *planøkonomisk kommando-system*. Luftforsvaret kunne sikkert, med bevilgninger over statsbudsjettet, bygges opp til både å drive flyplasser og kontrollere flytrafikken. Et energidirektorat kunne eid både kraftverk og ledningsnett, og bestemt prisen gjennom stortingsvedtak eller blitt instruert til å selge til markedspris.

Det relevante spørsmålet i en norsk kontekst er derfor heller om det i *praksis* hadde vært mulig å oppnå like gode effekter gjennom for eksempel reorganiserte forvaltningsorganer, hvor det fortsatt var en direkte, ubrutt, ansvarslinje opp til statsråden og videre inn i Stortinget? Svaret må nødvendigvis bli spekulativt, men det er gode grunner til å tro at tre "institusjonelle handicap" ville ha begrenset forvaltningsmodellens muligheter:

Det første er *politikken overbelastning*. Forvaltningsorganisering innebærer at den respektive statsråd har ansvar for ethvert forhold ved organisasjonens virksomhet. Hverken et demokrati basert på partikonkurranse om velgere eller en mediedrevet offentlighet er spesielt godt egnet til å skille mellom overordnede og mindre viktige saker. Også statsrådene selv kan fristes til å involvere seg i mindre saker, for på den måten å vise handlekraft (i media). Ved fristilt foretaksorganisering skjer det en automatisk filtrering av sakers viktighetsgrad ved at selskapets ledelse har det primære ansvaret. Først ved en viss viktighetsgrad bringes saker opp til statsråden. I et foretak er det mulig for statsråden, ved misnøye med foretakets disposisjoner eller utvikling, å holde foretakets ledelse ansvarlig, og eventuelt skifte den ut. Legitimiteten for slike tiltak ligger i rollen som eier. Rollen som statsråd åpner ikke like enkelt for å si opp statsansatte som ikke gjør en god nok jobb.

Det andre "handicapet" er det demokratiske idealet om at alt en statsråd er ansvarlig for skal være *åpent og gjennomsiktig*. Dette er nødvendig for at lovgiver skal kunne kontrollere den utøvende makt. Likeså skal myndighetsutøvelsen foregå etter rettsstatlige prosedyrer, som sikrer forutsigbarhet for borgere og næringsdrivende. Når omgivelsene rundt en organisasjon endres raskt, fordres fleksible beslutningsprosedyrer. Om organisasjonen i tillegg opererer i et marked, kan det være nødvendig å holde noen kort skjult for sine konkurrenter og/eller å ta økonomisk risiko og delta i anbuds-konkurranser. Slike beslutninger er det i praksis lettere å utføre i et fristilt foretak, enn i en organisasjon hvor statsråden er ansvarlig ovenfor Stortinget.

Det tredje "handicapet" er kanskje det viktigste, nemlig evnen til å gjennomføre (store) *investeringsbeslutninger*. Et trekk ved demokratiske beslutningsorganer er deres svake evne til å fatte store investeringsbeslutninger, og mer så jo bedre konjunktorene er. Politikken har ingen annen mekanisme til å bestemme forholdet mellom løpende forbruk og investering, eller til å rangere investeringsprosjekter, enn flertallsbeslutninger. Store investeringer har umiddelbare lokale fordeler og ulemper for bestemte steder og grupper lenge før de langsiktige virkningene kommer som bedre fellesgoder for alle. I praksis er det derfor vanskelig å skape stabile majoriteter for prioriteringer som strekker seg over flere valgperioder. For en markedsaktør er en investeringsbeslutning langt enklere: De prosjekter som gir størst avkastning vil bli gjennomført. Overgangen fra investeringer gjennom årlige bevilgningsvedtak i Stortinget til avkastningsbaserte beslutninger i foretaket selv, er antakelig en viktig mekanisme bak selskapenes suksess.

Gode grunner taler derfor for at uten fristillingen og dannelsen av de foretakene vi har sett på, ville betydelige deler av samfunnets infrastruktur enten vært svakere utviklet og/eller vært dyrere å utvikle til dagens nivå. Et konkret eksempel kan illustrere den fleksibilitet i beslutningssystemet vi vil hevde har kommet med fristillingen: I mars 2008 vedtok Avinors styre en utvidelse av Gardermoen Lufthavn med ny terminal til syv milliarder kroner, finansiert gjennom en styrebeslutning om låneopptak i markedet. Avinors pressemelding ble i mediene rapportert som en gladnyhet for reisene som i økende grad har erfart at Gardermoen stanger i kapasitetsgrensen. I en forvaltningsorganisert flyplassdrift måtte dette ha blitt behandlet i Stortinget. Formelt kunne Stortinget har bevilget de syv milliardene. Men det er også mulig å se for seg en debatt om hvilken kø på Jessheim som er verst å stå i: Den for flypassasjerene, den for bilistene på E6 eller den på den enkeltsporede jernbanen. Ikke utenkelig ville det også kunne ha blitt en miljødebatt: om skattepengene skulle gå til flytransport framfor jernbane. Det er ikke vanskelig å forestille seg at det kunne ta sin tid for politikerne å komme til en beslutning. Avinors frie stilling derimot, virker som en mekanisme hvor en økt etterspørsel leder, gjennom bedriftsøkonomiske foretakskalkyler, til en investering i kapasitetsutvidelse. For togtransport, hvor det også er en etterspørsel som stanger i et kapasitetstak, ligger investeringsbeslutningen i det politiske systemet. Det gjenstår å se om vi faktisk får den økte jernbanesatsingen alle partier synes å være enige om. I veisektoren er det utviklet en tredje modell, hvor det på lokalt nivå skjer en brukerbetalt kapasitetsutvidelse gjennom bompenger og bruk av samarbeid mellom offentlige og private.

Svaret på om noe kunne gått bedre eller like godt gjennom en reorganisering innenfor forvaltningsmodellens styringsprinsipp blir nødvendigvis spekulasjon. Mer håndfast blir det å konstatere at kritikken mot fristillingen og foretaksorganisering har stilnet av. Mange av de berørte fagorganisasjonene var i sin tid skeptiske til fristillingene, men synes ikke lenger å betrakte dette som en viktig sak for sine medlemmer. Ifølge Landsorganisasjonens Handlingsprogram 2005-09 er målet nå å konsolidere et "langsiktig og aktivt norsk eierskap i strategisk viktige bedrifter". Grensepålene slås nå ned mot et (videre) salg av statlige eierandeler, og et krav om at Statkraft AS tilbakeføres til et statsforetak. Heller ikke fra annet hold har vi kunnet finne konkrete krav om at selskap må tilbakeføres til en tettere tilknytningsform og/eller forvaltningsorganisering.

6.1.2 Overgangseffekter og historisk gitte fortrinn

Enhver reform er besøkelsestid for organisasjonsendringer. Behovene for å gjøre ting annerledes er som regel godt erkjent i den gamle organisasjonen, men "systemet" og interessekonstellasjonene blokkerer for bevegelse. En

fristilling er derfor i regelen også en reorganisering, og alle de foretak vi har gjennomgått har utnyttet denne muligheten. Det er nødvendig, men også krevende, å skille mellom de varige effektene av fristillingen fra den mer umiddelbare ”opprydningseffekten”. I tillegg kommer rekruttering av nytt lederskap og kanskje også ny giv og optimisme. Ressurser som var verdiløse i den gamle organisasjonsmodellen (for eksempel tomter og bygningsmasse), kan nå utnyttes kommersielt ved de nye friheter som er gitt.

I alle de foretakene vi har gjennomgått har fristillingen også vært innledningen til interne effektiviseringsprosesser. Både den større friheten ledelsen fikk, og nødvendigheten av å tilpasse seg markedsomgivelsene, var viktige drivkrefter for dette. I alle foretakene ble arbeidsstokken slanket, før den igjen begynte å øke. Statnett og Statkraft vokste fram samtidig med en restrukturering av hele energisektoren. Postens suksess er åpenbart det viktigste eksempelet en stor overgangseffekt. Staben ble redusert, store deler av det gamle distribusjonssystemet sanert, ny sorteringsteknologi ble innført og frigjorte ressurser satt inn på kommersielt mer levedyktige aktiviteter. Samtidig er dette kombinert med et fortsatt forutsigbar inntekt fra monopoldrift (selv om bidraget er fallende). Kombinasjonen av opprydning og monopolfordeler har gitt grunnlag for en bedriftsøkonomisk suksess og ekspansjon til å bli et større selskap med en mer mangfoldig, markedsorientert virksomhet. Mye av det samme kan sies om Telenor: Her arvet det nye selskapet en infrastruktur som det fortsatt har betydelige inntekter fra. Avinor fikk med seg statens flyplasser og arealene rundt, og med det, lokaliteter som er blitt utnyttet til næringsvirksomhet. I økende grad kommer selskapets inntekter fra andre tjenester enn selve flyplassdriften. I årsrapporten for 2007 utgjør disse 45 prosent av samlede inntekter. Entra kunne gå inn i eiendomsmarkedet med noen av landets mest attraktive eiendommer. Statkraft fikk med seg en betydelig bestand av langt på vei nedbetalte kraftverk. Med små produksjonskostnader har selskapet kunnet selge på et internasjonalt marked med gode priser.

Det er derfor grunner til å tro at foretakene selv kunne skape seg en god start gjennom interne opprydningsprosesser, og på den måten berede et godt utgangspunkt for å klare seg i markedet. Hvorvidt slike effekter fortsatt gjør seg gjeldende varierer med hvor lenge de ulike foretakene har vært fristilt, og hvor store monopolfordeler de fortsatt kan høste. Og først ved et omslag i konjunktorene vil det egentlig være mulig å si noe om deres evne til fortsatt å klare seg i et marked.

6.1.3 Konjunkturreffekter

De fristilte virksomhetene leverer i stor grad infrastruktur for annen virksomhet, og har hatt drahjelp av gode tider. Avinor er svært følsom for svingninger i markedet, men klarte godt å håndtere både nedgangen like etter 9/11 og den raske veksten etter dette. Etterspørselen etter Postens transport-tjenester svinger også sterkt med konjunktorene. NSB har opplevd økt etterspørsel etter sine tjenester, men har ikke kunnet ekspandere fordi man stanger i jernbanenettets kapasitetstak. Statkrafts store inntekter er kanskje i det vesentligste en effekt av å kunne selge i et marked med høyere priser (og la økt nedbør stå for økt produksjon).

I mange tilfeller har de fristilte virksomhetene utvidet sine aktiviteter. Dette følger av en profittmaksimerende bedriftslogikk, og vil være inntekts-bringende for eierne i den grad foretakene lykkes med dette på et kommersielt grunnlag. Avinor har utnyttet eierskapet til flyplasser til å ekspandere inn i annen tjenesteyting ovenfor reisende, Posten (og i et visst mon også NSB) har kjøpt opp virksomhet i utlandet med utgangspunkt i en sterk posisjon i det norske hjemmemarkedet. Entra er utviklet til en betydelig aktør i den norske eiendomsmarkedet, og Statkraft investerer stort på det europeiske markedet. Telenor er blitt et stort multinasjonalt konsern.

Nå er det fullt mulig å gjøre det dårlig i et voksende marked, samtidig som det blir ren spekulasjon å si noe om hvordan fristillingen hadde gått om markedet samtidig hadde utviklet seg på en annen måte. En erfaring er likevel av ved fristilling, og ved at ledelsen i selskapene har frihet til å la markedsbetraktninger og svingninger i etterspørselen direkte påvirke aktivitetsnivået, ble foretakene i stand til å utnytte de gunstige konjunktorene til å levere gode resultater for staten som eier. Foretakene har så langt klart reisen til markedet godt. Samtidig har de sosiale kostnadene ved omstillingene også vært mindre. Folk som mistet sitt gamle arbeid, har hatt det lettere med å finne nytt arbeid.

6.2 Virkninger på styringseffektivitet

Innledningsvis i rapporten refererte vi til debatten om fristillingens effekter på demokratisk styringsevne: Har fristillingen gjort det vanskeligere for folkevalgte statsorganer å nå målene for samfunnsutviklingen (Maktutredningen)? Eller er foretaksorganiseringen en nødvendig endring av måten politisk makt må utøves på for at det skal være mulig å ha politisk kontroll med samfunnets utvikling (Stoltenbergs tese)? Samfunnsfaglig er dette krevende spørsmål å besvare, fordi to forhold endres samtidig: Det ene er endringene i det formelle, juridiske systemet for utøvelse av politisk makt. Det andre er de verdibaserte oppfatningene av hva som bør styres. Ser vi tilbake på de siste to tiårene karakteriseres perioden ikke bare av fristilling,

men også av en bred, tverrpolitisk reorientering mot å oppfatte staten mindre som et kollektivt beslutnings-system, og mer som en produsent av tjenester. I større grad er politikkenes mål blitt å tilfredsstille borgeren som bruker og konsument. Om målet for styringen er at betalingsvillig etterspørsel skal bestemme tilbudet av et gode, og en ny organisasjon blir gitt frihet til å maksimere fortjeneste i dette markedet, vil styringen bli selvoppfyllende vellykket. Men en påstand om at politikken har abdisert vil i en viss forstand også kunne hente belegg i en henvisning til at formell makt er flyttet ut av forvaltningen og den parlamentariske styringskjeden. En skikkelig test av påstanden om sammenhenger mellom fristilte foretak og styringseffektivitet krever ideelt sett et tilfang av eksempler på *mislykkede forsøk* på å styre.

I mangel av slike eksempler er det mer innsiktsfullt å belyse spørsmålet om fristillingens effekter på den demokratiske styringskapasitet ved gi et overblikk over hvordan forholdet mellom politikk og foretak har utviklet seg etter fristillingen. I hvilken grad kan det observeres konflikt, korreksjon og læring?

Politikkens målsettinger er, ved siden av markedsutviklingen, de fristilte selskapenes viktigste rammebetingelse. Selskapets tilknytnings- og organisasjonsform er bevisst designet for å skape en virksomhet som kan utøve et samfunnsansvar samtidig med å produsere effektivt etter markeds-kriterier. I selve selskapskonstruksjonen ligger det en implisitt *kontrakt* mellom politikk og foretak. Politikkenes mål er eiers vilje. Selskapets drift er ledelsens ansvar. På mange måter kan tenkningen om fristilling de siste to ti-år summeres i to litt ulike syn på innholdet i denne kontrakten:

1. generasjonstenkningen kom med Hermansen-utvalgets innstilling i 1989⁸⁹. Her slås det fast at: "*staten må velge mellom organisasjons- og tilknytningsformer på en mer bevisst og systematisk måte enn det som til nå har vært vanlig*". Tenkningen preges av teoretiske og juridiske betraktninger for å begrunne nye, hensiktsmessige tilknytningsformer som kan antas å være bedre enn forvaltningsorganisering. Utredningen er en systematisering av hvilke argumenter og begrunnelser som trekker i retning av hvilke former for organisering. Hovedargumentet er at jo sterkere hensynet til å levere produkter og tjenester, og jo mer usikker utviklingen er i teknologi og etterspørsel, jo mer trekker dette i retning av høy fristilling og markedsorientert organisering. Og omvendt, jo sterkere rettstatlige hensyn og behovet for demokratisk forankret myndighetsutøvelse står, jo bedre kommer offentligrettslige varianter av forvaltningsorganisering til sin rett.

⁸⁹ (NOU 1989:5;12): "En bedre organisert stat".

Tiltroen til positive virkninger av *organisasjonsdesign* er stor. Fokuset er på å skape *nødvendige juridiske betingelser* for en bedre organisering av statens virksomhet. Kontrakten mellom politikk og foretak ligger i det formål som begrunnet graden av fristilling. Ansvar for foretakets ledelse er å utnytte den friheten det er gitt. Politikken ansvar er å respektere denne friheten.

2, *generasjonstenkningen* er mindre organisasjonsteoretisk og mer praktisk i sin søken etter å identifisere betingelsene *på eiersiden* for at de nye virksomhetsformene skal kunne utnyttes i sitt fulle potensial. Gradvis trer dette perspektivet fram som en konsekvens av fristillingens omdanning av politikken makt fra en instruksjonsmakt til en eierskapsmakt. Innover på 2000-tallet kommer først slagordene; Det statlige eierskapet må være "forutsigbart", "kompetent", "profesjonelt", "mindre, men bedre", "aktivt". Nå er vi inne i en fase preget av en mer systematisk utredning av hva god eierstyring er, og hvordan den bør utøves. En bortgjemt innsikt i Hermansen-utvalget er vel verdt å sitere (s.43): "*En og samme rettslige tilknytningsform kan gi mulighet for ulike grader av styring og betydelig variasjon i faktiske virkemåter*". Kontrakten mellom politikk og foretak er oppe til revisjon, men dens nye innhold er ikke bestemt.

I førstegenerasjonstenkningen er eierskapet en juridisk kategori, i annengenerasjons tenkningen er det en maktbase. Skiftet i fokus⁹⁰, og bevegelsen fra en tro på nære, nesten lovmessige sammenhenger mellom juridisk-organisatorisk konstruksjon, markedsplassens insitamentsystemer og forutsigbare effekter på foretaksadferden, til en større interesse for betydningen av innholdet i det statlige eierskapet, har sin parallell i privat sektors syn på "Corporate Governance". 1990-årenes dominerende tro på at en eiers eneste konstruktive rolle er å kreve maksimal avkastning på egenkapitalen (og utstyre selskapsledelsen med insitamenter som vrir deres egeninteresse i samme retning) er i dag betydelig moderert. Store skandaler som Enron og Parmelat har gitt viktige bidrag til dette. Betydelig større interesse vises også for styrenes sammensetning og adferd, og forholdet mellom eier og styre er satt på dagsordenen i en langt større grad en for bare få siden. Det stilles forventninger fra samfunnet om at store selskap ikke bare skal maksimere fortjeneste, men også utvise et samfunnsansvar. Fra

⁹⁰ Denne dreiningen fra argumenter for fristilling til en pragmatisk søken etter å utvikle et godt forhold politikk og foretak er et felleseuropeisk utviklingstrekk, - men hvor Norge kanskje ligger litt etter mange andre land. OECD oppsummerer utviklingen slik: "in most countries, priorities have moved away from the need to create new separate bodies, to the challenge of finding the right balance between accountability and autonomy, openness, performance management as well as strengthening the steering capacity of central ministries" (OECD (2002:21) *Distributed Public Governance*).

OECD og fra næringslivsorganisasjonene selv har det kommet forsøk på, gjennom frivillig, normbasert selvregulering, å utvikle en god, sosial og forretningsmessig eierstyring og ansvarlig ledelse av selskapene⁹¹.

Det er illustrerende at den sittende regjeringen proklamerer at eierskapet skal være aktivt, uten åpenbart å se noe behov for å argumenter for hvorfor⁹². Den refererer heller ikke sine vurderinger av hva ulempene med et passivt eierskap egentlig er. En ansvarlig eier er i dag en eier som både er forutsigbar (dvs. i stand til å gi faste og forutsigbare rammebetingelse for selskapets ledelse) og aktiv (for å ivareta samfunnsansvaret). Men hva betyr det helt konkret? Og hva har vært selskapenes erfaringer med statens eierskapsutøvelse siden fristillingen? Har dreiningen i synet på godt eierskap hatt noen betydning for de rammebetingelser politikken utgjør for selskapene?

Det synes å være et mønster at de fristilte foretakene i de fleste henseender har stått overfor en eier som på den ene siden har holdt seg på en armlengdes avstand, på den annen side vært *passivt uklar*. Samtidig synes ikke dette å ha utgjort noe stor problem for selskapene i deres tidlige livsfase: Begrunnelsene for fristillingen, og de vedtektene som selskapene fikk, har vært gode nok signaler for styret og daglig ledelse. Politikerne har (åpenbart, men uutalt) villet gi de nye virksomhetsformene tid til å virke. Bare i ett tilfelle (Avinor) har eier grepet direkte inn i en konflikt. Gjennom politisk bestemte utbytteuttak og rammer for låneopptak (i statsforetakene) har eier i og for seg begrenset foretakenes muligheter til ekspansjon. Men i hvor stor grad dette faktisk har svekket selskapenes utvikling er vanskelig å vurdere.

Det synes derfor rimelig å si at under den forrige regjeringen (2001-05) var målet for den politiske styringen å gi selskapene ro til å etablere seg, og lære å håndtere den direkte eksponeringen ovenfor marked og konkurranse. Med den nåværende regjeringen, men også med utgangspunkt i ekspertutredninger (NOU2004:7) og behov i selskapene, har det utviklet seg en tenkning som i sum peker mot et tydeligere regime for utøvelse av den politiske styringen, bestående av tre elementer: en *klassifisering av formålet* med statens eierskap i de ulike selskapene, en *arbeidsdeling mellom politikk og foretak* ut fra beslutninger på ulike nivåer, og for det tredje, en bredere forståelse av hvordan samfunnsstyring må foregå gjennom en *bred kombinasjon av virkemidler*.

⁹¹ Se for eks. OECD Guide to corporate governance (på norsk se www.nhd.no) og Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, www.nues.no.

⁹² Eierskapsmeldingen; St.meld.nr 13 (2006-2007): "Et aktivt og langsiktig eierskap"

Det første elementet er altså en inndeling av selskaper etter fire ulike formål med statens eierskap. Her har regjeringen videreført et forslag fra et ekspertutvalg opprettet allerede i 2002⁹³:

a) Selskaper hvor statens mål er rent forretningsmessig, og hvor selskapet (derfor) skal gis frihet til å utvikle seg etter egne, kommersielle vurderinger. Flytoget, Mesta, Entra Eiendom og Baneservice er plassert i denne gruppen.

b) Selskaper som staten eier sammen med private aksjonærer, og hvor det er viktig å sikre at selskapets hovedkontor er i Norge. Her ligger bl.a. Telenor og StatoilHydro. Målene for eierskapet er forretningsmessig, men altså med et nasjonalistisk innslag: Det er viktig at selskapet er norsk.

c) Selskaper med forretningsmessige og andre spesifikt sektorpolitiske samfunns mål. Her kommer NSB, Posten, Statkraft og BaneTele inn. De samfunns målene politikken har for NSB og Posten skal oppnås ved at staten "korrigerer" etterspørselssiden. Staten opptre som kjøper av tjenester der det i utgangspunktet ikke er grunnlag for et foretaksøkonomisk lønnsomt tilbud.

d) Selskaper med klare sektorpolitiske samfunns mål, hvorav de viktigste er Avinor, Enova, Statnett og Statskog.

Klassifiseringen av selskapene etter formål er ment som et instrument til å formidle eiers forventninger til selskapet. For å understøtte forventningen med en troverdig stabilitet, er de ulike selskapsgruppene gitt ulik forankring i sentralforvaltningen: Selskap med hovedsakelige kommersielle formål er samlet under en eierskapsavdeling i Nærings- og Handelsdepartementet, mens eierskapet til selskap med klarere samfunns mål er lagt til det relevante sektordepartement. I dette ligger det også et uttrykk for hva slags fagkompetanse regjeringen anser som relevant for utøvelsen av eierstyringen: Generell markeds kunnskap eller sektorspesifikk fagkunnskap.

Det andre elementet i utviklingen av et eierskapsregime er en større bevissthet om at et foretaks utvikling bestemmes av beslutninger på tre ulike nivåer⁹⁴. På det *overordnede nivået* ligger beslutninger som (endring av) tilknytningsform, selskapets vedtekter og oppnevning av styre og øverste leder. På et mellomnivå ligger de *strategiske beslutningene* om foretakets

⁹³ St.meld.nr.13 (2006-2007): "Et aktivt og langsiktig eierskap", jfr NOU 2004:7 "Statens forretningsmessige eierskap"

⁹⁴ Moderniseringsdepartementet 2005: "Styring og styringsformer i offentlig virksomhet". Se også Samferdselsdepartementet: "Etatsstyring og Eierskapsutøvelse" (2008).

satsinger og ønskede utvikling på mellomlang/lengre sikt. På det laveste nivået ligger den *operative driften*. Fra selskapets side er frihet i den operative driften viktig, og de beslutninger politikerne med best grunner kan overlate til selskapets ledelse. Her har begge parter gode grunner til å holde seg til en kontrakt om politikkenes respekt for selskapets autonomi. For politikken er det viktigst og riktigst å fatte beslutninger på det overordnede nivået, og selskapets ledelse må respektere en kontrakt om at dette er politikkenes monopol. Det krevende grenselandet er de strategiske beslutningene. Det er her foretaket er mest følsomt for variasjon i politikkenes innhold, og hvor behovet for en konsensusbasert arbeidsdeling er størst. En slik sontring mellom typer av beslutninger, og med avledet arbeidsdeling mellom foretak og politikk, kan oppfattes som et element i en prosess for dannelse av normer for godt samvirke mellom foretak og statsmakt. Utfordringen for politikken er å utvikle disse normene til så stabile institusjoner at de danner en forutsigbar foretaksrelasjon til politikken, uavhengig av skiftende regjeringer.

Det tredje utviklingstrekket er en større bevissthet blant alle aktører om at samfunnsmålene må realiseres som en sum av virkemidler. Kombinasjonen av EØS-medlemsskapet og foretaksorganiseringen innebærer at styring foregår gjennom et mer komplekst system av virkemidler på flere nivåer. Sentralmakten (enten denne er på nasjonalt eller europeisk nivå) vil alltid være tilsynsmyndighet og lovgiver, også for de selskapene nasjonalstaten eier. Når man skal vurdere styringseffektiviteten til den makten som kan forvaltes gjennom eierskap, må dette også sees i lys av hvordan eierskapsutøvelsen kan kombineres med de andre kompetanser nasjonalstaten har.

Lovgivningskompetansen, og under den retten til å tildele *konsesjoner*, overvåke virksomhet og utforme skatter og avgifter er fortsatt det viktigste styringsmidealet staten har. EØS-forpliktelsene krever at utøvelsen av denne makten ikke kan fordelsbehandle noe privatrettslig foretak. I statens bruk av *tilsyn*, gjennom instruksjon og tilførsel av ressurser, må også alle aktører behandles strengt likt. I dette ligger en viktig rammebetingelse for foretakene som staten eier, nemlig at de ikke kan nyte godt av nasjonalstatlig proteksjonisme eller fordelsbehandling. Samtidig sikrer det selskapene adgang til et europeisk marked. På mange måter er det talende at vi bare finner ett eksempel hvor ESA har slått ned på en slik fordelsbehandling, nemlig Entracs fritak fra dokumentavgift.

Markedsmakt. Et viktig instrument for å kombinere politikkenes kontroll over samfunnsmålene med respekt for foretakenes bedriftslogikker er å påvirke foretakenes produksjon gjennom kjøp av deres tjenester. Staten virir virkemidealet fra en bevilgningsmakt (subsidiert) til markedsmakt. På denne

måten blir det i foretakets økonomiske egeninteresse å levere den aktuelle tjenester. En annen viktig følge av dette er at kostnadene ved samfunns-målene blir synliggjort.

Som eier kan staten styre foretakene gjennom (endringer i og fastsettelse av) *vedtektene*. Denne muligheten har i liten grad vært benyttet. Bortsett fra at Posten er blitt forpliktet til å føle målloven, har vi ikke kommet over noen andre eksempler på vedtektsendringer. Eierskapsmeldingen varslet heller ingen slike initiativ.

Avkastningsmål og utbytteuttak er sentrale styrespaker i utøvelsen av eierskapet. Jo klarere politikken formulerer et troverdig avkastningskrav (og i praksis etterlever det), jo mer vil det kunne disiplinere ledelse og organisasjon. Manglende måloppnåelse legitimerer skifte av styre og ledelse. Det samme vil gjelde for signaler om uttak av utbytte. Utbytteuttak har stor effekt på virksomhetens muligheter til ekspansjon. Det samme gjelder for eiers rett til å fastlegge lånerammer for statsforetakene. Likeså kan staten tilføre selskapene ny egenkapital, noe som i flere tilfeller ble gjort i selskapenes tidlige fristillingsfase. Disse mekanismene danner en normal og sedvanlig motsetning mellom eier og foretaksledelse. Alle selskaper er sårbare for manglende forutsigbarhet, samtidig som statsforetakene må akseptere at det er politikernes rett til å (re-)definere det samfunnsoppdraget som begrunner selskapet.

Styrets sammensetning er et sentralt punkt i faglitteraturen om selskapsstyring ('Corporate Governance'). Mye empirisk forskning har forsøkt å identifisere sammenhenger mellom styrets sammensetning og selskapenes økonomiske utvikling⁹⁵. I tillegg kommer en politisk debatt, hvor lovgivning om kjønnsfordeling har vært begrunnet med økt kreativitet som en effekt av en likere kjønnsfordeling. Det generelle bildet er likevel at styremedlemmene synes å ha blitt oppnevnt på faglige kompetansegrunnlag, og for å ha forutsetninger for å utvikle selskapenes frie stilling og økonomiske orientering. I statseide selskaper vil det alltid være en fristelse for politikken å fylle opp styreposisjoner med egne nettverk. En stor "samfunnsmessig forståelse og innsikt"⁹⁶ er et legitimt krav å stille til styremedlemmer, og slik kompetanse vil ofte være høy nettopp hos personer med

⁹⁵ Se for eksempel Øyvind Bøhren, Øyvind og Ødegaard. Bernt Arne "Governance and performance revisited", in P.U. Ali and G. Gregouriu (eds), *International Corporate Governance after Sarbanes-Oxley*. Wiley. 2006. Et gjennomgående funn synes å være at små styre, bestående av faglig kompetente personer utgjør den gunstigste forutsetningen for en god selskapsutvikling.

⁹⁶ Sitat fra Nærings- og handelsdepartementet "Regjeringens Eierpolitikk 2007", punkt 8.3: "Valg av styre".

en politisk karriere bak seg. Det finnes neppe noen annen måte å konkretisere dette på enn ved å utvikle en bredt forankret politisk kultur for defineringen av hvem som anses for kompetente. Og på mange måter synes dette også å ha utviklet seg, ved at det er stor kontinuitet mellom den forrige og den nåværende regjerings offisielle synspunkter.

Et viktig trekk ved det styringssystemet som synes å være under utvikling er den *styringsdialog* som flere av selskapene har i sine vedtekter (§10). Her pålegges selskapet regelmessig å legge fram sine planer for eier, i praksis statsråden. Denne planen er også et sentralt element i Statsrådets beretning til Stortinget om selskapets virksomhet. Norge er et lite land med små og oversiktelige forhold, og dette skaper i utgangspunktet gode betingelser for at mye politisk styring kan foregå i en slik dialog. Er politikken klar i formuleringen av sine mål med eierskapet, kan planer utformes på en slik måte at reaksjoner i det politiske miljøet kan antisiperes og tas hensyn til i planen. Hvor mye strid og konsensus som har foregått på denne arenaen har vi ikke noe grunnlag for å spekulere i, annet enn å registrere at systemet synes å fungere godt som en prosedyre i selskapene der staten er eneste eier.

I sum er vår tolkning at nytt eierskapsregime er i støpeskjeen: På det symbolpolitiske nivået er det retoriske forskjeller mellom regjeringen Bondeviks "mindre men bedre eierskap" og Stoltenbergs "aktivt og langsiktig" eierskap. Bak slagordene er det likevel en stor kontinuitet i søkingen etter å utvikle et *normbasert* eierskapsregime. Politikken forsøker å etablere et sett av uskrevne handlingsregler: som på den ene siden er forutsigbare nok til å gi foretakene klare rammebetingelser, og på den annen side fleksible nok til å gi politikken det handlingsrom den ønsker å ha. Hvorvidt et slikt system vil kunne bli stabilt over lengre tid og etterleves likt av forskjellige regjeringer, gjenstår å se.

På flere måter er det påfallende hvor avideologisert den politiske debatten om den statlige eierskapsutøvelsen har vært det siste tiåret. Et sideblikk til helsereformen kan illustrere dette. Her har politikken og foretakene ikke på noen måte funnet et spor for læring og konstruktivt samspill. Denne forskjellen i konfliktnivå mellom sektorene er ennå mer paradoksal i et lengre historisk perspektiv: Det er statens rolle i økonomi og næringsutvikling som har vært kontroversiell langs ideologiske skillelinjer, mens statens rolle i helsepolitikken har vært omgitt av konsensus. Nå ser det ut til at dette kan ha snudd. Antakelig er det tre viktige grunner til at debatten om statens eierrolle i infrastrukturektorene har vært så rolig: Den første er at det har gått bra med selskapene. Den andre er at ingen sterke aktører har presset verken for noen reversering av fristillingene, eller en forsering i retning av statlig salg av eierandeler. Og sist, men ikke minst, det synes å være en

uuttalt oppfatning både innen politikken og i selskapene at ”ting må få gå seg til”. Hvorvidt dette innebærer at den politiske styringen av samfunnsutviklingen er blitt svakere forblir fortsatt et noe uavklart spørsmål. Styringens mål har vært å få fram et større innslag av mer effektiv, markedrettet produksjon finansiert av brukerne. Og det er i stor grad akkurat dette som er oppnådd. Vi kan ikke finne noe eksempel på at konkrete styringsforsøk har mislyktes på grunn av at fristillingen har innebåret en undergraving av styringsvirkemidlene.

6.3 Velferdseffekter

Ovenfor har vi konkludert med at fristillingen har resultert i større samfunnsøkonomisk effektivitet. Vi finner heller ikke grunnlag for påstanden om at styringsmulighetene er blitt undergravet. I prinsippet behøver ikke dette betyr at befolkningen, med alle dens individer og grupper, opplever at samfunnet er blitt bedre. Og jo mer perspektivet på velferdsutvikling utvides fra en snevert kunde- og brukerfokus, til levekår, livskvalitet og lykke, jo vanskeligere blir spørsmålet å besvare. Men det er en relevant tematikk å reise: Har markedsorientering og effektivitetsfokusering gått så langt at det undergraver andre kvaliteter ved borgernes relasjon til fellesskapets institusjoner?

For det første kan det i mange sammenhenger oppfattes som et velferdsgode i seg selv å stå ovenfor en produsent som ikke har profittmotiver. Ofte fremheves det for eksempel at frivillige (’non-profit’) organisasjoner nyter stor tillit som tjenesteprodusenter, nettopp fordi produsenten antas å ikke ha andre motiver enn brukerens velferd⁹⁷. En forvaltningsorganisering av produksjon har også dette kjennetegnet. Risikoen for å bli lurt med dårlig kvalitet er derfor mindre enn i et marked. Endringer av forvaltningsorgan til foretak innebærer en overgang fra en non-profit til for-profit produsentmotivasjon, og med det et potensiale for en slik avmakt. På den annen side, er de typer av goder og tjenester betraktet i denne rapporten av en slik karakter at brukeren har gode forutsetninger for å bedømme kvaliteten på tjenestene (i motsetning til for eksempel i helsesektoren).

For det annet vil en markedsorganisering, og skillet mellom produsent, tilsyn og overordnet politisk ansvar, kunne gjøre rollen som konsument mer krevende. Leverandøransvaret kan nå være splittet mellom flere aktører. Innen det gamle Televerket hadde en og samme organisasjon det totale

⁹⁷ Argumentet er at en profittmaksimerende markedsprodusent har en egeninteresse i å ta seg godt betalt for lav kvalitet. Dersom kunden ikke kan vurdere kvaliteten (informasjonsasymmetri), kan man lett bli lurt. Dersom organisasjonen ikke er profittmaksimerende, forsvinner risikoen for å utnyttet. Fenomenet er grundig behandlet i Anheire, Helmut (2005) *Non-Profit Organisations*. Routledge.

ansvaret, helt inn til og med telefonapparatet i folks bolig. En og samme instans hadde alt ansvar for enhver feil. Mens man før kunne ta et hvilket som helst tog fra Asker til Lillestrøm, kan man nå ikke gå på Flytoget, selv om det er halvtomt og skal samme vei. Der man før kunne klage til staten for dårlige veier, kan man nå oppleve at Statens Veitilsyn skylder på Mesta. Hvorvidt slike effekter er utbredt, eller om de mer eksisterer som anekdoter og fortellinger, er ikke undersøkt. Det vi i stedet kan konstantere er at vi ikke har kommet over noen tilfeller av så sterke brukerreaksjoner at det i noen vesentlig grad har endret eierens policy ovenfor selskapet.

For det tredje, er det legitimt å forvente at de enkeltpersoner som har ansvar for å realisere samfunns-goder, ikke oppleves å være drevet av personlig vinning eller kan mistenkes for å høste personlige gevinster av foretakenes frie stilling. Man forventer en annen og bedre etikk av de selskapene en selv eier. Jevnlige oppstår det derfor debatt om lederavlønningen (og pensjonsordningene) i foretakene, og en klar spenning mellom selskapets interesse i å avlønne ut fra markedshensyn, og politikken/eierenes oppfatning av hva som er rimelig. Det er også forventninger til at staten er konsekvent på tvers av ulike aktiviteter: Er man tilhenger av en restriktiv alkoholpolitikk irriteres man av statlige Avinor som tvinger flypassasjerer til å gå gjennom tax-free-butikken for å komme fram til flyet, mens "den samme staten" ellers selger alkohol gjennom et system som bevisst er utformet for å begrense tilgjengeligheten. Det kan svekke tilliten til politikerne når det er mot bygging av gasskraftverk i Norge, men synes det er helt greit at Statkraft bygger i Tyskland. Og for det tredje, endringer har kostnader som ikke kommer til uttrykk verken i politikken eller markedet. Det er lov å savne postkontoret som hadde vært på samme sted i hele barndommen, – og hvor man som barn satte inn sine første sparekroner i en Rød Postsparebankbok hvor det ble klistret inn fine frimerker. Og man gjør det likevel, selv om Post i Butikk i og for seg ivaretar de tjenestebehovene man har minst like godt som før.

På andre områder gir politikken slike følelser og velferdsbetraktninger en mer "offisiell status". Det er bred enighet i Norge om å opprettholde et landbruk som er ineffektivt etter bedriftsøkonomiske kriterier, fordi det produserer andre velferdsvirkninger. Skipsfartsnæringen nyter godt av positiv særbehandling, fordi vi liker å være en skipsfartsnasjon. Når eierskapsmeldingen definerer det som et viktig mål at visse selskaper skal ha sitt hovedkontor i Norge, er det en variant av samme type velferdsbetraktning. Fristillingsprosessen, og de foretaksbeslutninger som har vært upopulære, har vært ledsaget av mange avisoppslag og anekdotiske historier om såre velferdstap. For mange personer innebar foretaksorganiseringen farvel til en trygg og solid stat som arbeidsgiver. Hvorvidt slike

hverdagserfaringer er en reduksjon i folks livskvalitet, eller om det mer er et uttrykk for at det tar tid å venne seg til alt nytt er usikkert. Når ting må endres vil nostalgiske og anekdotiske fortellinger alltid få et friere spillerom. De målingene som gjøres av kundetilfredshet og foretakenes omdømme antyder i stor grad at folk vender seg til endringene, og at oppfatninger av eventuelle velferdstap gradvis svinner hen.

Den kanskje mest problematiske velferdseffekten som har kommet med den fristillingsprosessen vi har betraktet, er eksponeringen av husholdningene for markedsbestemte strømpriser. Dette innebærer et element av usikkerhet i utgiftene til et nødvendighetsgode. I og for seg har dette lite med fristillingen av Statkraft å gjøre. Det er en effekt av markedsmekanismer, men har den velferdspolitisk problematiske effekt at når strømprisen øker stiger folks utgifter mens Statkraft og staten som eier blir rikere. I en forvaltningsmodell kunne staten bestemt strømprisen, og levert strøm med et bedriftsøkonomisk tap. På den annen side illustrerer ikke dette at politikken har tapt styringsmuligheter, men at andre virkemidler må utvikles dersom man ønsker å verne husholdningene mot svingende utgifter.

6.4 Avslutning

I innledningen til rapporten refererte vi Maktutredningens argument om at omdanningen av nasjonalstatlige forvaltningsorganer til en triade av tilsynsorgan, politikktutformer og fristilt, markedseksponert produsent har, sammen med oppkomsten av et europeisk reguleringsnivå, innebåret en *fragmentering* av det historisk utviklede, nasjonalstatlige politiske systemet. Dette er utvilsomt en empirisk riktig beskrivelse, på samme måte som det er like åpenbart at i den samme perioden har Norge, og befolkningen som helhet, opplevd en historisk enestående velstandshevning. Om det er årsakssammenhenger mellom det nye styringssystemet og velstandsutviklingen, eventuelt hvordan og hvor sterke de er, er et svært omfattende spørsmål.

Vår analyse er et forsøk på å etablere et samlet overblikk over utviklingen av de fristilte foretakene. Vi vil hevde at det er gode grunner til å tro at den moderniseringsprosess som statlig sektor gjennomgikk på 1990-tallet dannet gunstige forutsetninger for at Norge har kunnet nyttiggjøre seg, på meget gunstige måter, både den europeiske liberaliseringsprosessen og den senere økningen i råvarepriser. Men hvor betydningsfull fristillingsprosessen har vært sammenliknet med andre politiske, teknologiske og økonomiske utviklingstrekk i den samme perioden, er et spørsmål som krever et større forskningsprosjekt.

Foretakenes jevnt over gode økonomiske utvikling gjør at spørsmålet om effektene på demokratiets styringsevne igjen presser seg fram: Har prisen for den økonomiske suksessen vært en svekkelse av politikkenes styringskapasitet? Eller så det bare slik ut ved inngangen til 2000-tallet, før det nye systemet hadde fått "satt seg"?

Frykten for at styringssystemets fragmentering innebærer en svekkelse av den overordnede samfunnsstyringen bunner på mange måter i en uutalt forestilling om at jo viktigere et gode er for menneskers velferd, jo viktigere er det at dets produksjon og fordeling er under politisk kontroll, og at denne kontrollen mest effektivt utøves gjennom forvaltningsorganisasjoner. Dette synspunktet går i regelen sammen med den holdning at privat eierskap og markeds mekanismer (underforstått: små politiske styringsmuligheter) bør reserveres til goder som er av mindre viktighet, som ikke kan karakteriseres som "grunnleggende velferdsgoder".

Om vi betrakter det norske velferdsamfunnet som helhet er det ikke slik at jo mer grunnleggende et velferdsgode er, jo sterkere er det historiske innslaget av forvaltningsorganisering. De absolutt viktigste goder for alle mennesker, vann og mat, leveres gjennom institusjonelle produksjons-, distribusjons og kontrollsystemer som er langt mer fragmentert enn det som har vokst frem rundt de fristilte foretakene. For tilbud og distribusjon av mat spiller markeds mekanismer den sentrale rollen (2/3-deler av maten er importert). Vann organiseres og leveres gjennom et mangfoldig system av offentlig og privat (non-profit) sameksistens med svak statlig tilstedeværelse. Det er ikke umiddelbart opplagt hvorfor distribusjon av brei inntil 50 gram er en så viktig samfunnsoppgave at det skal gjøres gjennom et statsmonopol, mens leveransen av melk til barn eller skolebøker til ungdom kan overlates til private aktører.

Poenget er at forestillingene om hva det er viktig å kontrollere gjennom forvaltningsorganisasjoner mer gjenspeiler hva vi i Norge historisk har benyttet forvaltningsorganisering til å utføre, mer enn karakteren til det godet som frembringes. På viktige velferdsområder har vi som samfunn gjort den erfaring at et forutsigbart tilbud og en god fordeling av viktige velferdsgoder, har latt seg frembringe gjennom institusjonelle og juridiske skiller mellom demokratisk ansvarlige myndigheter og fristilte, markedseksponeerte produsenter, uten at overordnede samfunnshensyn er blitt skadelidende. Vi har ingen bekymring eller debatt om den svake politiske styringen over levering av drikkevann eller mat. Kanskje har vi i de senere årene "oppdaget" at heller ikke levering av strøm, post, telekom, fly- og togtransport fordrer direkte ansvarlinjer fra produksjon til politisk ansvar for at befolkning og næringsliv skal få dekket sine behov på gode og effektive måter?

7. Uttømt reformpotensial?

Det tredje hovedspørsmålet vi reiste ved innledningen til denne rapporten var: Hvorfor er det så lite debatt i dag om fristilling som strategi for ytterligere modernisering av offentlig sektor? Hvordan skal vi forstå den stillstandsperiode som har vart en 5-6 år nå? I prinsippet kan det være fire forklaringer på dette. Den første kunne ganske enkelt være at *erfaringene er dårlige*. Den andre kan være et *skiftende ideologiske vinder*. Den tredje at det er en *pause* for oppsummering og læring, og den siste, at *reformpotensialet* er uttømt.

Den første forklaringen kan raskt avvises. Erfaringene med fristillingene og foretaksorganiseringen er jevnt over gode. I så måte faller Norge pent inn i det mønster OECD finner i en studie av ni andre vestlige land⁹⁸. Dette komparative sideblikket understøtter vår konklusjon om at de norske erfaringene ikke (bare) kan forklares med den generelle oppgangskonjunkturen. Politikken har faktisk klart å oppnå de målene den hadde med fristillingen.

Den andre forklaringen kan være *ideologiske forhold* og skifte av regjering. Den nåværende regjeringen har signalisert en mer aktiv eierskapsutøvelse enn sin forgjenger, og på noen punkter har den stoppet eller utsatt planer for ytterligere markedseksposering og/eller fristilling⁹⁹. Utover det normale behov enhver regjering alltid har for å distansere seg fra sin forgjenger, er regjeringsskiftet en lite trioverdige forklaring. Ved og i den umiddelbare etterkant av fristillingene var det mange protester fra lønnsstakehold. Disse har stilnet av. Den virkelige ideologiske konfliktlinjen om fristilling har ikke gått mellom forvaltningsorganisering eller foretaksmodell, men om statsforetaket/statsaksjeselskapet som en permanent eller midlertidig tilstand. En foretaksorganisering er i regelen et første juridisk skritt dersom det endelige målet er et statlig salg av deler av virksomheten, slik som i tilfellet Telenor. Flere av de nye foretakene (kanskje særlig Avinor og Statkraft) rår over verdier som har betydelig interesse for private investorer. Den nåværende regjeringen er klar i sin motstand mot salg (privatisering). Ved at opposisjonen heller ikke har formulert et klart standpunkt for statlig salg i den politiske debatten, blir det ro om foretakene slik de er per i dag. Her må det også tas inn i betraktning at Norges statsfinanser er så gode at det ikke

⁹⁸ OECD (2002) Distributed Public Governance.

⁹⁹ Ytterligere reduksjon i Postens monopoldel, foretaksorganisering av deler av forsvarsets logistikkorganisasjon

foreligger noen sterke statsfinansielle argumenter for å generere statlige inntekter gjennom salg (slik som for eksempel i Sverige).

En tredje forklaring kan være at de politiske aktørene, så vel som de fristilte selskapene selv, er inne i en *læringsfase*. Alle parter er opptatt av å få de nye relasjonene mellom foretak og den statlige eierrollen til ”å gå seg til”. Mye tyder på at denne forklaringen har noe for seg, selv om den er vanskelig å få bekreftet.

Den siste forklaringen kan være at reformpotensialet rett og slett er uttømt, at det ikke er noen områder igjen hvor det er sannsynlig med positive samfunnsgevinster. Dersom vi benytter de foretakserfaringene vi har gjennomgått, kan spørsmålet belyses ved å rette oppmerksomheten mot områder hvor fristillingene har gitt uomtvistelige bedrifts- og samfunnsøkonomiske gevinster. Det kan være nyttig å skille mellom tre former for potensialer: Det første er der hvor det er gode grunner til å tro at en fristilling og markedeksponering vil frembringe lavere produksjonskostnader, og brukere og kunder får *billigere og bedre tjenester*. Det andre er der hvor en fristilling kan nyttes til å overkomme forvaltningsorganiseringens (og demokratiets) problemer med å framskaffe langsiktig finansiering av større *samfunnsøkonomisk gunstige investeringer*. Det tredje kan være en fristilling begrunnet i et ønske om å fremme *nyskaping*, innovasjon og en mer brukerorientert utøvelse av det overordnede samfunnsoppdraget.

En mulig kandidat i den første kategorien er den vedlikeholds- og verkstedaktiviteten som i dag er samlet i Forsvarets Logistikkorganisasjon. Verkstedene vedlikeholder forsvarets materiell og består av en tjenesteyting som også kan leveres av markedsbaserte aktører. Verkstedene har kompetanse som lett kan utnyttes til å ekspandere inn i et marked. I denne forstand minner aktiviteten om deler av postens virksomhet. Den forrige regjeringen gikk inn for en foretaksorganisering med mål om et senere salg, mens den nåværende regjeringen (og forsvarssjefen) har den vurdering at virksomheten fortsatt skal være en del av forsvaret.

Ser vi på behovet for større investeringer i infrastruktur peker vei og jernbane seg ut som potensielle kandidater. På begge sektorer er det, ut fra faktisk og forventet etterspørsel, en betydelig underkapasitet i landets sentrale strøk. I en kronikk i Aftenposten (12.2.08) tar de to tidligere arbeiderpartistatsrådene Sigbjørn Johnsen og Matz Sandmann til orde for at Jernbaneverket og Statens Vegvesen ”bør gis større handlefrihet til å løse sine oppgaver, slik Avinor har det for luftfarten og Entra for statlige bygningsbehov”. Argumentet er nettopp at dagens finansieringssystem ikke

makter å mobilisere og konsentrere tilstrekkelig store investeringer det er påkrevd.

Argumentet om fristilling som virkemiddel for nyskaping har på mange måter blitt borte fra debatten. Historiske har dette vært et svært viktig argument for å gi kulturinstitusjoner, NRK og de akademiske institusjonene en stor grad av frihet (om en med større eller mindre formell forvaltningstilknytning). I og med at disse organisasjonenes samfunnsoppdrag er å etablere et tilbud markedet ikke kan (eller bør) gjøre, har politikkenes rolle vært å skape etterspørsel ved å subsidiere produksjonskostnadene. Om dette perspektivet overføres til den brede politiske målsettingen om å skape et inkluderende arbeidsliv, er det grunnlag for å reise spørsmålet om ikke det omfattende systemet av tjenester som velferdspolitikken i dag organiserer for å hjelpe individer og bedrifter til å skape et inkluderende arbeidsliv, mer formålstjenelig kunne vært organisert som en fristilt organisasjon målrettet mot produksjon av "integrasjonstjenester" – heller enn som det territorielt inndelte NAV-systemet. Slike samfunns mål oppnås ved at staten kjøper tjenester av fristilte foretak som Posten, NSB og Avinor, og i realiteten også på denne måten finansierer helseforetakene, er det mulig å tenke seg et selvstendig foretak satt opp med det samfunnsansvar å produsere integrasjonstjenester. Dels kunne foretaket tilby (og ta seg betalt for) integrasjonstjenester til bedrifter, og dels kunne foretaket ha autonomi til å kjøpe inn tjenesteyting fra sivilsamfunn og frivillig sektor (slik helseforetakene kan). Kanskje kunne foretaket også tre inn som en eier av attføringsbedrifter. Den potensielle fordelene ved en slik foretaksorganisering kunne tenkes å være at velferdspolitikken fikk en tung organisasjon som kunne skalere sin aktivitet i forhold til bedrifters og arbeidsplassers geografiske utbredelse, og ikke være bundet av statsapparatets regionale inndeling.

Sammenliknet med det moderniseringsbehov som begrunnet fristillingen på 1990-årene, og i særdeleshet det endringspress som kom fra den europeiske markedsbyggingen, er potensialet for videre samfunnsgevinster knyttet til fristilling betydelig mindre i dag. EU må forventes å fortsette sin liberalisering innen de tunge infrastruktur-sektorene. Men på disse områdene har Norske myndigheter og statsforetak langt å på vei allerede tilpasset seg på en god måte. Eksemplene over viser likevel at det finnes områder hvor det er mulig, på grunnlag av de erfaringene som er gjort, å antyde noen områder hvor det fortsatt er potensialer for gevinster.

8. Fem konklusjoner, - og tre utfordringer

Utskillelsen av statlige forvaltningsaktiviteter til fristilte foretak i perioden 1991-2002 var i sine første faser en kontroversiell prosess: Den innebar en prinsipiell endring i måten demokratisk valgte myndigheter utøver kontroll over samfunnets utvikling. Den innebar en tilpasning til en europeisk integrasjonsprosess. Den virket truende på etablerte arbeidstakerinteresser. Det var lett å tegne et scenario av fristilling som en elitedrevet, første fase mot et markedssamfunn styrt fra Brussel, og en undergraving av den nordiske, likhetsorienterte velferdsmodellen som møysommelig var bygget opp etter andre verdenskrig.

I dag, i etterpåklokskapens lys, er det mulig å se at slik gikk det ikke. Det er bred enighet blant samfunnsforskere om at den norske, og den nordiske, velferdsmodellen er ved god helse. Og at det er nettopp de små nordiske landene som har klart tilpasningen til en globalisert verden og en europeisk markedsplass best. De nordiske landene troner høyt både på FNs rangering av verdens beste samfunn å leve i, så vel som i World Economic Forums "verdensmesterskap" i konkurransevne¹⁰⁰.

8.1 Fem konklusjoner

Omdanningen av forvaltningsorganer til fristilte, statlig eide foretak de siste par tiår har vært en omfattende reorganisering av den statlige sektoren. Den har direkte angått vel 60 tusen personer som har fått endret sine ansettelsesforhold¹⁰¹. Hele befolkningen har opplevd at store deler av samfunnets infrastruktur leveres på en måte man gjenkjenner fra andre markeder. Vi vil trekke frem fem trekk ved denne prosessen:

1) Fristillingene har vært vellykket. Politikken har oppnådd de mål den satte. Eierskapet har gitt store inntekter, og reduserte utgifter for staten. Brukerne har fått bedre og flere tjenester. Og det ble skapt foretakskonstruksjoner som hadde gode forutsetninger for å høste store samfunnsgevinster av den generelle økonomiske oppgangskonjunkturen på 2000-tallet.

2) Foretakenes påtvungne markedseksponering har brakt med seg et helt annet fokus på brukerne av tjenester enn det som karakteriserte de gamle forvaltningsorganisasjonene. Ved å gi foretakene bedriftsøkonomisk selvstendighet, har politikken fått et effektivt instrument for å ekspandere produksjon og tjenesteyting på områder hvor det er en kjøpekraftig

¹⁰⁰ UNDP 2007, World Economic Forum 2007.

¹⁰¹ Anslag fra Hagen, Inger Marie og Sissel Trøgstad: *Ledelse og samarbeid i Staten*, Fafo- rapport 2007:15.

etterspørsel. På denne måten har man overvunnet de former for beslutningsproblemer og ”forvaltningssvikt” som alternativt ville ha fulgt med en sterkere involvering av de ordinære parlamentariske beslutningsprosessene. Foretakene har jevnt over et (meget) godt omdømme blant brukere og i befolkningen.

3) Det er ikke grunnlag for en påstand om at ”Politikken har tapt styringen”. Målsettingene med fristillingene, i den betydning at betalingsvillighet i markedet mer direkte skal kunne komme til uttrykk i tjenestespekter og investeringer, er langt på vei oppnådd. Mer fruktbart er det å betrakte utviklingen på det politiske nivået de siste ti-femten årene som en konsolidering av et nytt styringssystem, med en klarere arbeidsdeling mellom *tilsynsfunksjoner* (fra faglig forankrede ”internt fristilte” forvaltningsorganer), *produksjonsoppgaver* (fra fristilte foretak) og styringsverktøy forankret under direkte *parlamentarisk kontroll*.

4) Norge har hatt en stor fordel i at fristillingsprosessen har vært drevet som en pragmatisk søking etter gode praktiske løsninger. Vi kan se tilbake på en prosess hvor innslaget av ideologiske markeringer og konflikter har vært svært moderat, ført og fremst fordi fristillingen ikke har vært vevet sammen med spørsmålet om en samtidig eller senere privatisering. Dette har lagt grunnlaget for en konstruktiv læringsprosess, som kan forklare hvorfor og hvordan Norge i løpet av kort historisk tid har klar en vellykket tilpasning både til EUs indre marked og til en rivende teknologisk utvikling.

5) Fristillingsbølgen har innebåret en modernisering av store deler av samfunnets infrastruktur, og foretaksorganiseringen har ledet til større investeringer og effektiv, brukerorientert produksjon innen elektrisitet, post- og teletjenester og luftfart (herunder Gardermobanen). For veier og jernbanenettet sliter Norge med underinvestering og kapasitetsbegrensninger. På disse områdene er det potensialer for økte samfunnsgevinster ved i større grad å utnytte de fordelene som mer fristilte organisasjoner kan innebære ved å få et større armslag for investerings- og utbyggingsbeslutninger.

I sum betyr dette at for den type goder og tjenester som vi har gjennomgått, har fristillingen vært et vellykket moderniseringsprosjekt. Samtidig har vi flere steder i rapporten hatt et skråblikk til foretaksreformen i sykehussektoren. Uten at vi har gått inn på helsepolitikken, kan det vel fastslås at bruken av fristilte foretak i denne sektoren møter helt andre samfunnslogikker enn for strøm, telefoni, post og samferdsel. Helse og sykehusbehandling oppfattes som noe annet enn en tjeneste vi konsumerer av en produsent. Og politikerne signaliserer et sterkere ønske om å ha innflytelse på et større detaljnivå enn i de sektorene vi har behandlet. Sagt på

en annen måte, forholdet mellom politikk og produksjon har ikke funnet sin form i helsesektoren. Har det så det i de sektorene vi har analysert?

8.2 Tre utfordringer

Grenselandet mellom politikkenes legitime og nødvendige behov for å kunne utøve samfunnsstyring, og foretakenes like lett forståelige behov for å ha stabile rammebetingelser og en forutsigbar eier lar seg i praksis ikke regulere gjennom formelle vedtak i det politiske systemet. Regjeringens utøvelse av eierskapet vil og skal hele tiden underlegges et parlamentarisk ansvar, og nye regjeringer skal ha rom for å endre forgjengerens prioriteringer og samfunns mål. Samtidig er foretakene sårbare for ”politisk risiko”, i den forstand at de bare kan ivareta sitt samfunnsoppdrag og dette er klart definert og ligger fast.

Det er bare de politiske aktørene selv som kan redusere foretakenes sårbarhet for ”politisk risiko”. Dette kan politikken bare gjøre ved å utvikle og befeste stabile normer for utøvelsen av eierskapet. Disse normene må være forankret på en tverrpolitisk plattform, og ha en bindende effekt på tvers av skiftende regjeringer. Det må, uttrykt i andre ord, utvikles en *politisk kultur* som er forutsigbar for foretakene, og som de kan legge til grunn når store og langsiktige beslutninger skal fattes. Vi vil avslutte rapporten ved å peke på tre utfordringer som følger fra dette utgangspunktet:

For det første, dagens fristillingsgrad og foretakskonstruksjoner, særlig statsforetaket, er ikke nødvendigvis stabile. De inviterer til en debatt om videre fristilling, og med eventuelt utsalg av statlige eierandeler. En viktig lærdom, både fra vår egen nære historie og fra andre land, er at fristilling av forvaltningsvirksomhet lykkes best dersom dette skjer uavhengig av en debatt om privatisering. Det har vært en styrke i Norge at i de tilfellene hvor det har vært åpnet for privat deleierskap, har dette skjedd gjennom en bred enighet. Å ta vare på denne tradisjonen er en viktig politisk kapital.

Den andre utfordringen er å erkjenne at utøvelse av politisk makt gjennom en eierskapsrolle i seg selv er en krevende oppgave, som fordrer oppbygging av kompetanse i sentralforvaltningen. Jo mer kontakten mellom politikk og foretak foregår som dialog og gjensidige tilpasninger, jo mer krever dette at partene har gjensidige, gode kunnskaper om hverandre. Men slike arenaer kan også degenere, til et lukket elitenettverk som trekker seg vekk fra offentlighetens oppmerksomhet. Staten utøver sitt eierskap på vegne av befolkningen, og velgerne forventer både at politikerne og selskapsledere ikke benytter maktposisjoner til egen vinning.

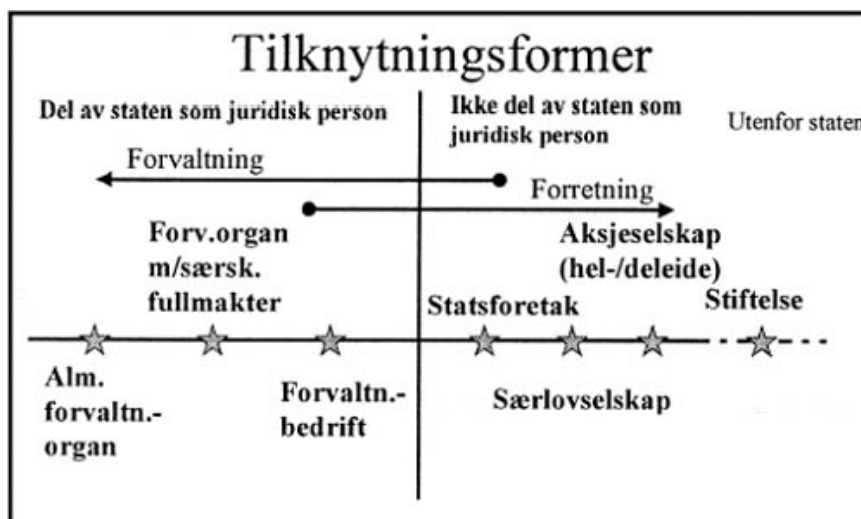
Den tredje utfordringen er å inkorporere nye samfunns- og styringshensyn i tiden som kommer. Siden fristillingen ble iverksatt har særlig to mål kommet høyt på politikken agenda: et inkluderende arbeidsliv og klimaspørsmålet. Begge deler er bredt forankret i det politiske systemet: Det inkluderende arbeidslivet i arbeidslivets organisasjoner og miljøpolitikken i Stortingets klimaforlik. Begge områder påkaller at foretakene selv tar et samfunnsansvar. Og politikere og befolkning har gode grunner til å forvente at statens egne selskaper ligger helt i front, og kanskje går lenger enn andre rent private selskaper, og viser vei. Men å gå lenger enn sine konkurrenter kan samtidig være en ulempe på markedsplassen. For selskapene er det en stor utfordring å håndtere denne forventningen.

Vedlegg: Ulike typer tilknytningsformer

Innenfor staten styres virksomhetene ved etatstyring (budsjettproposisjon, tildelingsbrev og etatstyring), samt bruk av fullmakter og instruksjon. Forvaltningsorganer kan instrueres i enkeltsaker. Statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alle de beslutninger som fattes i de forvaltningsorganer som ligger under hans eller hennes ansvarsområde, uansett hvilket nivå forvaltningsorganet befinner seg på.

Virksomheter som er organisert utenfor staten som juridisk person vil i hovedsak være organisert som et aksjeselskap, statsforetak eller som et såkalt særlovselskap (eks. helseforetak). Selskapet kan styres direkte gjennom selskapenes organer (eierstyring). Styring kan også utøves ved mer generelle virkemidler (indirekte styring). Som eksempel på indirekte styring kan nevnes styring gjennom lov/forskrift, konsesjoner, avtaler/kontrakter, prisregulering m.v.

Nedenfor følger en oversikt over ulike tilknytningsformer for statlige virksomheter. Den loddrette streken markerer skillet mellom to hovedtyper av virksomheter. På venstre side finner vi virksomhetene som er en del av staten som juridisk person, og på høyre side er de virksomhetene som er statlig eid, og altså ikke er en del av staten som juridisk person. Stiftelser er en egen form, som pr. definisjon ikke har noen eier.



Kilde: FADs hefte "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser"

Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er den delen av staten vi oftest forbinder med statlige organer, og er en del av staten både juridisk og økonomisk. Dette betyr at det for eksempel ikke kan reises sak mot et bestemt forvaltningsorgan, men at det er staten som må saksøkes. Et forvaltningsorgan kan heller ikke uten videre ta opp lån, og de inntekter som organet får, går som regel direkte inn i statskassen.

Forvaltningsorganene er underlagt Stortingets budsjettmyndighet, og det betyr at deres budsjett, både inntektssiden og utgiftssiden er en del av statsbudsjettet.

Departementene og direktoratene med underliggende regionale og lokale ledd av disse er organisert som ordinære forvaltningsorganer.

De ansatte er statstjenestemenn og omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, Hovedtariffavtalen, Hovedavtalen og andre tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedsammenslutningene.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter brukes vanligvis som betegnelse på virksomheter som har særlige budsjettfullmakter. Det er i hovedsak knyttet til at virksomheten er nettobudsjettert. Stortinget fatter kun ett eller flere budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Inntekter og utgifter utover disse bevilgningene vil ikke fremkomme i statsbudsjettet, og virksomheten kan selv bestemme fordelingen på drift og investeringer. Nettobudsjettering gir mer økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover bevilgningen over statsbudsjettet.

De fleste forvaltningsorganene med særskilte fullmakter er gitt en faglig uavhengighet enten i vedtektene eller i lov. Nettobudsjetterte forvaltningsorganer kan også i enkelte tilfeller ha særordninger for de ansatte, for eksempel unntak fra tjenestemanns- og tjenestetvistloven, samt unntak fra deler av forvaltningsloven og/eller offentlighetsloven.

De nettobudsjetterte forvaltningsorganene utgjør ingen ensartet gruppe og omfatter:

- forskningsinstitutter, for eksempel Forsvarets forskningsinstitutt, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring og Veterinærinstituttet
- universiteter- og høyskoler
- tilskudds- og fondsforvaltning, for eksempel Norges forskningsråd og Opplysningsvesenets fond

- verdiforankrede virksomheter med kompetanse innenfor et særskilt fagområde, for eksempel Likestillingssenteret og Forbrukerombudet. Virksomhetene kjennetegnes ved en høy grad av faglig autonomi, samtidig som de finansieres av staten

Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftene har historisk vært for store infrastrukturbedrifter og tjenesteprodusenter. Disse virksomhetene er i dag hovedsakelig organisert som aksjeselskaper. Forvaltningsbedrifter kjennetegnes i dag ved at de ivaretar flere ulike funksjoner på sine områder, der forvaltningsoppgaver som kontroll- og tilsynsoppgaver kombineres med tjenesteyting, som delvis er markedsbasert. I dag er det fire forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt og Statens Pensjonskasse.

Forvaltningsbedriftene er en del av staten som juridisk person, og deres virksomhet er underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar og instruksjonsmyndighet. Forvaltningsbedriftene inngår i statsbudsjettet og statsregnskapet. Stortinget fastsetter forvaltningsbedriftenes budsjetter og fullmakter, og utøver på denne måten den overordnede styringen av forvaltningsbedriftene. Forvaltningsbedriftene skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene ved at det er gjort unntak for sentrale deler av regelverket i bevilgningsreglementet.

De sentrale kjennetegnene for forvaltningsbedriftene er at det er gitt unntak fra bruttoprinsippet ved at det bevilges et netto driftsresultat. Bestemmelsen gjelder bare driftsbudsjettet. Forvaltningsbedriftene er videre gitt unntak fra kontantprinsippet ved at investeringene aktiveres.

Selvstendige rettssubjekter

Felles for de selvstendige rettssubjektene er at de ikke er en del av statsregnskapet, og at de følger regnskapsloven. Det er også slik at styret har et rettslig totalansvar for virksomheten.

Statsforetak

Statsforetaksmodellen har grunnlag i lov av 30. august 1991 Om statsforetak. Statsforetaksformen var særlig utformet med tanke på virksomheter som også har overordnede samfunnsmessige eller sektorpolitiske målsettinger. Eksempler på statsforetak er: Statnett, Enova og Statskog.

Statsforetak er egne rettssubjekter som er eid av staten, og er dermed rettslig og økonomisk skilt fra staten. De kan styres av statlige myndigheter gjennom eierstyring og sin alminnelige reguleringsmyndighet.

Eiermyndigheten utøves av foretaksmøtet. Statsråden i det aktuelle departementet representerer staten som eier.

Det som skiller statsforetaksformen fra et statsaksjeselskap er særlig følgende:

- Statsforetaksformen forutsetter at staten eier hele foretaket, jf. § 1. Eier styrer gjennom foretaksmøtet, ikke ved generalforsamling. Dersom andre skal trekkes inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres. Dette kan representere en barriere mot del- eller helprivatisering.
- Etter § 23 har statsforetakene skriftlig foreleggelsesplikt for eier i saker som "antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetenes karakter".
- Statsforetaket skal sende styreprotokollen til eier, jf. § 24.
- Riksrevisjonen skal føre kontroll med statsforetakene. Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i foretaksmøtet og møter i bedriftsforsamlingen, jf. § 45.

Rettighetene til de ansatte i statsforetak reguleres av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven og av andre avtaler på vedkommende tariffområde.

Særlovselskaper (etablert ved egen lov)

Særlovselskaper brukes som betegnelse på virksomheter som er selvstendige rettssubjekter organisert som selskaper og regulert i særskilt lov, også med særskilte organisatoriske regler. Aksjelovens bestemmelser kan helt eller delvis gjøres gjeldende. Eksempler på selskaper som er organisert ved særlov er: AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) og Petoro AS. Gjennom sykehusreformen er spesialisthelsetjenesten i Norge fra 1. januar 2002 organisert i helseforetak, som de regionale helseforetakene eier.

Aksjeselskap

Statlig næringsvirksomhet som driver i en konkurransesituasjon organiseres ofte som selskap etter lov om aksjeselskap av 13. juni 1997 nr. 44. Kapittel 20 i loven har særbestemmelser for heleide statlige selskaper:

Styret velges av generalforsamlingen (ikke av bedriftsforsamling).
Generalforsamlingen er heller ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag til utbytte.

Kongen i statsråd kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak vedrørende

- a. *Investeringer* av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser og

- b. *rasjonaliseringer* eller omlegging av driften som vil medføre større endringer eller omdisponeringer av arbeidstyrken, dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Det aktuelle departementet, og ikke styret som ellers, innkaller til ordinær og ekstraordinær generalforsamling.

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av eierinteressene og har rett til å kreve de opplysningene den finner å ha behov for fra administrerende direktør, fra styret og fra revisor. Riksrevisjonen har også rett til å være til stede på generalforsamlingen.

Som eksempel på slike selskaper kan nevnes Avinor, NSB, Posten, Mesta og Entra Eiendom.

Statens styring med heleide statlige selskaper skjer gjennom generalforsamlingen som er øverste myndighet i selskapet. Statsråden, eller den embetsmann som fullmakten delegeres til, vil utøve generalforsamlingsfunksjonen. Aksjeselskapene er egne rettssubjekter.

Rettighetene til de ansatte i statlig eide aksjeselskaper reguleres av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven og av andre avtaler på vedkommende tariffområde.

Kilde: NOU 2003: 34 Mellom stat og marked