
Innhold

Sammendrag	3
1 Rapportens tema og oppbygning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål med prosjektet	7
1.3 Liberalisering som fenomen	7
1.4 Metodisk tilnærming	9
2 Statlige mål og kjennetegn ved sektorene	11
2.1 Overordnede mål for statlig virksomhet	11
2.2 Konkurransopolitiske mål	12
2.3 Mål på fire liberaliserte sektorer	12
2.3.1 Mål og kjennetegn ved legemiddelsektoren	13
2.3.2 Mål og kjennetegn ved postsektoren	14
2.3.3 Mål og kjennetegn ved kringkastingssektoren	16
2.3.4 Mål og kjennetegn ved luftfartssektoren	17
2.4 Er de sektorpolitiske målsettinger endret?	18
3 Virkemidler på liberaliserte sektorer i Norge	21
3.1 Hva er virkemidler?	21
3.2 Statlig eierskap	22
3.2.1 Eksempler fra sektorene	23
3.2.2 Vurdering	24
3.3 Juridiske og regulatoriske virkemidler	25
3.3.1 Lov- og regelverk	25
3.3.2 Konesjoner	26
3.3.3 Enerett- og monopolorrdninger	28
3.3.4 Prisreguleringer	29
3.3.5 Kontrakter og avtaler	29
3.3.6 Regulering av markedsadgang og eierskap	30
3.3.7 Vurderinger	30
3.4 Økonomiske virkemidler	32
3.4.1 Bevilgning, tilskudd og kjøp av tjenester	33
3.4.2 Avgifter og gebyrer	34
3.4.3 Andre økonomiske virkemidler	36
3.4.4 Vurderinger	36
3.5 Samlet virkemiddelbruk	39
4 Styringsmuligheter og -begrensninger i forhold til statlige mål	40
4.1 Innledning	40
4.2 Vurdering i forhold til statlige mål	40
4.2.1 Generelt om begrensninger og muligheter i forhold til måloppnåelse	41
4.2.2 Effektivitet og konkurranse	42
4.2.3 Styring og demokratisk kontroll	46
4.2.4 Tilgjengelighet	49

4.2.5	Kvalitet.....	50
5	Statskonsults oppsummering og kommentarer.....	54
5.1	Trekk ved liberaliseringen og virkemiddelbruken.....	54
5.2	Virkemidler og statlige mål.....	55
5.2.1	Overordnede mål.....	55
5.2.2	Konkurransopolitiske mål.....	56
5.2.3	Sektorpolitiske mål.....	57
5.3	Konklusjoner.....	58
5.3.1	Avsluttende kommentar.....	59

Litteratur og referanser

Sammendrag

Mange sektorer der staten tradisjonelt har hatt et ansvar for både å definere innhold i og stå for produksjon av varer og tjenester, har de senere år vært gjennom en liberalisering.

En liberalisering innebærer at det har foregått en endringsprosess der statlig tjenesteproduksjon i større grad enn tidligere skjer innenfor et marked der statlige aktører konkurrerer med private produsenter. Tidligere offentlige monopolordninger er begrenset eller helt avskaffet. Dette får følger både for hvordan staten kan drive reguleringer av en sektor der staten eller statlige foretak deltar som markedsaktør, og i forhold til styring av den statlige virksomheten. Liberaliseringen medfører ofte endringer i tilknytningsform og status for tidligere forvaltningsorganer, noe som igjen fører til at staten (departementene) ikke lenger kan benytte seg av instruksjon av underliggende virksomheter som styringsvirkemiddel. Staten må derfor benytte ulike typer organisatoriske, juridiske, økonomiske eller pedagogiske virkemidler for å nå sine mål.

Liberaliseringen i Norge har i liten grad ført til at politiske målsettinger innenfor en sektor er endret. Det betyr at samme målsettinger søkes nådd ved hjelp av andre virkemidler. Liberalisering – særlig innføring av konkurranse – anses hensiktsmessig for å nå målene på en mer effektiv måte.

I denne rapporten foretar vi en kartlegging av statens bruk av virkemidler på utvalgte sektorer, og en vurdering av de styringsmuligheter og -begrensninger disse virkemidlene har i forhold til politiske mål på ulike nivåer. Vi har også vurdert virkemiddelbruken i forhold til overordnede mål og verdier for statlig virksomhet, konkurransepolitiske mål og sektorpolitiske mål.

Vi har sett på virkemiddelbruken på de fire sektorene luftfart, lege midler, post og kringkasting. Særlig har vi satt fokus på bruken av juridiske, regulatoriske og økonomiske virkemidler.

Liberalisering og fristillingen av statlige tjenesteprodusenter begrunnes delvis med endringer i rammebetingelsene. Men endrede rammebetingelser kan være resultat av både internasjonale forpliktelser, teknologiske nyvinninger og av en ny konkurransesituasjon. Liberaliseringen som svar på endringer i rammebetingelsene kan ses som en ønsket og (begrenset) rasjonell handling eller som en tilpasning av mer deterministisk eller motvillig karakter.

Det gir imidlertid ikke et riktig bilde av utviklingen å ensidig henvise til tilpasning til omgivelsene når liberaliseringen skal beskrives. Det er forskjeller mellom sektorene vi har sett på når det gjelder grad av nasjonale målsettinger og beslutninger som årsak til liberaliseringen.

Liberalisering kan tolkes som et uttrykk for at staten har innsett begrensninger ved de tradisjonelle virkemidlene. Konkurranse der flere aktører deltar i tjenesteproduksjon, framstår som en god løsning på stadig nye arenaer. Dette bildet må imidlertid nyanseres med at staten driver utstrakt bruk av juridiske,

regulatoriske og økonomiske virkemidler som er spesifikt rettet mot ivare-
takelse av sektorpolitiske mål.

Når staten ønsker å legge til rette for konkurranse, fordrer dette størst mulig
grad av likebehandling av aktuelle markedsaktører. Dette medfører derfor at
staten i minst mulig grad kan benytte reguleringer og økonomiske tilskudd som
forfordeler enkelte markedsdeltakere.

Liberaliseringen medfører etter vår vurdering en rekke utfordringer med hensyn
til å klargjøre statlige målsettinger og roller på en sektor. Liberaliseringen kan
innebære at statlige målsettinger synliggjøres bedre. Bruk av virkemidler som
konsesjoner, kontrakter og ulike former for tjenestekjøp vil etter vår vurdering
kunne medvirke til en klargjøring av krav til kvalitet og innhold for de tjenester
som staten ønsker utført.

Vår sammenligning av virkemiddelbruken på liberaliserte sektorer viser en
sammensatt og broket utviklingsprosess. Hovedinntrykket er derfor at valg av
og innretning på virkemidler i liten grad er et resultat av en overordnet statlig
politikk for liberalisering og fristilling. Utviklingen er tvert i mot preget av
virkemiddelbruk særlig tilpasset den enkelte sektor.

Følgende konklusjoner kan trekkes på bakgrunn av vårt materiale og drøfting:

Politiske mål er i liten grad påvirket av liberaliseringen

Politiske mål og ambisjonsnivået for tjenesteproduksjonen på gjeldende sekto-
rer er langt på vei opprettholdt i forhold til tiden før liberaliseringsprosessene
startet.

Det er imidlertid en økt vektlegging av at offentlig virksomhet generelt og
offentlig tjenesteproduksjon spesielt skal foregå på en effektiv måte.
Liberalisering – særlig innføring av konkurranse – anses som en hensiktsmessig
måte å oppnå mer effektiv tjenesteproduksjon på.

Det er videre slik at statlig eide selskaper og andre tjenesteprodusenter har fått
klare krav til inntjening og til at virksomheten skal drives etter økonomiske
mål.

Virkemidlene kan være egnet til å nå politiske mål

Virkemidlene som står til rådighet, kan i utgangspunktet være egnet til å nå
fastsatte mål for en sektor. Selv om virkemidlene i seg selv ikke kan sies å stå i
veien for måloppnåelse, vil selvfølgelig den faktiske bruk og innretning av dem
være avgjørende for måloppnåelse. Det er derfor viktig å skille mellom de
styringsmuligheter og -begrensninger som ligger i selve virkemidlene, og de
som er knyttet til bruken av dem.

Konkurransopolitiske mål har fått ulikt gjennomslag på sektorene

Det er forskjeller mellom ulike sektorer med hensyn til i hvilken grad konkurranse benyttes som middel til måloppnåelse. Dette kan delvis forklares med ulik begrunnelse for og drivkrefter bak liberaliseringen på sektorene.

Selv om det er variasjoner, tyder erfaringene på at liberalisering av en sektor betyr økt fokusering på effektiv og økonomisk lønnsom tjenesteproduksjon.

1 Rapportens tema og oppbygning

1.1 Bakgrunn

I løpet av det seneste tiåret har vi sett en tiltagende liberalisering på sektorer der det offentlige tradisjonelt har hatt et ansvar for tjenesteproduksjon. Rapportens tema er statens bruk av virkemidler på slike sektorer.

Liberalisering slik begrepet benyttes i denne rapporten, innebærer at det har foregått en endringsprosess der statlig tjenesteproduksjon i større grad enn tidligere skjer innenfor et marked der statlige aktører konkurrerer med private produsenter. Tidligere offentlige monopolordninger er begrenset eller helt avskaffet. Dette får følger både for hvordan staten kan drive reguleringer av en sektor der staten eller statlige foretak deltar som markedsaktør, og i forhold til styring av den statlige virksomheten.

Liberaliseringen kan være en ønsket utvikling der staten anser at tjenesteproduksjonen kan utføres bedre og mer effektivt etter forretningsmessige prinsipper. Men den kan også være et resultat av en mer eller mindre bevisst tilpasning til utviklingstrekk i omgivelsene av for eksempel teknologisk, politisk eller økonomisk karakter. I Norge er utviklingen også i stor grad en følge av EUs regelverk og av medlemskapet i EØS.

Uansett begrunnelse medfører liberalisering ofte en endret tilknytningsform og status for tidligere forvaltningsorganer. Statlige tjenesteprodusenter omdannes til forvaltningsbedrifter, statseide selskaper eller (delvis) privateide selskaper.

Forvaltningsbedrifter er en del av staten, og deres virksomhet er i prinsippet underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar. Statlige selskaper er derimot selvstendige juridiske subjekter.

Utskilling av virksomheten i et eget selskap vil frata staten muligheten til styring gjennom direkte instruksjon. Følgelig må det utvikles andre virkemidler for å sikre at statlige målsettinger og hensyn ivaretas.

Statskonsults rapport 1999:16 *Statlig eierskap og sektorstyring* viser at de sektorpolitiske målsettingene i liten grad blir endret som følge av deregulering og selskapsdannelse. Virkemiddelbruken er imidlertid lagt betydelig om. Rapporten viser også at mange av de samme virkemidlene går igjen på ulike sektorer, men at disse brukes ulikt på forskjellige sektorer.

Vi vil belyse og drøfte statlig virkemiddelbruk i forhold til overordnede politiske målsettinger. Som et grunnlag for de mer prinsipielle drøftingene, har vi kartlagt virkemiddelbruken innenfor sektorene kringkasting, legemiddelomsetning, luftfart og posttjenester.

1.2 Mål med prosjektet

Prosjektets målsetting er å øke kunnskapen om bruk av virkemidler på liberaliserte sektorer. For å oppnå dette, har vi

?? kartlagt virkemiddelbruken på utvalgte sektorer

?? vurdert styringsmuligheter og -begrensninger ved virkemiddelbruken.

Med utgangspunkt i kartleggingen ser vi nærmere på karakteristiske trekk ved virkemiddelbruken på liberaliserte sektorer. Hvilke virkemidler brukes, og hvordan er de innrettet og utformet.

Statlig virkemiddelbruk må ses i sammenheng med politiske målsettinger. Vi ser på bruk av virkemidler i forhold til

?? overordnede, felles mål og verdier for offentlig virksomhet

?? konkurransepolitiske mål

?? sektorpolitiske mål.

Det er derfor lagt vekt på å identifisere politiske målsettinger. På denne bakgrunn vil det være interessant å vurdere hvilke virkemidler som er mest sentrale og hvordan de best kan innrettes med hensyn til måloppnåelse. Et annet spørsmål av interesse er om sektor- og konkurransepolitiske målsettinger trekker i samme retning.

I vurderingen er det ikke vår hensikt å gå inn på hvilke effekter virkemiddelbruken har på sektorene som er kartlagt. Vi har derimot fokus på hvilke styringsmuligheter og/eller begrensninger som ligger i en gitt virkemiddelbruk.

1.3 Liberalisering som fenomen

I omtalen av liberaliseringsprosesser brukes ofte begrepene liberalisering, deregulering eller fristilling nokså synonymt.

Vi har i hovedsak valgt å bruke *liberalisering* som en samlebetegnelse for de nevnte prosessene. *Fristilling* referer mer snevert til endringer i organisering, eierskap og tilknytningsform for statlige tjenesteprodusenter, og er derfor ikke helt dekkende for utviklingen i retning av konkurranse. *Deregulering* viser til en avvikling eller reduksjon av reguleringer innenfor et gitt område som følge av at statens direkte instruksjonsrett overfor et underliggende organ er fjernet i forbindelse med endret tilknytningsform. For sektoren under ett er imidlertid deregulering sjelden et dekkende begrep. Dereguleringer erstattes gjerne med nye former for reguleringer som skal sikre at offentlige mål og hensyn ivaretas innenfor et mer liberalisert regime.

Liberaliserte sektorer som er av særlig interesse for oss, kjennetegnes ved at det

tradisjonelt har vært ansett som viktig og nødvendig at staten har hatt ansvaret både for å bygge opp og finansiere infrastruktur, og for selv å levere tjenester til befolkningen.¹

Det er vanlig å peke på økonomiske årsaker til offentlige reformer, så også med liberalisering og fristilling. Stramme rammer for den offentlige økonomi og stadig større krav til kvalitet og omfang på offentlige ytelser har resultert i en søken etter alternativer til den tradisjonelle offentlige velferdsproduksjonen.

I dette ligger det også et ønske om å oppnå mer effektiv tjenesteproduksjon. Effektivitet omfatter i dette tilfellet både formåls- og kostnadseffektivitet. Effektivitet er nært knyttet til produktivitetsvekst. Det innebærer som regel et mål om bedre tjenester med lik eller mindre ressursbruk, eller like gode tjenester med bruk av mindre ressurser.

Med EU/EØS-regelverket og prisnippet om det indre marked har markeds-løsninger fått en institusjonell forankring i alle EØS-land. Aktiv bruk av traktatens konkurransebestemmelser, og en serie harmoniserings- og liberaliseringsdirektiver (rettet mot enkeltsektorer), har vært og er viktige virkemidler i prosessen.

Teknologisk utvikling kan i seg selv tvinge fram endringer i gamle monopol-strukturer, og åpner en internasjonalisering av markeder utenfor nasjonale myndigheters kontroll. Dette i seg selv er imidlertid ikke tilstrekkelig til endringer i eierskap eller tilknytningsform for statlige tjenesteprodusenter, men sammen med EUs konkurranseregulering har det endret forutsetningene for å kunne operere i en monopolsituasjon.

Oppsummert kan vi si at det finnes både politiske/ideologiske, institusjonelle, økonomiske og teknologiske grunner for økt liberalisering.

Det finnes selvfølgelig motkrefter til liberaliseringen, blant annet en betydelig ideologisk motstand mot at markedsbaserte løsninger skal være garantist for det som tradisjonelt har vært oppfattet som fellesskapets ansvar. I tillegg kan det hevdes at der offentlig sektor har stor legitimitet i befolkningen eller at en ikke opplever at presset på den offentlige økonomi er særlig sterkt, vil behovet for eller ønsket om endringer i liten grad være til stede. Det siste poenget må likevel veies opp mot sannsynligheten for at god offentlig økonomi også kan bidra til økte forventninger og krav til omfang og kvalitet på offentlig tjenesteproduksjon.

På denne bakgrunn mener vi at årsakene til liberaliseringen både kan ses ?? som en ønsket utvikling på bakgrunn av bevisste valg. Det underliggende resonnement er at eksponering for markedskonkurranse vil være et effektivt virkemiddel for kvalitativt bedre og ressursmessig mer effektiv velferdsproduksjon

¹ Detaljstledet på legemiddelomsetning (apotek) har vært privateid med statsregulerte privilegier.

?? som en tilpasning til omgivelsene. Føringer utenfor det offentlige fullstendige kontroll gir en utvikling i retning av konkurranse som staten må forholde seg til om den vil eller ikke.

Uavhengig av årsakene fører liberalisering av en sektor der det offentlige tradisjonelt har stått for tjenesteproduksjonen, til endret virkemiddelbruk. Den direkte etatsstyringen er erstattet eller supplert med styringsvirkemidler.

1.4 Metodisk tilnærming

En generell drøfting og vurdering av virkemiddelbruken innenfor liberaliserte sektorer må som et utgangspunkt ha kartlagt den faktiske virkemiddelbruken innenfor utvalgte enkeltsektorer.

Denne rapporten inngår i Statskonsults arbeid med å kartlegge og analysere virkemiddelbruk og statlige styringsmuligheter på liberaliserte sektorer. Statskonsult har tidligere publisert flere rapporter omkring disse problemstillingene.

Viktigst i denne sammenhengen er Rapport 1998:21 *I godt selskap*, Rapport 1999:16 *Statlig eierskap og sektorstyring*, Notat 2000:2 *Mellom politikk og marked*, og et temahefte fra 2001 med tittelen *Monopoler for fall; europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer*.

Statskonsult har også nylig publisert en rapport som temamessig ligger nært opp til dette prosjektet, rapport 2001:17 *Spiller det noen rolle? Om rollekonflikter i statlig eierskap*. I dette prosjektet har vi kartlagt og vurdert statens ulike roller på liberaliserte sektorer. I den sammenheng er statlig virkemiddelbruk et tema som i første rekke er interessant i forhold til hvordan staten kan forebygge/løse potensielle rollekonflikter (eierskap og regulering). Vi er her mer opptatt av sammenhengen mellom politiske målsettinger og bruk av virkemidler.

Videre ble det i en innledende fase i dette prosjektet utarbeidet et kortfattet notat med gjennomgang av virkemiddelbruken innenfor et relativt bredt utvalg av sektorer. Sektorene var legemidler (detaljist (apotek) og grossist), sykehus, alkohol (grossist), energi, kringkasting, arbeidsformidling, post, tele, luftfart, jernbane og kornforvaltning.

Funn, erfaringer og datamaterialet fra disse prosjektene danner en viktig basis for denne rapporten. I tillegg har vi utført selvstendige litteraturstudier. Det dreier seg om regelverk, offentlige dokumenter og utredninger, rapporter fra forskningsmiljøer og årsmeldinger/rapporter fra relevante aktører.

Tidligere erfaringer og litteraturstudier er supplert med intervjuer med sentrale aktører innenfor de sektorene som omtales spesielt i denne rapporten.

Vi har gjennomgått noen enkeltsektorer med særlig referanse til problemstillingene for dette prosjektet. Utvelgelse av disse sektorene er basert på ulike vurderinger og kriterier. For det første har det vært viktig å studere virkemiddelbruk på flere politikk-/myndighetsområder. Videre er det vår vurdering at det er hensiktsmessig å studere nærmere sektorer der utviklingen har visse fellestrekk.

2 Statlige mål og kjennetegn ved sektorene

Statlige styringsvirkemidler må ses i sammenheng med de målsettinger de skal være redskaper for å nå. Dette kan gjøres på flere nivåer, for eksempel i forhold til

- ?? overordnede, felles mål og verdier for statlig virksomhet
- ?? konkurransepolitiske mål
- ?? sektorpolitiske mål.

I dette kapitlet vil vi derfor presentere statlige mål ut fra disse tre vinklingene. Størst oppmerksomhet vies mål og kjennetegn ved de fire sektorene som er gjenstand for særlig oppmerksomhet i denne rapporten. For disse sektorene presenteres begrunnelser for og kjennetegn ved liberaliseringsprosessen.

I tillegg er det interessant å se på om liberaliseringen har medført endringer i de sektorpolitiske målene.

Hensikten med dette kapitlet er å lage en referanseramme for presentasjon og drøfting av virkemiddelbruken i de etterfølgende kapitlene.

2.1 Overordnede mål for statlig virksomhet

Det finnes ikke en entydig måte å avgrense hva som skal være statens ansvarsområde. En innfallsvinkel er å drøfte hvilke oppgaver eller roller staten skal eller bør ivareta. Hvor grensene dras for statens engasjement, er et ideologisk/politisk spørsmål. Uavhengig av hvor grensene for statens engasjement går og hvilke konkrete oppgaver den til enhver tid har, har det vært forsøk på å identifisere noen mål og verdier som skal ivaretas innenfor rammene av et demokratisk system.

I Norge skal staten blant annet sørge for at mål og verdier knyttet til demokrati, rettssikkerhet og effektivitet ligger til grunn for all statlig virksomhet. I NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* identifiseres følgende grunnleggende mål for statlig virksomhet:

- ?? Ytre sikkerhet og indre trygghet
- ?? Frihet, utfoldelsesmuligheter og demokratiske styringsformer
- ?? Samfunnsmessig stabilitet og harmoni
- ?? Rettsorden, rettssikkerhet og rasjonell samfunnsadministrasjon
- ?? Rettferdig fordeling av goder og byrder
- ?? Velferd og sosial trygghet
- ?? Beskyttelse av miljø- og ressursgrunnlag
- ?? Bevaring, beskyttelse og utvikling av grunnleggende fellesverdier og kulturverdier
- ?? Økonomisk stabilitet
- ?? Full sysselsetting og arbeid for alle

?? Tilgang på fellesgoder, infrastrukturtenester og samfunnsmessig tjenesteyting.

Staten skal også være en garantist for at samfunnets felles verdier forvaltes og statens oppgaver ivaretas på en formålstjenlig og effektiv måte. Det innebærer at en fellesnevner for all statlig virksomhet er at den skal drives så effektivt som mulig innenfor rammen av de grunnleggende målene for statlig virksomhet og de mer spesifikke politiske målene på den enkelte sektor.

2.2 Konkurransopolitiske mål

Statens konkurransepolitikk bygger på forutsetningen om at konkurranse fremmer effektivitet. Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.² Det underliggende resonnement for konkurransereglene er:

Bedrifter som konkurrerer vil forsøke å utnytte råvarer, kapital, arbeidskraft og transportsystemer effektivt og hensiktsmessig. Dette bidrar til at bedriftene produserer sine varer til lavest mulig kostnader og til lavest mulig salgspris, noe som innebærer riktig bruk av samfunnets ressurser.³

Loven pålegger bl.a. konkurransemyndighetene å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak.

Det er på denne bakgrunn viktig å understreke at det å tilrettelegge for konkurranse for statlig virksomhet ikke vil være et mål i seg selv. Konkurranseloven er imidlertid en manifestasjon av en utbredt oppslutning rundt ideen om konkurranse som middel til bedret effektivitet og samfunnsøkonomisk gevinst.

2.3 Mål på fire liberaliserte sektorer

Målene vi skal presentere her, er i utgangspunktet knyttet til en av de fire sektorene vi har valgt ut. Målene kan gjelde for sektoren som sådan, eller være knyttet eksplisitt til et statsforetaks/selskaps virksomhet. For det statlige foretaket/selskapet vil det ofte finnes både forretningsmessige mål og andre typer mål.

Samme type sektorpolitiske mål kan gjenfinnes i ulike former på flere sektorer. Vi kaller dette gjennomgående (sektor)politiske mål. Sektorpolitiske mål kan her være av mer overordnet karakter. Det kan dreie seg om mål knyttet til distrikts- og regionalpolitikk, velferdspolitiske formål, sysselsetting og næringsutvikling. Slike gjennomgående mål vil derfor ofte kunne knyttes opp til grunnleggende mål for statlig virksomhet slik de er presentert i dette kapitlet.

² Jamfør lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet.

³ Jamfør definisjon på Konkurransetilsynets nettsider per august 2001.

I det følgende gir vi en nærmere redegjørelse for mål på våre fire utvalgte sektorer. I tillegg til mål vil vi også gi en kort presentasjon av viktige kjennetegn ved de enkelte sektorene. Viktig i denne sammenheng vil bl.a. være å gi et bilde av graden av liberalisering på sektorene, og beskrive karakteristika ved tjenestene som ytes.

2.3.1 Mål og kjennetegn ved legemiddelsektoren

På legemiddelsektoren er de statlige målsettingene rettet mot å sikre legemidlenes *kvalitet og sikkerhet*, å sikre at legemidlene er *tilgjengelige* for befolkningen samt å medvirke til *lavest mulig pris* på legemidler. I tillegg gjelder kravet om like konkurransevilkår for de aktørene som tilbyr legemidler.

Hensynet til legemidlenes kvalitet, sikkerhet og tilgjengelighet er overordnede hensyn (St.prp. nr. 61 1999–2000 Kap.751). Kvalitet er knyttet til behandlingseffekt av legemidlene. Sikkerhetshensynet er knyttet til den spesielle risikoen for feilbruk og misbruk, og til behovet for å følge opp bivirkninger.

Særegent for legemiddelsektoren er at beslutningstaker, bruker og betaler er tre forskjellige instanser. Legen velger gjennom sin forskrivning hvilket legemiddel som skal kjøpes, pasienten følger legens forskrivning, mens folketrygden normalt betaler store deler av regningen.

Fra 1. januar 2001 er den statlige forvaltningen på legemiddelområdet samlet i Statens legemiddelverk – bygd opp rundt tidligere Statens legemiddelkontroll og Statens helsetilsyns avdeling for apotek og legemidler.

Sosial- og helsedepartementet er overordnet helsefaglig myndighet.

Konkurransetilsynet har et tilsynsansvar med utgangspunkt i næringspolitikken.

Kjennetegn ved liberaliseringen på sektoren

Tidligere bestemte staten ved Norsk medisinaldepot (NMD) hvilke av de legemidler som ble tilbudt det var behov for. Denne behovsparagrafen ble opphevet i 1992 – i tråd med EØS-avtalen. Nå fastsetter staten hvilke krav legemidlene må tilfredsstillere. Alle som tilfredsstiller kravene til dokumentasjon av kvalitet, sikkerhet og effekt, får rett til å markedsføre produktene.

Det statlige grossistmonopolet NMD var tidligere et redskap for styring av legemiddeltilbudet. Med opphevelse av behovsparagrafen var det ikke lenger behov for et slikt redskap. Det ble åpnet for fri etablering av grossistvirksomhet for alle som tilfredsstiller fastsatte krav. NMD ble omgjort fra statsbedrift til statsaksjeselskap som skulle konkurrere på like fot med andre omsetningsbedrifter. Det ble åpnet for salg av inntil 66 prosent av statens andeler, og i 1999 ble eierskapet overført fra Sosial- og helsedepartementet til Næringsdepartementet. I 2001 er det – med forbehold om Stortingets samtykke og

Konkurransetilsynets godkjenning⁴ – inngått avtale med et tysk selskap om salg av alle statens aksjer.

Detaljomsetningen ble liberalisert med ny apoteklov som trådte i kraft 1.mars 2001. Her innføres et skille mellom eierskap og drift. Begge deler forutsetter konsesjon, men krav om fagutdanning stilles bare for driftskonsesjon. Det åpnes for kjededannelser ved at én fysisk eller juridisk person kan eie flere apotek. Tidligere lovgivning innebar bl.a. at myndighetene fastsatte antall apotek og deres beliggenhet. Slik behovsvurdering er falt bort.

Grossister skal med noen unntak for ”profesjonelle sluttbrukere” bare levere til apotek (grossistforskriften §13). Unntakene hadde i utgangspunktet rent praktiske grunner (sykehus over en viss størrelse fikk importere plasskrevende produkter direkte fra produsent), senere er økonomiske grunner blitt viktigere. Ved at flere institusjoner tar direkte kontakt med produsent, kan de både forhandle seg til lavere pris og spare utgiftene til mellomledd. Formålet med utvidelsen er også at bestillinger i større grad kan settes ut på anbud.

Konsekvenser

Internasjonal harmonisering av kravene til kvalitet (dokumentasjon av legemidlenes effekt) og liberalisering av omsetningen i henhold til det konkurransepolitiske målet, innebærer at nye legemidler raskt blir tilgjengelige i hele EØS-området. De prismessige virkningene er mer usikre fordi markedet er voksende og lite prisfølsomt.

Antallet tilbydere og tilbudet av legemidler har økt vesentlig. Det er blitt en tilsvarende mer krevende oppgave for myndighetene å formidle produsent-uavhengig legemiddelinformasjon. I den forbindelse er det opprettet regionale legemiddelsentra.

2.3.2 Mål og kjennetegn ved postsektoren

De viktigste sektorpolitiske målsettingene på postområdet er knyttet til å sikre landsdekkende tilbud av posttjenester av god kvalitet til rimelige priser. Det legges også opp til at posttjenestene skal produseres på en effektiv måte. Effektiv ressursbruk skal nås ved blant annet å legge til rette for konkurranse.

Postsektoren omfatter virksomheten til Posten Norge BA og andre operatører med virksomhet rettet inn mot formidling av postsendinger.

Posten Norge BA skal som selskap drive etter økonomiske mål. Det er likevel slik at de sektorpolitiske målsettingene i det alt vesentlige er søkt oppnådd gjennom de tjenester (basistjenester) som Posten Norge BA er pålagt å tilby. Basistjenestene omfatter formidling av brevpost, aviser og blader i abonnement og postpakker innenfor visse vektgrenser. I tillegg skal grunnleggende bank-tjenester være tilgjengelige i hele landet gjennom et landsdekkende postnett.

⁴ Avtalen vil kunne tre i kraft annet halvår 2001. Stortinget behandlet saken i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett i midten av juni 2001. Konkurransetilsynet har normalt seks måneder på å avgi innstilling.

Det finnes videre målsettinger for tilgjengelighet og for akseptabelt servicenivå på posttjenester.⁵

Samferdselsdepartementet er sektormyndighet på postområdet. Departementet ivaretar også statens eieransvar i Posten Norge BA. Samferdselsministeren er generalforsamling, dette innebærer bl.a. ansvar for å oppnevne styret for Posten. Post- og teletilsynet er et forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Tilsynet skal blant annet påse at konsesjonen og mål for service blir fulgt opp.

Kjennetegn ved liberaliseringen på sektoren

Midt på 1990-tallet ble det utarbeidet ny postlov.⁶ Mens den tidligere loven hadde vært en lov om statens postselskap, er den nåværende loven en generell lov om postformidling. Lovendringen innebar at det ble innført en konsesjonsordning. Omtrent samtidig med framlegging av ny postlov ble Posten Norge BA i 1996 etablert som et særlovselskap.

I stortingsproposisjonen som behandler fristillingen av Postverket, blir behovet for endret tilknytningsform begrunnet med teknologisk utvikling, økt konkurranse på sektoren samt større krav til tjenestens kvalitet.

Reguleringen av postsektoren i Norge må også ses i sammenheng med politikken i EU på dette området. EUs postdirektiv⁷ ble vedtatt i 1997 etter en omfattende prosess. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 1998.

Siden både EU-direktivet og postloven åpner for bruk av enerettsområde, kan sektoren ikke sies å være fullt ut liberalisert. Konkurransen er imidlertid omfattende på områder som ikke inngår i enerettsområdet. Begrunnelsen for å beholde eneretten er knyttet til at overskudd fra monopolområdet skal dekke kostnadene til å opprettholde de landsdekkende tjenestene. I Norge kjøper i tillegg staten tjenester av Posten Norge for å ivareta de landsdekkende tjenestene. Tjenesten kjøpes direkte fra Posten Norge uten forutgående konkurranse, og begrunnelsen for dette er at det bare er én leverandør som er i stand til å utføre denne tjenesten.

Internasjonalt går utviklingen i retning av ytterligere begrensning av enerettsområdet og enkelte land har fullt ut liberalisert postmarkedene (Finland, Sverige og Nederland). Det synes klart at målsettingen fra EU-kommisjonens side er et fritt postmarked. Motstanden mot dette er til dels stor, og avskaffelse av eneretten synes å ligge relativt langt fram i tid. I forslag til revidert direktiv er eneretten foreslått redusert til å omfatte lukket, adressert brevpost på inntil 50 gram (det kan se ut som om dette blir 150 gram⁸).

⁵ Posten Norge BA skal utlevere brevpost, aviser og blad samt meldesedler for registrerte sendinger (brev og pakker) til alle fysiske og juridiske personers bosted eller fysiske adresse eller i særlige tilfeller til egnede innretninger. Utlevering av prioritert brevpost skal skje alle virkedager (mandag tom. lørdag). En annen målsetting om servicenivå er knyttet til fram-sendingstid.

⁶ Ot. prp. nr. 64 (1995–96)

⁷ Europaparlaments og rådsdirektiv 97/67/EF av 15. desember 1997.

⁸ ECON: Posten i en ny tid, Rapport 33/01.

2.3.3 Mål og kjennetegn ved kringkastingssektoren

De kringkastingspolitiske målene er nært knyttet til allmennkringkasterperspektivet, slik dette har utviklet seg i en rekke vesteuropeiske land. Hovedtrekkene i dette perspektivet er

- ?? allmenn tilgjengelighet for befolkningen, og at programtilbud og sendeplaner tilpasses allmenne behov
- ?? krav om bredde og variasjon i innhold og programtilbud
- ?? ikke-kommersiell drift
- ?? regulert markedsadgang, også etter opphevelse av kringkastingsmonopoler
- ?? redaksjonell og journalistisk frihet og regulering av ytringsfrihet
- ?? uavhengighet i forhold til partipolitiske interesser og relativ autonomi fra staten.

NRK skal som det statlige selskapet gjennom sin programpolitikk og tilbud bidra både med informasjon og kulturell opplevelse for publikum.

Kringkasting og kringkastingsvirksomhet har tradisjonelt vært knyttet opp mot NRKs virksomhet. Til tross for store endringer når det gjelder antall aktører innenfor sektoren, er det fortsatt slik at NRK står som garantist for at allmennkringkasterperspektivet kan opprettholdes. Samtidig inneholder konsesjonene for å drive landsdekkende reklamefinansiert kringkasting krav om å drive allmennkringkasting.

Kulturdepartementet er overordnet myndighet på sektoren. Myndighetsoppgavene omfatter regelutforming, konsesjonstildeling for riksdekkende kringkasting og klagebehandling etter kringkastingsloven. Departementet forvalter også statens eierskap i NRK AS. Virksomheten er organisert som statsaksjeselskap.

Deler av forvaltningen av kringkastingsloven er delegert til *Statens Medieforvaltning* som ordinært underliggende forvaltningsorgan og med Kulturdepartementet som klageorgan. Deres oppgaver omfatter konsesjonstildeling og tilsyn med kringkastingsselskapene. *Eierskapstilsynet* fører tilsyn med markeds- og eierforhold i dagspresse og kringkasting, og skal påse at det ikke oppstår for store eierkonsentrasjoner i mediemarkedet.

Kjennetegn ved liberaliseringen på sektoren

Kringkastingssektoren er liberalisert i den forstand at NRKs monopolstilling er avvirket og at det er åpnet for private, landsdekkende tv- og radiokanaler. Liberaliseringen gjelder i første rekke adgangen til markedet. NRK er gjennom lisensfinansieringen i betydelig grad skjermet fra å konkurrere om inntekter, men "konkurrerer" med de private selskapene om seeropplutning.

Oppmykingen av kringkastingsmonopolet startet for alvor på begynnelsen av 1980-tallet. Fra politisk hold ble det ytret et ønske om større mangfold i eteren. Videre endret – og endrer – den teknologiske utviklingen forutsetningene for reguleringer på kringkastingssektoren. Utover 1980-tallet ble det introdusert

kabel- og satellittoverføringer som endret de naturlige monopolene knyttet til det analoge jordbundne nettet. I tillegg finnes det selvfølgelig betydelige økonomiske interesser som ønsker en liberalisering av markedet.

Allmennkringkasting er et område som i relativt stor grad er unntatt fra konkurransereglene i EU. Medlemslandene står forholdsvis fritt til å fastsette vilkår for finansiering og innholdskrav til de nasjonale allmennkringkastingsordningene.

En uttalt begrunnelse for liberaliseringen var også at økt konkurranse skulle styrke målsettingene knyttet til allmennkringkasterperspektivet. Fortsatt er det imidlertid slik at NRK betraktes som det viktigste virkemiddel for å nå disse målene.

For NRKs del ble fristillingen begrunnet med behovet for større selvstendighet og mindre detaljstyring fra departementet. Før liberaliseringen hadde Kulturdepartementet en relativt tett oppfølging av NRKs virksomhet, og foretok for eksempel ansettelser helt ned på mellomledernivå. NRK ble i første omgang omdannet til en stiftelse. Den opprinnelige stiftelseformen ble etterhvert regnet som uhensiktsmessig. Med henvisning til behov for stor grad av selvstendighet ble NRK derfor omdannet til aksjeselskap i 1996.

2.3.4 Mål og kjennetegn ved luftfartssektoren

Luftfartspolitikken skal bidra til å sikre transportbrukerne effektive transportmidler over hele landet og medvirke til å utvikle næringsliv og bosetting i tråd med overordnede distriktpolitiske mål. I tillegg er det en målsetting at luftfarten skal foregå etter fastlagte krav til sikkerhet og på mest mulig miljøvennlig måte.

Det tas sikte på å oppnå et godt flytilbud tilpasset flypassasjerenes behov med utgangspunkt i en effektiv konkurranse mellom flyselskapene. Dersom det totale transporttilbudet i et område ellers ikke er godt nok, kan staten sikre et tilfredsstillende flyrutetilbud ved å kjøpe flyrutetjenester etter anbud, og overføre midler til å opprettholde drift ved bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner.

Luftfartssektoren omfatter både selve flytrafikken og lufthavnene. Disse to sidene ved luftfarten har i ulik grad innslag av statlig styring og eierskap. Staten, ved Luftfartsverket, eier og driver de aller fleste norske flyplasser med rutetraffikk. Staten er deleier i SAS, men selve flytrafikken er preget av konkurranse i langt større omfang enn på lufthavnsiden. Luftfartsområdet er på flere områder regulert gjennom internasjonale avtaler og rammebetingelser.

Samferdselsdepartementet har det politiske ansvaret for rammevilkårene for luftfartssektoren gjennom bl.a. utrednings-/planleggingsarbeid og lov- og forskriftsutvikling. Det tilligger også departementet å stå for kjøp av tjenester på luftfartsområdet. Samferdselsdepartementet er overordnet departement for Luftfartsverket, Luftfartstilsynet og Havarikommisjonen for sivil luftfart.

Luftfartsverket har ansvar for å bygge ut, eie og drive stamruteplassene og de statlige regionale lufthavnene, totalt 45 lufthavner, hvorav 14 i samarbeid med Forsvaret. Luftfartsverket er en forvaltningsbedrift med eget styre.⁹ Luftfartsverket skal ivareta samfunnets og flytrafikanternes interesser ved å yte lufthavn- og flysikringstjenester overfor flyselskaper og andre brukere av luftfartsanlegg.

Luftfartstilsynet har ansvar for at luftfartsvirksomheten i Norge utøves på en sikker og effektiv måte.

Kjennetegn ved liberaliseringen på sektoren

Luftfartstilsynet ble skilt ut fra Luftfartsverket og etablert som eget forvaltningsorgan fra 1. januar 2000. Med unntak av dette er det ikke gjennomført endringer i tilknytningsform på denne sektoren de senere årene. Luftfartsverket er organisert som en forvaltningsbedrift, hvilket innebærer at overordnet departement har vanlig instruksjonsrett. Konkurranseselementet er heller ikke særlig framtrædende når det gjelder lufthavner, der staten ved Luftfartsverket er i en tilnærmet monopolsituasjon.

Det er interessant å se at da regjeringen foreslo å endre tilknytningsform for Luftfartsverket, gikk stortingsflertallet imot dette med den begrunnelse at det ikke hadde foregått tilsvarende endringer i rammebetingelsene med hensyn til konkurranse som for eksempel innenfor post- og telesektoren.

Innenfor selve luftfarten har imidlertid liberaliseringen kommet langt. Fra å være dominert av nasjonale monopolselskaper, har det funnet sted en gradvis liberalisering fra tidlig på 1980-tallet.

Luftfart er en svært internasjonal bransje, og sektoren er liberalisert gjennom en rekke reguleringsreformer siden 1980-tallet. Liberaliseringen har i all hovedsak kommet som følge av utviklingen i EU, og reflekterer en utvikling i retning bruk av marked og konkurranse som styringsvirkemiddel. Siden 1997 er også innenlandsmarkedene åpnet for internasjonal konkurranse.

I Norge har flyselskapene og deres tjenesteproduksjon aldri vært et direkte statlig ansvar, men vi har en interessant situasjon der staten er eier av 50 prosent av det ene av to dominerende selskaper på innenlands trafikk. Samtidig er det knyttet politiske målsettinger til tjenestenes omfang og kvalitet.

2.4 Er de sektorpolitiske målsettinger endret?

Liberalisering endrer forutsetningene staten har for styring. Fristilling av statlige virksomheter har avskåret staten fra å bruke instruksjon og styring av underliggende virksomheter som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål. På denne bakgrunn er det interessant for oss å sammenligne politiske målsettinger på en sektor før og etter fristillingen av en virksomhet. Uten en nærmere undersøkelse er det ikke mulig å si om en eventuell endring av politiske mål er

⁹ Luftfartsverkets tilknytningsform er nå under vurdering.

et resultat av liberaliseringen, eller om det tvert i mot er slik at liberaliseringen er et resultat av endrede mål.

Et av de klareste funnene i Statskonsults rapport 1999:16 *Statlig eierskap og sektorstyring* er imidlertid at politiske målsettinger ikke endres vesentlig i forbindelse med liberalisering og/eller endret tilknytningsform for statlige virksomheter. I rapporten heter det at for alle politikkområdene som ble gjennomgått gir de offisielle dokumentene eksplisitt uttrykk for at de overordnede samfunns- og sektorpolitiske målene i stor grad ligger fast.¹⁰

Det er likevel slik at det gjennomgående er økt fokus på effektiv måloppnåelse på de sektorene vi har sett på. Dette kan ha sammenheng med at en på flere av sektorene har nådd målene om for eksempel tilgjengelighet for visse tjenester. Både på post, luftfart og kringkastingssektoren er det for eksempel slik at infrastrukturen/nettet er bygd ut slik at tilgjengeligheten for befolkningen i det alt vesentlige er sikret. Målene og virkemidlene rettes da i større grad inn mot hvordan det mest mulig effektivt skal opprettholdes og videreutvikles et kvalitativt godt og tilgjengelig tjenestetilbud.

Dette inntrykket forsterkes når vi utvider til å se på andre sektorer som har vært igjennom en liberalisering. En gjennomgang av målformuleringene for kringkastingssektoren i en rekke regjeringsdokumenter siden midten på 80-tallet viser at de grunnleggende målsettingene for kringkastingspolitikken i Norge ikke har endret seg vesentlig, men at liberaliseringen muligens har medført en større vektlegging av mangfold som et mål i seg selv.¹¹

På legemiddelsektoren har politikken ... *først og fremst vært utformet for å tilgodese legemiddelbrukerne og holde en forsvarlig kontroll med det offentliges utgifter* (apotekloven Ot. prp. nr. 29 (1998–99) s.18). Målet om like konkurransevilkår for de kommersielle aktørene i bransjen er kommet i tillegg. Det har ført til større fokus på pris som konkurransefaktor og større oppmerksomhet om kostnadselementene i de offentlige legemiddelutgiftene.

¹⁰ Rapporten så på følgende sektorer: engrosomsetning av legemidler og alkohol, tele, post, og el-forsyning.

¹¹ Følgende dokumenter er gjennomgått:

St.meld. nr. 83 (1984–85) Langtidsprogrammet 1986–89 (Regjeringen Willoch)

St.meld. nr. 4 (1988–89) Langtidsprogrammet 1990–93 (Regjeringen Brundtland)

St.meld. nr. 32 (1992–93) Media i tida (Regjeringen Brundtland)

St.meld. nr. 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren. (Regjeringen Jagland)

St.prp. nr. 1 (1998–99), (1999–2000), (2000–01)

På luftfartssektoren har målene vært uforandret de seneste årene. Som følge av blant annet internasjonale føringer og regelverk har konkurranseelementet og økt vektlegging av effektivitetshensyn kommet inn. De sektorpolitiske målsettingene knyttet til tilgjengelige og gode transporttjenester samt distrikts- og næringsutvikling har ligget fast.

Selv om de overordnede målene er relativt uendret over tid, betyr ikke dette at det ikke har skjedd endringer med hensyn til hvordan målene skal forstås og hvordan de operasjonaliseres. De overordnede målene slår som regel bare fast at visse tjenester skal være tilgjengelige og ha god kvalitet. Hva som til enhver tid forstås med tilgjengelighet og kvalitet, kan variere.

3 Virkemidler på liberaliserte sektorer i Norge

Vi vil i dette kapitlet presentere sentrale virkemidler på liberaliserte sektorer. Det gis en generell beskrivelse av de virkemidlene som benyttes. Videre presenteres eksempler på hvordan disse konkret er utformet på de fire sektorene post, legemidler, luftfart og kringkasting. Det gis ikke nødvendigvis eksempler fra alle sektorene under hvert av virkemidlene. Hensikten er å belyse omfang og variasjon i statlig virkemiddelbruk på liberaliserte sektorer, ikke å gi et detaljert bilde av den enkelte sektor.

I enkelte tilfeller vil vi også trekke inn eksempler fra andre sektorer der dette er særlig relevant. De supplerende eksemplene er hentet fra sektorer som er kartlagt i forbindelse med andre prosjekter i Statskonsult.

I tillegg inneholder kapitlet Statskonsults oppsummeringer og vurderinger av virkemiddelbruken. Vurderingene tar utgangspunkt i hvilke styringsmuligheter og -begrensninger som ligger i selve bruken av virkemidler.

Først skal vi imidlertid kort skissere hva vi mener med statlige styringsvirkemidler på liberaliserte sektorer.

3.1 Hva er virkemidler?

De statlige virkemidlene på de aktuelle områdene kan grupperes på følgende måte:

- ?? Juridiske, for eksempel lover, forskrifter, konsesjoner, lisenser, prisreguleringer
- ?? Økonomiske, for eksempel tilskudd, kjøp av varer og tjenester, skatter og avgifter
- ?? Organisatoriske, for eksempel utskilling av kommersielle enheter, selskapsdannelser, etablering av tilsynsorganer
- ?? Pedagogiske, for eksempel informasjon, opplæring.

I tillegg til disse generelle virkemidlene, kommer mulighetene for eierstyring på sektorer der det er heleide statlige selskaper. Vi vil derfor også drøfte hvilken rolle statlig eierskap spiller på liberaliserte sektorer.

I praksis vil det ikke alltid være lett å klassifisere de ulike virkemidlene i tråd med en slik inndeling som vi har foretatt her. Det er også slik at virkemidler fra forskjellige kategorier påvirker hverandre direkte. For eksempel vil bruken av økonomiske eller organisatoriske virkemidler være regulert av et lov- eller regelverk. Vi finner det likevel hensiktsmessig å operere med et analytisk skille mellom ulike typer virkemidler for å skape en mer oversiktlig framstilling og drøfting.

I denne rapporten fokuserer vi i første rekke på bruken av økonomiske og juridiske virkemidler og i noen grad statlig eierskap. Dette innebærer at vi ikke vil gå nærmere inn på organisering, men studere de virkemidlene som benyttes innenfor dagens organisatoriske løsninger.

Vi vil heller ikke gå nærmere inn på bruken av *pedagogiske virkemidler*. Med pedagogiske virkemidler menes blant annet ulike former for opplærings- og informasjonstiltak. Slike virkemidler kan være rettet både mot forbrukerne, mot det offentlige og mot tjenesteprodusenter. Informasjons- og opplæringstiltak kan blant annet være koplet til tjenestekjøp og ha som målsetting å stimulere til økt/reell konkurranse.

3.2 Statlig eierskap

Statlig eierskap til selskap som driver tjenesteproduksjon kan begrunnes ut fra ulike hensyn. Viktige begrunnelser har vært å sikre kontroll med nøkkelressurser, korrigerende av markedssvikt for blant annet å sikre utnytting av stordriftsfordeler, fordelingspolitiske hensyn og hensynet til nasjonal næringsutvikling.

Selskaper der staten har eierinteresser, kan klassifiseres ut fra målsettingen for selve eierutøvelsen eller eierskapet:

- A. Selskaper der statens formål med eierskapet er i samsvar med at den løpende eierutøvelsen skjer på forretningsmessig grunnlag. Eksempler på dette er selskaper der statens eierskap er begrunnet i å sikre at meravkastningen fra naturressurser tilfaller fellesskapet eller der eierskapet er begrunnet i ønsket om nasjonal kontroll. Selskaper der staten er deleier sammen med private aksjonærer, tilhører også denne gruppen.
- B. Selskaper der det er knyttet samfunns- og sektorpolitiske hensyn til eierutøvelsen. Innenfor denne kategorien inngår selskaper der formålet med statens eierutøvelse/eierskap kan være mer sammensatt og uavklart enn for kategori A.

Statlige selskaper kan organiseres etter ulike lover. Den rettslige reguleringen vil avhenge av hvilken selskapsform som velges. De alternative selskapsformene er

- ?? aksjeselskap, organisert etter lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper
- ?? statsforetak, organisert etter lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak
- ?? særlovselskap, selskaper organisert etter særlover for den enkelte virksomhet.

Særlovselskap er i seg selv ingen egen selskapsform, men er en variant av statsforetak eller statsaksjeselskap der det er gjort visse tilpasninger.

Statsforetaksformen kan i utgangspunktet gi noe større legitimitet til å bruke selskapet som et sektorpolitisk virkemiddel fordi det er lovfestet at styret skal legge fram visse typer saker for eierdepartement før vedtak fattes. En del stats-

aksjeselskap har imidlertid tilsvarende bestemmelser i vedtektene. Dette gjør at forskjellene i praksis vil bli små (jamfør Statskonsult rapport 1998:21 *I godt selskap?*)

Enkelte statlige selskaper er i seg selv viktige virkemidler i sektorpolitikken, dette gjelder blant annet SIVA, SND, Vinmonopolet og til dels NRK. Her vil eierstyringen ha et annet innhold enn for selskaper som drives ut fra rene forretningsmessige prinsipper.

Organisering av (tjeneste)produksjon i et eget selskap innebærer en sterkere regulering av styringsmulighetene enn det som er tilfellet dersom produksjonen er organisert innenfor staten. Instruksjonsmulighet og direkte styring erstattes med styring gjennom

?? fastsetting av vedtekter og formålsparagraf

?? oppnevning av styrer

?? at statsråden i eierdepartementet er generalforsamling/foretaksmøte

?? fastsetting av avkastingskrav/utbytte.

3.2.1 Eksempler fra sektorene

Selskapene i de fire sektorene som danner grunnlag for denne studien har ulike tilknytningsformer. Virksomhetene spenner fra forvaltningsbedrift, via særlovselskap og heleid statsaksjeselskap til deleid aksjeselskap og privatisert selskap.

Luftfartsverket er i dag en forvaltningsbedrift under Samferdselsdepartementet, men tilknytningsformen er under vurdering. Som forvaltningsbedrift kan Luftfartsverket i prinsippet styres gjennom instruksjon. Luftfartsverket har et eget styre som kan medvirke til å skape en viss distanse mellom Samferdselsdepartementet og bedriften.

Posten Norge BA er et særlovselskap der eierskapet forvaltes av Samferdselsdepartementet. Det var tidligere i særloven innarbeidet regler knyttet til de ansattes rettigheter. Disse reglene er opphevet ved lovendring av 7. juni 2001. Endringene innebærer blant annet at selskapet ikke lenger er en del av det statlige tariffområdet. Posten Norge har §10 i vedtektene som krever at virksomhetsplaner og visse typer saker skal legges fram for generalforsamlingen. Hvert annet år legges det fram en melding i Stortinget om Posten Norges virksomhet.

NRK er et heleid statlig aksjeselskap, og eierskapet forvaltes av Kulturdepartementet. NRK skiller seg fra de øvrige selskapene ved at Kulturdepartementet aktivt bruker de mulighetene de har for å nå sektorpolitiske mål gjennom eierstyring. Eierstyringen følger de formelle kanalene for eierstyring, men har et sterkere sektorpolitisk innhold. Det er i særlig grad utforming av vedtekter som anses som viktig virkemiddel i styringen av NRK.

Forvaltningen av statens eierinteresser i Norsk medisinaldepot (NMD) ble overført fra Sosial- og helsedepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 1999. Med sikte på senere salg av statens eierandel ble NMD omdannet til et

allmennaksjeselskap. I 2001 er det lagt opp til salg av alle statens aksjer. NMD ASA er i dag en forretningsbedrift. Eierstyring ble heller ikke tidligere brukt for å nå sektorpolitiske mål – etter at eneretten på engrossalg av legemidler ble avvirket 1. januar 1994 – verken da forvaltningen av eierskapet lå i Sosial- og helsedepartementet eller den siste perioden i Nærings- og handelsdepartementet.

3.2.2 Vurdering

Formålet med det statlige eierskapet kan endre seg over tid. I forbindelse med liberalisering og selskapsdannelse vil eierskapet de første årene ofte begrunnes ut fra sektorpolitiske hensyn. De sektorpolitiske hensyn vil imidlertid ofte bli ivare tatt gjennom andre virkemidler. Et generelt trekk er derfor at eierskapet etter noe tid blir mer forretningsmessig motivert. For enkelte selskaper vil imidlertid samfunnshensyn være viktig for eierutøvelsen også på mer permanent basis. Det vil si virksomheter som hører inn under kategori B (se punkt 3.2). Et eksempel på dette er styringen av NRK. Det er mulig at det kan trekkes et skille mellom de sektorene som i hovedsak finansieres direkte av brukerne og sektorer som i hovedsak finansieres av myndighetene på vegne av brukerne (for eksempel sykehus). Et annet mulig skille kan gå mellom sektorer der det er enkelt å definere og måle tjenesten og sektorer der myndighetene i større grad vil stille krav til kvalitet eller innhold i tjenesten som kan være vanskelig å definere og etterprøve (kringkasting). Synet på hvilken type virksomhet som hører inn under kategori B, vil kunne endre seg over tid.

Bruk av eierstyring for å ivareta sektorpolitiske mål kan komme i konflikt med ønsket om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper. Virkemiddelbruken på et område vil som regel være annerledes i en konkurransesituasjon enn i en monopolsituasjon. En overgang fra monopol til konkurranse vil innebære at sektorpolitiske målsettinger må ivaretas på en annen måte enn tidligere. Tidligere arbeider i regi av Statskonsult viser at eierstyring i liten grad brukes for å nå sektorpolitiske mål, de viser også at staten gjennomgående er forsiktig med å instruere sine selskaper og at de følger de formelle spillereglene. Erfaringene fra sektorene som er studert i dette prosjektet, bygger til dels opp under dette.

Et generelt trekk – som kanskje i større grad er knyttet til den rolle, posisjon og størrelse den tidligere etaten (forvaltningsorgan/monopolist) hadde – er at de statlige hel- eller deleide selskapene også etter liberaliseringen har en spesiell rolle i å ivareta særskilte oppgaver. Dette gjelder beredskapslager for medisin, monopolområdet på post, landsdekkende tjenester (og flere). At det statlige selskapet tillegges slike oppgaver, kan være både en fordel og en ulempe for selskapet. Dersom det medfører utgifter som det ikke kompenseres for gjennom tilskudd/kjøp av tjenester fra staten, kan det være en økonomisk belastning. Det kan imidlertid også være en konkurransefordel ved at selskapet befester sin posisjon i markedet og hindrer andre aktører i å komme inn. Det er imidlertid trolig at disse ordningene innenfor flere sektorer på sikt vil bli avvirket og erstattet av andre mekanismer, for eksempel anbudskonkurranser.

3.3 Juridiske og regulatoriske virkemidler

Staten benytter en rekke juridiske virkemidler og reguleringer. Vi har funnet det formålstjenlig å forta en grovsortering av de ulike virkemidlene som inngår i denne kategorien. Inndelingen vil fungere som disposisjon for framstillingen i dette avsnittet:

- ?? Lov- og regelverk
- ?? Konsesjoner
- ?? Enerett- og monopolordninger
- ?? Prisreguleringer
- ?? Kontrakter og avtaler
- ?? Reguleringer av markedsadgang og eierskap

I tillegg finnes en rekke mer eller mindre sektorspesifikke reguleringer som kan ha stor betydning innenfor det enkelte myndighetsområde.

3.3.1 Lov- og regelverk

Lover og øvrig regelverk er viktige virkemidler for å regulere et samfunnsområde. Regelverket normerer og angir andre virkemidler som kan eller skal nyttes på en sektor, og hvordan disse skal innrettes. På alle sektorene vi har valgt ut, finnes det en omfattende bruk av lover, forskrifter og annet regelverk.

Lovreguleringer på *kringkastingssektoren* er i stor grad styrt av EU/EØS – regelverket. Den mest sentrale nasjonale loven er Lov om kringkasting av 4.12. 1992 nr. 127 (kringkastingsloven). Lovens mest sentrale bestemmelser er:

- ?? Krav om konsesjon for å drive kringkasting fra norsk territorium. Gjelder ikke NRK
- ?? Bestemmelser om NRK (allmennkringkasterkrav m.v.)
- ?? Lisensplikt for alle eiere av fjernsynsapparater i Norge. Lisensen er en øremerket inntekt til NRK
- ?? Krav til uavhengig fjernsynsproduksjon¹²
- ?? En rekke krav som stilles til innholdet i kringkastingssendinger.¹³

¹² Minst 10 prosent av sendetiden i fjernsyn som ikke består av nyheter, sport eller underholdningsprogram, skal avsettes til sending av europeiske verk fra produsenter som er uavhengige av fjernsynsselskapet.

¹³ Blant annet krav til europeisk programinnhold, nærmere regler om reklameinnslag (varighet, innhold og språk), forbud mot å sende fjernsynsprogram som i alvorlig grad kan skade mindre-åriges fysiske, psykiske og moralske utvikling. I lokalfjernsyn skal det på hverdager sendes lokalt produserte programmer med lokalt innhold.

De viktigste bestemmelser i medieieierskapsloven¹⁴ er knyttet til restriksjoner på eierskap i norske kringkastingsselskaper.

Lov av 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende posttjenester (postloven) med forskrifter er den mest sentrale loven som regulerer *postsektoren*. Postloven er en generell lov om postformidling og regulerer ikke Posten Norge BA spesielt. Lovens formål (§2) er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til rimelig pris og av god kvalitet. I tillegg finnes særloven som regulerer virksomheten og organiseringen til Posten Norge BA (Lov av 22. november 1996 nr. 65 om statens postselskap).

Luftfarten reguleres gjennom lov om luftfart av 11. juni 1993. Loven med forskrifter regulerer både sivil og militær luftfart. Den inneholder bestemmelser om bl.a. konsesjoner, tillatelser og godkjenning både i forhold til flyselskaper og lufthavner. Videre fastsettes krav til sikkerhet og miljødyktighet. Integret i loven finnes et eget kapittel med EØS-regler.

Legemiddelsektoren er regulert gjennom legemiddeloven (lov av 4. desember 1992 nr. 132) som stiller krav til hvordan produktenes kvalitet skal dokumenteres, helsepersonelloven (lov av 2. juli 1999 nr. 64) som stiller krav om faglig kompetanse til personalet som forskriver, produserer og omsetter legemidler, og trygdeloven (blåreseptordningen) som avgjør hvilke legemidler som refunderes over folketrygden. I tillegg er detaljomsetningen regulert i en egen lov – apotekloven. Betingelsene for tillatelse til å produsere, markedsføre og omsette legemidler er harmonisert gjennom EØS-regelverket.

3.3.2 Konsesjoner

Konsesjoner er et mye brukt og svært sentralt virkemiddel. Statskonsults rapport 1999:16 *Statlig eierskap og sektorstyring* konkluderer med at konsesjoner er det viktigste virkemidlet for de sektorer som ble omhandlet i rapporten.

Konsesjon er en tillatelse eller løyve fra offentlige myndigheter. Å få tildelt konsesjon medfører nærmere fastsatte rettigheter og/eller plikter. Konsesjoner kan ha svært ulik utforming fra sektor til sektor. Konsesjonens innhold vil ofte innebære koplinger til andre virkemidler.

Lovgivningen på den enkelte sektor vil fastsette at konsesjon kan eller skal brukes. I tillegg gir regelverket ofte rammer for innhold og vilkår som settes i konsesjonene.

Konsesjoner brukes på alle de sektorene som vi har sett nærmere på. I tillegg viser andre av Statskonsults arbeider og en forberedende kartlegging til dette prosjektet at konsesjoner er vanlig på de fleste sektorer som har vært igjennom en markedseksponering og fristilling. Der det ikke foreligger krav om conse-

¹⁴ Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting av 13. juni 1997 (eierskapsloven) som trådte i kraft 1. januar 1999.

sjon, vil det ofte være registreringsplikt eller plikt til å innhente tillatelse eller lignende for å få adgang til markedet.

Kringkastingsloven stiller krav om konsesjon for å drive kringkasting fra norsk territorium. Dette kravet gjelder ikke for NRK. Sentrale bestemmelser i konsesjonene til private allmennkringkastingsselskaper (dvs. TV2 og P4) er blant annet krav til lokalisering av bedriftenes hovedkontor, og at programmene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur.

På *legemiddelsektoren* kreves det særskilte konsesjoner for å tilvirke, markedsføre, omsette og forskrive legemidler. Til alle konsesjonene stilles det krav om faglig kompetanse – farmasøytisk for å markedsføre og omsette, medisinsk for å forskrive. Adgangen til å etablere virksomhet både på grossistledet og detaljistledet er åpnet for flere enn farmasøyter.

Tilvirkertillatelse gir også markedsføringstillatelse for de produkter tilvirker-tillatelsen omfatter. Betingelsene for tilvirker-, markedsførings- og grossist-konsesjon er harmonisert gjennom EØS-regelverket, og godkjenning i ett land gir godkjenning i de andre. Hovedkravet knyttet til konsesjon både for grossist og apotek, er leveringsplikt (plikt til å dekke etterspørselen etter godkjente legemidler innen en viss tid). Departementet har også adgang til å ivareta apotekdekningen i distriktene gjennom konsesjonsbetingelsene.

Innenfor *postsektoren* er det etablert en konsesjonsordning for formidling av postsendinger. Postloven gir hjemmel for å stille krav om konsesjon til alle operatører, men i dag er det i realiteten én konsesjon på postområdet.¹⁵ Konsesjonen er tildelt Posten Norge BA og regulerer enerettsområdet. Konsesjonen fastsetter rettigheter og plikter, og krav om at Posten skal tilby landsomfattende tjenester i henhold til fastsatte krav til service og kvalitet. Som motytelse for konsesjonens bestemmelser om enerett, stilles det krav om oppfyllelse av samfunnsplagte oppgaver. Andre operatører i markedet har registreringsplikt.

På *luftfartssektoren* er det en annen bruk av konsesjoner. Lovgivningen følger et tosporet løp, som innebærer at krav om konsesjon er ulike for flyselskaper fra Norge og øvrige EØS-land på den ene siden og selskaper fra tredjeland på den andre. For flyselskaper fra EØS-land kreves det lisens for å drive flyselskap. Det kreves lisens kun fra ett land for å kunne drive luftfart innenfor hele EØS-området. For selskaper fra land utenfor EØS-området stiller luftfartsloven krav om konsesjon for å drive ervervsmessig luftfart i Norge.

Det kreves også konsesjon for å anlegge, drive eller eie en flyplass til allment bruk. Det følger i utgangspunktet ingen særskilte sektorpolitiske forpliktelser med tildeling av lisens eller konsesjon. Konsesjoner og lisenser brukes for å sikre at flyselskapene og lufthavnene overholder krav til sikkerhet og miljø.

Interessante eksempler fra øvrige samfunnsområder kan hentes fra *telesektoren*. Her er det valgt en løsning med konsesjonsplikt for tilbydere av telenett med en

¹⁵ Statens forvaltningstjeneste har konsesjon for intern postfordeling i staten. Denne konsesjonen er lite interessant i forhold til konkurranse i markedet.

markedsandel over 25 prosent, og for brukere av begrensede ressurser (frekvenser). Andre aktører har registreringsplikt. Når tilbyderne av telenett (fast- og mobiltelefoni) når en markedsandel på 25 prosent eller mer, setter konsesjonen krav om bl.a. tilgjengelighet og dekningsgrader. Telenors konsesjon for fasttelefoni inneholder ? i tillegg til pålegg om landsdekkende tjenester ? en rekke samfunnspålagte oppgaver.

3.3.3 Enerett- og monopolordninger

Formelle enerettsområder eller monopoler reguleres gjennom lovgivning. Slike monopoler kan som regel ses i sammenheng med konsesjoner, og gis som motytelse for at konsesjonshaver forplikter seg til å utføre visse samfunnspålagte oppgaver. Tross liberaliseringen benyttes til en viss utstrekning formelle monopoler eller enerettsområder for å sikre at de sektorpolitiske målene skal kunne nås. Viktigste i vår sammenheng er at Posten Norge BA har enerett (legalt monopol) for visse typer postsendinger.

Formålet med Postens enerettsområde er at det totale markedet gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler skal kunne betjenes til så lav kostnad som mulig. Gjennom enhetlige takster for hele landet for denne typen sendinger oppstår det en utstrakt kryssubsidiering mellom distrikter. Dette innebærer at pris ligger betydelig over kostnad i enkelte deler av markedet.

Legene har fortsatt eksklusiv rett til å forskrive legemidler.¹⁶ Det stilles ikke lenger helsefaglige krav til eierskap av apotek. Farmasøytene har mistet eneretten til å eie, men beholder eneretten til å drive apotek og er sikret en rolle både hos grossister og detaljister.

Konsesjonene til allmennkringkastere gir en enerett til riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn/radio formidlet via satellitt og bakkenettet. TV2 innehar nåværende konsesjon for reklamefinansiert fjernsyn, og P4 for reklamefinansiert radio.

Innenfor luftfart er Luftfartsverket i en tilnærmet monopolsituasjon når det gjelder å eie og drive lufthavner der det foregår rutetrafikk. Men lovverket åpner for at andre aktører kan etablere seg. Sandefjord lufthavn Torp er den viktigste ikke-statlige lufthavnen, som til en viss grad har tatt opp konkurransen med Oslo Lufthavn Gardermoen på en avgrenset del av markedet.

Enkelte regionale ruteflygninger som ikke anses bedriftsøkonomisk lønnsomme, er lagt ut på anbud. Det selskap som vinner anbudet, gis enerett (og plikt) til ruteflygninger på den aktuelle ruten.

¹⁶ Legene mener denne retten ikke er helt eksklusiv lenger ved at apotek/farmasøyten, dersom legen ikke har reservert seg mot bytte, kan tilby pasienten et billigere preparat hvis det finnes et som er likeverdig. (Tidsskrift for den norske lægeforening nr 6, 2001;121:736-47)

3.3.4 Prisreguleringer

Vi har valgt å skille ut prisreguleringer som eget punkt innenfor kategorien juridiske og regulatoriske virkemidler. Slike reguleringer benyttes for å sikre et hensiktsmessig prisnivå på tjenester og varer som staten ønsker at befolkningen skal ha rimelig tilgang til. I praksis vil dette ofte si at staten regulerer hva som kan være maksimalpris for bruker av en tjeneste eller vare.

Innenfor *postsektoren* slår lovgivningen fast at det skal være geografisk enhetsporto for tjenester som kommer inn under enerettsområdet. Prinsippet om enhetsporto har vært lagt til grunn i postpolitikken i store deler av Postens historie. I dag er dette begrunnet ut fra et rettferdighets- og fordelingshensyn samt administrativ enkelhet og brukervennlighet.

I forbindelse med endringene i postloven våren 1999 ble det fastsatt at tilbud om landsdekkende formidling av postsendinger skal tilbys allmennheten til priser som står i forhold til kostnadene. Formålet med et slikt krav er å sikre reell konkurranse på de tjenesteområder som faller utenfor enerettsområdet.

På *legemiddelsektoren* er det fri prisdannelse for reseptfrie legemidler. På reseptbelagte legemidler er prisen regulert ved at det fastsettes maksimal innkjøpspris til apotekene basert på prisen i andre EØS-land og maksimal utsalgspris fra apotek, basert på et tillegg for maksimal avanse fastsatt av staten.

Innenfor *luftfarten* er det i utgangspunktet fri prisfastsettelse. Det er selskapene selv som fasetter priser. I vilkårene for ruter der staten gir enerett til økonomisk ulønnsomme ruter etter anbudskonkurranse, er det imidlertid bestemmelser om maksimumspriser og rabattordninger.

3.3.5 Kontrakter og avtaler

Kontrakter er et viktig virkemiddel på deregulerte sektorer der staten har et styringsbehov. Kontrakter benyttes i første rekke for å formalisere/avtalefeste bruken av et annet statlig virkemiddel. Kontraktstyring vil for eksempel ofte være koplet til at staten kjøper tjenester eller varer.

Avtaler og kontrakter er juridisk bindende og kan inngås mellom virksomheter som er selvstendige rettssubjekter. Det betyr at kontrakter/avtaler som er juridisk bindende, ikke kan inngås mellom staten ved et departement og staten ved forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter. Sagt på en annen måte, kan ikke staten inngå kontrakter med seg selv.

Det varierer mellom sektorene i hvilken grad formaliserte avtaler eller kontrakter benyttes ved kjøp av tjenester. På luftfartssektoren benyttes kontrakter i forbindelse med kjøp av tjenester i forbindelse med økonomisk ulønnsomme flyruter.

Dersom apotekdekningen i distriktene blir dårligere ved fri etablering, kan departementet sikre distriktsetablering gjennom konsesjonsbetingelsene. I stedet for å bruke denne muligheten er det inngått en treårig avtale med Norsk

medisinaldepot A/S som har tilbudt seg å sikre apotekdrift i kommuner med bare ett apotek.

Kontrakter er nærmere omtalt under punkt 3.4.1.

3.3.6 Regulering av markedsadgang og eierskap

Regulering av markedsadgang foregår på alle de sektorer vi har sett på. Bruken av konsesjoner kombinert med enerett/monopolområder vil i seg selv være en regulering av markedsadgang. Dette gjelder både på post-, legemiddel- og kringkastingssektoren.

På *luftfartsområdet* er det i prinsippet fri adgang til markedet for flyselskaper med lisens innenfor EØS-området. Det betinger likevel at det finnes ledig kapasitet i luftrommet og på lufthavnene. En praktisk begrensning i *flyselskaperens markedsadgang* er derfor ordningen med tildeling av tidsluker. Dette gir det enkelte land rett til å fordele trafikk på egne lufthavner basert på prinsippet om at et selskap som i en periode har en avgangstid og regelmessig benytter denne, får beholde denne avgangstiden i neste periode dersom det er ønskelig.

På *kringkastingssektoren* har staten til nå kunnet benytte frekvensknapphet til å regulere markedsadgang. Det finnes nå totalt fire riksdekkende frekvenser for TV. Med den teknologiske utviklingen vil denne formen for regulering ikke være aktuell om relativt kort tid.

I tillegg finnes det reguleringer som skal hindre dannelsen av for store eierkonsentrasjoner i mediemarkedet.¹⁷ Dette anses som et egnet virkemiddel for å nå et overordnet mål om å fremme yringsfrihet og et allsidig medietilbud.

På *legemiddelmarkedet* er faren for uheldig eierkonsentrasjon regulert på detaljstilleddet ved at søknader om apotekkonsesjon kan avslås dersom søker står for mer enn 40 prosent av omsetningen. Grossistleddet er underlagt internasjonal regulering (EØS-avtalen).

For å ivareta behandlingsformålet på legemiddelsektoren, er det et anliggende å skille rollene som behandlingsansvarlig og markedsfører for et produkt eller en behandlingsform. Den som forskriver, skal ikke formidle. Det avspeiler seg i apoteklovens § 2-3, apotekkonsesjon kan ikke gis til behandlere, forskrivere eller tilvirkere av legemidler. Tilsvarende bestemmelse finnes imidlertid ikke i grossistforskriften. Tilvirkere som godkjennes, får også markedsføringstillatelse for sine produkter.

3.3.7 Vurderinger

Staten benytter juridiske virkemidler i form av lover, forskrifter og annet regelverk på alle de sektorer vi har sett på. Hva som i hovedsak reguleres gjennom denne typen virkemidler varierer. På post- og kringkastingssektoren gir lovver-

¹⁷ Jamfør lov av 13. juni nr. 53 1997 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting.

ket relativt detaljerte føringer på hvilke tjenester som skal produseres og til innholdet i disse. På legemiddelsektoren omfatter lovverket både reguleringer med sikte på å sikre kvalitet på produkter og kvalitets- og profesjonskrav til personalet som forskriver og produserer legemidler. Lovverket på luftfartssektoren omfatter både reguleringer av markedsadgang og sikkerheten i luften og på lufthavnene.

Av øvrige virkemidler er det særlig grunn til å trekke fram konsesjoner. Selv om konsesjoner benyttes og anses som svært viktige virkemidler på mange sektorer, er det betydelig forskjell på hvordan de er innrettet og på krav til konsesjonsinnehaver. I punkt 3.3.2 definerte vi konsesjon som et løyve som medfører visse rettigheter og plikter for konsesjonsinnehaveren. Omfanget av rettigheter og/eller plikter varierer betydelig. Konsesjonsbetingelsene kan variere fra rett til monopol og plikt til å utføre en rekke samfunnsplåagte oppgaver, til kun å regulere hvem som skal få innpass på et marked (rettighet) uten at det medfører særskilte plikter.

Det er forskjeller mellom sektorene når det gjelder hvilke hensyn de juridiske/regulatoriske virkemidlene skal ivareta. På flere sektorer, for eksempel post og kringkasting, er lovreguleringen og innholdet i konsesjonene direkte knyttet til ivaretagelse av målsettinger om tjenestens omfang, tilgjengelighet og kvalitet. På luftfartssektoren er lovverket og det statlige tilsynet rettet mot ivaretagelse av sikkerhet. Sammen med en fokusering på å legge til rette for effektiv konkurranse, kan det oppfattes som store deler av reguleringen på luftfartssektoren ikke er direkte rettet mot ivaretagelse av de sektorpolitiske målene om tjenestens tilgjengelighet eller omfang.¹⁸ Heller ikke konsesjonene som er påkrevet for selskaper utenfor EØS-området eller tillatelsene for selskaper innefor EØS, kan sies å være viktige redskaper for å nå denne typen politiske mål. Til dette nyttes andre virkemidler. For eksempel er målsettingene om tilgjengelighet søkt oppnådd gjennom godt utbygd, statlig eid infrastruktur og kjøp av flytjenester, heller enn lovregulering og omfattende konsesjonsbetingelser.

Et viktig spørsmål er hvilke mulige konsekvenser en utstrakt bruk av juridiske og regulatoriske virkemidler har i forhold til sektorpolitiske mål.

Som navnet tilsier, er det en del av forutsetningene bak mål- og resultatstyring at styring skal skje i forhold til mål, resultater og effekter. Liberaliseringen medfører som regel at staten er avskåret fra styring gjennom instruksjon av underliggende etater. Dette medfører også at politiske myndigheter har reduserte muligheter til å gripe direkte inn i enkeltsaker og interne forhold hos tjenesteprodusentene. Stortinget og den politiske ledelse i departementene kan dermed konsentrere seg om innholdet i de lover, regelverk, konsesjoner og andre virkemidler som danner rammene for virksomheten på et politikkområde. Ut fra et slikt resonnement vil liberaliseringen medføre en tydeligere arbeidsdeling mellom politisk og administrativt nivå.

¹⁸ Vektlegging av sikkerhet i alle deler av luftfarten lar seg derimot knytte til tjenestens kvalitet.

Det er imidlertid mulig å tenke seg at utstrakt bruk av lover og andre regulatoriske styringsvirkemidler kan føre til en avpolitisering av gjeldende sektor. Utforming av lovtekster, etablering av regelverk og utforming av konsesjoner og kontrakter vil være ekspertenes arena. Videre vil det være slik at det politiske nivå vil få redusert innflytelse i forhold til et regelverk som tvinger seg fram som følge av krav om likebehandling over landegrensene, hensynet til objektivitet og konkurranse.

Det kan videre hevdes at det er etablert et fiktivt skille mellom enkeltsaker og politikk. Det er blant annet gjennom kjennskap til og påvirkning av enkeltsaker politisk nivå kan få kjennskap til hvordan politiske målsettinger får praktiske konsekvenser. Reduseres mulighetene til inngripen i enkeltsaker, kan også betingelsene for politisk påvirkning bli endret.

Etablering og bruk av avtaler, konsesjoner og kontrakter betinger – dersom de skal fungere etter forutsetningene – at en er bevisst hva en ønsker å oppnå og hvilke ressurser en er villig til å sette inn for å oppnå det. Denne typen virkemidler kan derfor framtvinge klare valg og prioriteringer innenfor en sektor. Men det kan også medføre større rigiditet enn tilfellet er ved den tradisjonelle etats- eller eierstyringen. Bruk av juridiske eller andre regulatoriske virkemidler vil medføre en nedtoning av dialog og begrense de muligheter til justeringer og konsensusløsninger som ligger i en god styringsdialog.

Nettopp denne rigiditeten kan ses som den største begrensningen ved denne typen virkemidler. Regelstyring forutsetter på mange måter at en er i stand til å forutsi de omstendigheter som trenger å reguleres. Dette kan vise seg å være en bristende forutsetning på sektorer der endringer – både politisk, teknologisk og økonomisk – har vært og er svært omfattende.

Det kan videre være et problem at regler som i utgangspunktet er ment å være nøytrale og generelle, for eksempel reguleringer av markedet, likevel forutsetter en betydelig grad av skjønnsutøvelse fra regulators side.

3.4 Økonomiske virkemidler

Med økonomiske virkemidler menes her virkemidler som enten medfører direkte utgifter eller inntekter for staten eller for statlig eide virksomheter. For å nå sine mål, benytter staten i stor utstrekning slike virkemidler.

Økonomiske virkemidler kan være *kjøp av tjenester*, *tilskudd* eller *bevilgninger*. Når en sektor er liberalisert, vil det ofte medføre at staten kjøper tjenester fra private og/eller offentlige tjenesteleverandører i et marked. Tilskudd/kjøp av tjenester kan også nyttes for å etablere eller opprettholde et tjenestetilbud som ellers ikke lar seg drive på en økonomisk lønnsom måte. *Avgifter* eller *gebyrer* kan brukes for å sikre at sektorpolitiske hensyn blir ivaretatt. Av andre aktuelle virkemidler kan *moms-* og *avgiftsfritak* nevnes.

3.4.1 Bevilgning, tilskudd og kjøp av tjenester

Statens direkte økonomiske støtte gis i form av en bevilgning, et tilskudd eller ved kjøp av tjenester. En bevilgning er i utgangspunktet betegnelsen på et hvert utgiftsvedtak fra Stortinget.

Bevilgning brukes også mer spesifikt om midler som stilles til disposisjon for statlige virksomheter, statlig drift og investeringer. Tilskudd kjennetegnes ved at de er økonomiske overføringer til mottakerer utenfor staten. Både private institusjoner, organisasjoner, næringsdrivende med flere og kommuner kan motta tilskudd.

Det er ikke alltid like lett å skille mellom for eksempel tilskudd og kjøp av tjenester. I økonomireglementet for staten foretas følgende skille:

Dersom det oppstår tvil om en bestemt utgift skal kategoriseres som tilskudd eller som kjøp av tjenester, må det legges avgjørende vekt på om den som mottar utbetalingen leverer varer eller tjenester til bruk for en statlig virksomhet. (Funksjonelle krav, del III Tilskudd og stønad, Innledning).

Direkte økonomisk støtte brukes på alle sektorene i vårt utvalg. Omfang og innretning varierer imidlertid betydelig. Det er i særlig grad Samferdselsdepartementet som bruker disse virkemidlene i stort omfang.

På *postsektoren* er det i Samferdselsdepartementets budsjett en bevilgning til kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester fra Posten Norge BA. En egen beregningsmodell brukes for å fastsette hva de ønskede tjenestene koster. Hovedprinsippet for beregningsmodellen er at bevilgningen skal dekke kostnader i de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene av nettet fratrukket overskudd fra enerettsområdet. Det er i siste instans Stortinget som fastsetter beløpets størrelse. For 2001 er det bevilget 540 mill. kroner til kjøp av tjenester fra Posten Norge BA.

På *luftfartssektoren* benyttes tilskudd eller tjenestekjøp både i forhold til lufthavner og flyruter. Samferdselsdepartementet opererer med to typer tilskudd til lufthavner,

?? tilskudd til Luftfartsverkets regionale flyplasser

?? tilskudd til ikke-statlige flyplasser.

Bevilgningen til Luftfartsverket skal gå til å opprettholde drift ved bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner. For 2001 er det bevilget om lag 95 mill. kroner til *delvis kompensasjon for utgifter ved drift og investeringer ved de regionale flyplassene staten overtok i 1997 og 1998.*

EU/EØS-regelverket fastslår at landene kan fastsette offentlige tjenesteforpliktelse knyttet til drift av ulønnsomme flyruter, men tildeling av slike ruter skal skje etter bruk av anbudskonkurranser. Samferdselsdepartementet kjøper tjenester i forbindelse med ruter som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som staten bl.a. av distriktpolitiske hensyn ønsker å opprettholde. I 2001 kjøper staten tjenester/ytter tilskudd for omlag 390 mill. kroner til formålet.

Anbudene i regional luftfart sikrer per 1. august 2001 rutedrift til i alt 29 regionale lufthavner og én helikopterplass. Anbudene er fordelt på til sammen 15 ruteområder, som det kan legges inn bud på. Selskapet som vinner anbudet, gis enerett på vedkommende ruteområde for en periode på inntil tre år. Den statlige godtgjørelsen for det enkelte ruteområdet varierer fra om lag 110 mill. kroner årlig til ingen godtgjørelse. Sistnevnte innebærer at det ikke gis tilskudd, men enerett på vedkommende ruteområde.

Samferdselsdepartementets anbudsinnbydelse er svært detaljert. For hver av rutene stilles det krav i forhold til bl.a. antall flygninger, setekapasitet, rutetider, takster (maksimumspriser) osv.

Hovedtyngden av de offentlige utgiftene på *legemiddelsektoren* er folketrygdens refusjon av legemidler på blå resept. Utgiftene kan beskrives som *stønad til enkeltpersoner* – betaling for varer på befolkningens vegne.¹⁹ På grunn av det særegne forholdet mellom bruker, bestiller, leverandør og betaler kan stønadene inneholde et betydelig subsidieelement / et skjult tilskudd til produksjons- og omsetningsleddene. (Det offentlige dekker om lag to tredeler av de samlede legemiddelutgiftene.)

De tidligere bevilgningene til NMD ble forutsatt å dekke tjenester som nå skal spesifiseres og lyses ut på anbud. Beredskapsfunksjonen skal lyses ut på anbud. Organisering av ansvaret for legemiddelstatistikk skal vurderes.

Selv om tjenestene i noen grad er spesifisert, virker det mer rimelig å oppfatte bevilgningene på de seneste års budsjett som tilskudd snarere enn som kjøp av tjenester.

3.4.2 Avgifter og gebyrer

Avgifter er generelt et mye brukt statlig virkemiddel. Vi ser ikke på bruk av generelle avgifter hvis formål i stor grad er å skaffe inntekter til statskassen. Vi er her opptatt av de avgifter og gebyrer som har en spesifikk sektorpolitisk betydning. Et typisk eksempel er særavgiften på omsetning av alkohol, som primært er et virkemiddel for å begrense alkoholforbruket i befolkningen eller dekke kostnader forbundet med alkoholskader. At avgiften også er inntektsbringene for staten, er en bieffekt.

¹⁹ Utgiftene beløp seg til 3 569 mill. i 1989, 6 863 mill. i 1999. De omfatter utgiftene til medisin minus egenandel, inkludert betaling for tjenester (konsesjonskravene) pluss avanse hos tilvirker, grossist og detaljist), gitt legenes forskrivingspraksis.

De sektorspesifikke avgiftene brukes i en viss utrekning som finansieringskilde for den statlige virksomheten innenfor denne sektoren. Avgiftene det her er snakk om, legges på brukere av offentlige tjenester eller tilbud eller eventuelt på markedsaktørene. Eksempler fra de sektorene vi har sett nærmere på, er:

?? Ulike luftfartsavgifter som skal dekke kostnader knyttet til luftfart, eksempelvis bruk av start- og landingsplass, navigasjon og andre hjelpemidler underveis i flygingen og til terminaltjenester. Avgiftene skal reflektere kostnadene ved de tjenester som Luftfartsverket tilbyr, og de inngår i etatens inntekter.

En avgift som skiller seg fra dette mønsteret er passasjeravgiften på flytrafikk som går rett til statskassen. Avgiften er som navnet tilsier, en fast avgift per passasjer.²⁰

Luftfartstilsynets virksomhet finansieres delvis ved gebyrer på tilsynsvirksomheten. Det tas gebyrer for bl.a. godkjenning og tilsyn med luftfartøy, flyselskaper, verksteder og lufthavner.

?? Kringkastingsloven gir NRK rett til å innkreve en kringkastingsavgift (lisensavgiften) fra alle som eier fjernsynsapparater i Norge. Avgiften er øremerket og utgjør størstedelen av inntektsgrunnlaget til NRK. I 1999 hadde NRK totale inntekter på om lag 3,1 mrd. kroner, av dette utgjorde kringkastingsavgiften om lag 2,8 mrd. kroner (90 prosent).

?? På legemiddelsektoren kan avgiftene på omsetningsleddene oppfattes som en finansieringskilde for den statlige virksomheten og som en utgift til inntekts ervervelse for konsesjonsinnehaveren (betaling for saksbehandlingen ved å få opprettet en konsesjon).²¹ Dels kan de vurderes som en kompensasjon for omkostninger ved konsesjonsutøvelsen (konsekvensene konsentrasjon vil ha for målet om tilgjengelighet).

?? Av flere andre gebyrer/avgifter på sektoren kan spesielt nevnes avgift på apotekenes omsetning av legemidler (105 mill. budsjettert i 2001). Denne avgiften finansierer bl.a. ulike tilskuddsordninger på sektoren og subsidi-ering av frakt av legemidler.

²⁰ Passasjeravgiften omfattet t.o.m. 2000 de fire mest trafikkerte strekningene i Sør-Norge, og flygninger til utlandet – med ulike satser for de to kategoriene. For at avgiften skal være i overensstemmelse med EØS-avtalen, ble den lagt om fra 1. april 2001. Dette innebærer at flere flygninger innenlands blir avgiftsbelagt, og at det blir samme avgiftssats for avganger til utlandet og innenlands.

²¹ Norge må betale avgift for saksbehandlingen i EMEA, anslått til om lag 2 mill. per år (Innst. S 11 (1999–2000))

3.4.3 Andre økonomiske virkemidler

Av andre økonomiske virkemidler kan det nevnes at NRK har momsfritak. Dette begrunnes med at NRK driver ideell kringkastingsvirksomhet. Momsfritaket gjelder ikke for de andre allmennkringkasterne med konsesjon.

Innenfor luftfartssektoren finansieres nettet av lufthavner bl.a. gjennom en utstrakt *kryssubsidiering*. I realiteten er det overskuddet fra de seks-sju største lufthavnene som finansierer mye av det resterende nettet. I tillegg ytes det direkte tilskudd til drift av økonomisk ulønnsomme lufthavner. Også innenfor postsektoren ivaretas de sektorpolitiske målene delvis gjennom intern kryssubsidiering.

3.4.4 Vurderinger

På de sektorene vi har sett på, er det to typer økonomiske virkemidler som dominerer; avgifter/gebyrer og direkte økonomiske overføringer.

Avgifter

Som nevnt i punkt 3.4.2, kan avgifter ha to funksjoner,
?? å skaffe staten inntekter (fiskale avgifter)
?? som virkemiddel for å oppnå sektorpolitiske mål.

Det vil i de fleste tilfeller ikke være et klart skille mellom disse to funksjonene. Avgiftene på luftfart bidrar for eksempel både til å nå sektorpolitiske mål gjennom finansiering av Luftfartsverkets virksomhet og til inntekter til statskassen.

Her ligger også en av begrensningene ved bruk av avgifter. For avgifter som blir en del av statens generelle inntektsgrunnlag, dvs. at de gir inntekter som ikke er direkte knyttet til et bestemt tjenestetilbud, kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad de er sektorspesifikke styringsvirkemidler. Avgiftene vil da primært kunne brukes som en inntektskilde for staten, og bare i mindre grad som virkemiddel for styring av sektoren.

Bruk av avgifter er ikke noe særskilt for liberaliserte sektorer. På liberaliserte sektorer har vi imidlertid sett en utvikling der avgifter koples til tildelingen av konsesjoner. Da Kulturdepartementet utlyste TV2-konsesjonen i 2000, ble det foreslått å innføre en avgift til statskassen ved tildeling av riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn. Departementet foreslo to alternative betalingsmodeller. Avgiften for en konsesjon som gjelder for sju år, kan komme opp i 500 mill. kroner. Av konsesjonsavgiften øremerkes et årlig tilskudd på 25 mill. til norsk film- og fjernsynsproduksjon.

En mulig utvikling er derfor at staten i større grad enn tidligere lar markedsaktører påta seg for eksempel investerings- og utbyggingskostnader innenfor sektoren gjennom bruk av avgifter.

Et viktig poeng med avgifter som styringsvirkemiddel er nettopp at det i stor grad er brukere av tjenestene eller markedsaktørene som betaler. På enkelte

områder vil dette være formålstjenlig og et forsøk på direkte styring av for eksempel omfang eller tilgjengelighet. Dette ser vi bl.a. ved at avgifter på flytrafikk delvis er knyttet til miljøhensyn. Gjennom avgifter vil en dermed forsøke å begrense trafikken på enkelte flystrekninger.

På andre områder er det mer problematisk å legge avgifter på brukerne av et tjenestetilbud. Jo nærmer en kommer kjernen i velferdsstaten, jo vanskeligere vil det være å legge kostnadene ved tjenestene direkte på bruker enten gjennom avgifter eller andre former for betaling/egenandeler. Innenfor eksempelvis helse- og omsorgsoppgaver vil det være mer problematisk om tjenestetilbudet vil være knyttet til den enkeltes betalingsevne, selv om vi ser en utstrakt bruk av egenandeler også på disse områdene.

Begrepsbruken knyttet til økonomiske overføringer fra staten

Direkte økonomiske overføringer er også et utbredt styringsvirkemiddel. Liberaliserte sektorer er ikke noe unntak i så måte. I punkt 3.4.1 redegjorde vi kort for forskjellen på bevilgning, tilskudd og kjøp av tjenester. For de sektorer som er spesielt omtalt i denne rapporten, er det ingen enhetlig begrepsbruk eller avklart holdning til forskjellen på disse begrepene og deres innhold.

I økonomiregelverket for staten skilles det mellom tilskudd og kjøp av tjenester. Rent teknisk skal kjøp av tjenester plasseres under postene 11-29 i statsbudsjettet, mens tilskudd hører hjemme på 60- (til kommuner) eller 70-poster (til private).

Regelverket knytter statlige kjøp av varer og tjenester til statens egen drift. Dersom en statlig bevilgning gjelder levering av varer og tjenester innenfor det statlige ansvarsområdet *og som en statlig virksomhet selv skal bruke*, regnes bevilgningen som betaling (kjøp av tjenester) og ikke som tilskudd. Det må i den forbindelse legges vekt på om varene/tjenestene kommer bevilgende myndighet til nytte. Dersom en bevilgning defineres som betaling for/kjøp av tjenester, vil regelverket for offentlige anskaffelser som hovedregel komme til anvendelse.

Det finnes interessante eksempler på hvordan bruken av ulike typer direkte utbetalinger ikke er i overensstemmelse med regelverket eller virker tilfeldig. Samferdselsdepartementet betegner bevilgningen til drift av Luftfartsverkets regionale flyplasser som tilskudd. Omtalen i St.prp. nr. (2000–2001) angir ikke konkret hva bevilgningen skal benyttes til utover en formulering om *delvis kompensasjon for utgifter til drift og investeringer*. Samme departement betegner bevilgningen til ulønnsomme posttjenester som kjøp av tjenester, samtidig som den er plassert på en 70-post (tilskudd).

Slik begrepsbruk er uheldig og viser at det trengs en bevisstgjøring i forhold til hva de ulike økonomiske bevilgningene innebærer. Det er for eksempel ikke slik at staten kan gi tilskudd til seg selv (statlig etat/organ). Videre følger det ulike typer krav til kontroll og oppfølging avhengig av hva slags bevilgninger som nyttes. Etter vår vurdering trengs det også en gjennomgang av begreps-

bruken i økonomireglementet. Særlig gjelder dette hva som kan klassifiseres som kjøp av tjenester, der dagens definisjon oppleves som snever.

Det synes derfor nødvendig med en ytterligere avklaring av forskjellene mellom bevilgning, tilskudd og betaling for / kjøp av tjenester. Det er etter vår vurdering ønskelig med en klargjøring av økonomireglementet på dette punktet, samtidig som sektordepartementene er mer bevisste hvilken karakter en bevilgning skal ha.

Mer om kontrakter

Når staten kjøper tjenester, er det viktig at prisen fastsettes i forhold til hva det koster å produsere tjenesten. Dette blir ikke alltid gjort. Når det gjelder bevilgningen til ulønnsomme posttjenester, foreligger det etter Riksrevisjonens vurdering ingen direkte sammenheng mellom bevilgningens størrelse og kostnadene forbundet med å produsere de ønskede tjenestene.²² Dette skyldes uklarerheter med hensyn til hvilke tjenester som kjøpes og hva de koster, og at Stortinget i siste instans fastsetter beløpets størrelse. Stortingets fastsettelse har innslag av skjønnsmessige vurderinger.

På liberaliserte sektorer der fungerende markeder og konkurranse anses som viktig, vil det være et poeng å tilstrebe likevilkår for alle markedsdeltakere. Dette innebærer at de økonomiske virkemidlene som benyttes, er oversiktlige og ikke favoriserer enkeltaktører. Som vi har sett i sektorgjennomgangene, utøves den statlige virkemiddelbruken bare delvis i tråd med disse forutsetningene i dag. Dersom staten ikke klarer å overholde dette, vil det kunne oppstå mistanke om favorisering av egne aktører eller at staten driver skjult subsidi-ering. Dette kan virke hemmende på den konkurranse liberaliseringen er ment å fremme.

I de tilfeller staten kan velge mellom flere tilbydere, vil en kunne benytte anbudskonkurranser og kjøp av tjenester. Tjenestekjøpet reguleres gjennom kontrakter. Utforming av kontrakter/avtaler medfører en synliggjøring av hvorvidt staten har evne til å tydeliggjøre sine behov/krav til tjenestenes innhold. Dette vil også føre til ryddige forhold rundt hva det betales for.

Økonomiske overføringer – særlig kjøp av tjenester – kan derfor være et velegnet virkemiddel på liberaliserte sektorer. Staten kan gjennom dette virkemidlet være målrettet og spesifikk i forhold til hva som ønskes oppnådd. På liberaliserte sektorer vil økonomiske overføringer være helt avgjørende dersom de politiske målsettingene forutsetter at det skal produseres tjenester som er bedriftsøkonomiske ulønnsomme.

²² Dokument nr. 3:6 (1999–2000) – Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester. Hovedkonklusjon her er at Samferdselsdepartementet ikke har etterprøvd hvilke resultater som er oppnådd gjennom dette tjenestekjøpet, og at etter sju års erfaring med ordningen er det ennå ikke etablert oppfølgingskriterier i henhold til tilskuddsordningens målsetting. Det var heller ikke (utgangen av 1998) etablert systemer som kunne dokumentere at det ikke skjedde krysssubsidi-ering av konkurranseutsatte produkter og tjenester.

3.5 Samlet virkemiddelbruk

Beskrivelsen i dette kapitlet viser at virkemiddelbruken på liberaliserte sektorer er omfattende og mangfoldig.

Følgende tabell gir en oversikt over hvilke virkemidler som er i bruk på de fire sektorene vi har sett nærmere på. Av hensyn til tabellens lesbarhet har vi valgt ut de mest sentrale virkemidlene.

Økonomiske virkemidler		Juridiske og regulatoriske virkemidler				
	<i>Tjenestekjøp/tilskudd</i>	<i>Avgifter og gebyrer</i>	<i>Lover og regler</i>	<i>Konsesjoner</i>	<i>Enerett</i>	<i>Prisregulering</i>
Post	x		x	x	x	x
Kringkasting		x	x	x	x	
Lege-midler	x	x	x	x		x
Luftfart	x	x	x	x	x	x

Tabellen tydeliggjør at både økonomiske og regulatoriske virkemidler brukes i stor utstrekning. Den viser også at liberalisering ikke nødvendigvis medfører deregulering av en sektor.

Faktisk kan det være grunn til å spørre seg om ikke sektorene i noen grad kan sies å være overregulert. Hver for seg kan virkemidlene synes formålstjenlige, men dersom det samlede omfang blir for omfattende, kan virkemiddelbruken bli mer kompleks enn nødvendig. Det kan også være vanskelig å skape god sammenheng i virkemiddelbruken dersom den blir veldig omfattende. Med god sammenheng menes her at virkemidlene skal utfylle hverandre og bidra positivt til måloppnåelse.

For å kunne fastslå om det virkelig er slik, må en imidlertid analysere den enkelte sektor grundigere enn vi har gjort i denne rapporten.

4 Styringsmuligheter og -begrensninger i forhold til statlige mål

4.1 Innledning

Et av kjennetegnene ved liberalisering slik vi har definert begrepet, er som regel at tidligere statlige forvaltningsorganer gis en annen tilknytningsform til overordnet departement. Direkte styring av underliggende virksomheter er derfor ikke lenger et virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål. Dette medfører en forskyvning av fokus fra styring av underliggende virksomheter til bruk av andre styringsvirkemidler. I dette kapitlet drøftes de styringsmuligheter og -begrensninger som ligger i virkemidlene som benyttes på liberaliserte sektorer.

Vi skal i dette kapitlet drøfte virkemiddelbruken i forhold til mål som går igjen på flere sektorer. Hensikten er å gjøre noen allmenne refleksjoner omkring styringsvirkemidlenes hensiktsmessighet.

4.2 Vurdering i forhold til statlige mål

Det sentrale spørsmål her er hvordan styringsvirkemidlene kan innrettes for å være formålstjenlige. Det er ikke vår hensikt å drøfte hvilke effekter de ulike virkemidlene vil ha. Vi skal konsentrere oppmerksomheten om hvilke muligheter og/eller begrensninger som ligger i en gitt virkemiddelbruk. Drøftingen er generell, det vil si at vi forsøker å belyse allmenne problemstillinger ved virkemiddelbruken på liberaliserte sektorer. Eksempler fra sektorgjennomgangene brukes til å belyse de generelle problemstillingene.

Drøftingen tar utgangspunkt i de grunnleggende målene for offentlig virksomhet som presenteres i kapittel 2. Vi har valgt å konsentrere drøftingen om mål som kan gjenfinnes på alle eller de fleste av de sektorene vi har sett på. Disse målene må operasjonaliseres og knyttes direkte til sektorpolitiske mål for å fungere som utgangspunkt for en drøfting om hvor formålstjenlige gitte virkemidler er.

Vi har valgt å vurdere virkemiddelbruken opp mot følgende målindikatorer:

- ?? Effektivitet og konkurranse
- ?? Styring og demokratisk kontroll
- ?? Tilgjengelighet
- ?? Kvalitet

I NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* brukes samme inndeling som grunnlag i drøfting av fire virkemidler for konkurranseeksponering.

I utgangspunktet vil *tilgjengelighet og kvalitet* være indikatorer direkte knyttet til sektorpolitiske mål. *Effektivitet og styring/kontroll* lar seg direkte avlede av de overordnede mål og verdier for statlig virksomhet, og er i tillegg viktige indikatorer for å drøfte muligheter og begrensninger særskilt knyttet til innføringen av konkurranse som et sentralt virkemiddel for måloppnåelse.

4.2.1 Generelt om begrensninger og muligheter i forhold til måloppnåelse

Målet – hva som faktisk ønskes oppnådd – bør være utgangspunktet for valg av virkemidler. Offentlige myndigheter står overfor en del grunnleggende utfordringer ved fastsettelse og oppfølging av mål. Staten skal ideelt være både regel- og målstyrt, sørge for likebehandling og fleksibilitet, og bidra til både større kostnadseffektivitet og til kvalitativt bedre og mer omfattende tjenester. Ulike – endog motstridende – hensyn legger føringer på formulering av målsettinger, med den følge at de kan bli uklare, innbyrdes uforenelige eller for generelle til å kunne etablere en målrettet bruk av virkemidler. I tillegg vil antallet mål som søkes oppnådd, i seg selv komplisere virkemiddelbruken. Det sier seg selv at dette begrenser mulighetene til måloppnåelse.

En del av disse problemstillingene er særlig relevante på liberaliserte sektorer, der statlig tjenesteproduksjon både skal stå i forhold til sektorpolitiske målsettinger og i mer eller mindre grad foregå innenfor rammene av et marked.

Statlige myndigheter står derfor overfor en betydelig oppgave når det gjelder å formulere mål som er gode og klare nok til at det kan etableres en formåls-tjenlig og helhetlig virkemiddelbruk.

Generelt kan vi si at gode målformuleringer har følgende kjennetegn:²³

- ?? Målene må være så klare at hva staten ønsker å oppnå, kommer tydelig fram
- ?? Målene må være realistiske
- ?? Målene må være innbyrdes forenlige
- ?? Målene bør kunne gjøres etterprøvbare.

I tillegg til målklarhet er det helt avgjørende at virkemiddelbruken på en sektor ses i sammenheng. Ulike typer virkemidler skal i utgangspunktet bidra til å nå de samme overordnede eller sektorpolitiske mål.

Skal virkemiddelbruken være effektiv, må den trekke i samme retning. Dersom kontrakter eller konsesjoner ikke følges opp med for eksempel nødvendige økonomiske overføringer, vil dette være eksempler på dårlig samordnet virkemiddelbruk som vil kunne hindre måloppnåelse.²⁴

²³ Jamfør Statskonsults temahefte *Statlige tilskudd* (2000).

²⁴ Posten Norge BA kan tjene som eksempel der det er viktig med sammenheng i virkemiddelbruken. Staten kjøper tjenester av Posten. Dette anses som nødvendig for at konsesjonen skal kunne overholdes. Da kan ikke Stortinget skjønsmessig kutte i overføringene uten at det går ut over måloppnåelse – konsesjonen kan ikke oppfylles med mindre rammer.

4.2.2 Effektivitet og konkurranse

Det er et mål at statlig virksomhet og måloppnåelse skal foregå så effektivt som mulig. På liberaliserte sektorer er effektivitet knyttet til konkurranse. Liberalisering gjennom konkurranseeksponering begrunnes som regel delvis med behovet for mer effektiv velferdsproduksjon.

OECD konkluderte i en undersøkelse fra 1997 med at etablering av konkurranse i sektorer der det offentlige tidligere hadde monopol, medfører mer effektiv produksjon.²⁵ På denne bakgrunn anbefaler organisasjonen etablering av markeder.

Begrepet effektivitet er ofte brukt i forbindelse med et ønske om å produsere tjenester eller varer på en billigere måte, dvs. at konkurranse vil føre til kostnadseffektivitet. Vårt utgangspunkt er imidlertid at innføringen av konkurranse er forutsatt å medføre både *økt kostnadseffektivitet* og *økt formålseffektivitet*.

Her vil vi derfor fokusere på hvilke virkemidler som benyttes for å legge til rette for konkurranse og på hva som eventuelt legger begrensninger på konkurransen. Erfaringene fra liberaliserte sektorer i Norge viser at staten på ulike områder benytter virkemidler både for å redusere uønskede virkninger av konkurranse og for å legge til rette for at konkurransen er reell.

Når konkurranse ses på som effektivitetsfremmende, blir det også viktig å forhindre for store markedskonsentrasjoner. Et av siktemålene med konkurranseloven og konkurransemyndighetens virke er derfor å se til at markedet fungerer og å hindre monopoldannelser. Eierskapsloven innenfor mediesektoren fungerer på samme måte, selv om hovedhensynet her er å sikre vilkårene for tryingsfrihet og ikke konkurranse i seg selv.

Markedsadgang og vilkår for reell konkurranse

Konkurranse forutsetter et marked, og et marked forutsetter flere aktører eller tilbydere av tjenester. Det er derfor viktig for graden av konkurranse hvordan og i hvilket omfang selve markedsadgangen reguleres.

Den vanligste formen for reguleringer av markedsadgang er ulike former for godkjenningsordninger, tillatelser, lisenser og mer omfattende konsesjonsordninger.

Virkemidlene brukes for å beskytte enkelte tjenester eller områder mot konkurranse, eller for å sikre et minimumstilbud for brukerne. Det innebærer at konkurranse generelt anses som et effektivt virkemiddel, men at det for enkelte politiske målsettinger ikke anses formålstjenlig eller mulig å innføre konkurranse uten bruk av markedskorrigerende virkemidler.

Grunnene til dette kan være flere. Viktigste i vår sammenheng er trolig at kommersielle aktører vil ha som overordnet målsetting å skape fortjeneste for eierene. Det antas derfor at enkelte statlige mål for innhold og omfang av

²⁵ The OECD Report on Regulatory Reform, Paris OECD 1997.

offentlige tjenester ikke vil bli ivaretatt fordi de anses som kommersielt uinteressante.

Eksempler på begrensninger i konkurranse er Postens enerettsområde (legalt monopol) og NRKs markedsmessig skjermede posisjon gjennom lisensfinansieringen. For NRKs del innebærer det at de ikke er i en konkurransesituasjon når det gjelder å skaffe inntekter i reklame-/annonsemarkedet, men det kan selvsagt hevdes at de konkurrerer om seere/lyttere.

I enkelt tilfeller kan det imidlertid være et problem at selv om det åpnes for konkurranse, er ikke dette nok til at det etableres et reelt marked. Det kreves aktive inngrep fra staten for å legge til rette for fungerende markeder.

Innenfor luftfarten er det for eksempel gjort slike grep ved anbudskonkurransene for regionale ruteflygninger. Samferdselsdepartementet har valgt å sette ut rutene på anbud enkeltvis og ikke alle eller flere av de aktuelle rutene samlet. Dette er nettopp gjort for å senke terskelen for deltakelse i anbudsrunden, slik at flere selskaper kan ha kapasitet og reell mulighet til konkurrere om anbudene.

Statens ulike roller

Det at staten i enkelte tilfeller opptrer som både regulator, kjøper av tjenester og eier av en tjenesteprodusent innenfor en sektor, vil i seg selv kunne virke inn på graden av konkurranse.

Det vil kunne settes fram påstander – berettiget eller ikke – om at staten vil favorisere eget selskap i en konkurransesituasjon. På den andre siden kan det tenkes at staten gjennom eierstyringen gir så mange pålegg at den statseide virksomheten ikke kan drive forretningsmessig. Dette er tema for en egen rapport fra Statskonsult.²⁶ Her skal vi nøye oss med å peke på at slik rolleproblematikk kan ses på som en barriere for måloppnåelse.

Staten kan søke å forebygge denne typen rollekonflikter gjennom å skille eier- og reguleringsfunksjonen eller ved å opprette uavhengige tilsynsorganer. Dette skjer i økende grad. Men det er nettopp i de tilfeller der en statlig tjenesteprodusent anses som viktig for å oppnå politiske mål at et slikt skille vil oppleves som problematisk fra sektordepartementets side.

Eksempler på deling av eier- og regulatorfunksjonen finner vi innenfor telesektoren der statens eierskap til Telenor er overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. Samferdselsdepartementet er imidlertid fortsatt eier av både Posten Norge BA og NSB AS.

Juridiske og regulatoriske virkemidler

Gyldighetsområde for – og innretning av – lover og øvrig regelverk kan tenkes å ha en selvstendig innvirkning på hvordan konkurransen fungerer.

²⁶ Statskonsult rapport 2001:17 *Spiller det noen rolle? Om rollekonflikter i statlig eierskap.*

Dersom konkurranse skal oppnås, er det viktig at statlige og andre tjenesteprodusenter må forholde seg til samme regelverk. Et marked forutsetter at aktørene behandles likt. Staten som regulator har derfor i utgangspunktet et ansvar for å utarbeide og implementere et allment, ikke diskriminerende regelverk. I en utredning gjort av professor Eivind Smith, sies dette slik:

Den som velger å delta på markedets egne vilkår, vil før eller siden bli fanget av dets logikk. En viktig del av denne logikken retter seg mot den regulerende stat: Dette er kravet om størst mulig likebehandling av aktørene innenfor rammen av generelt virkende rettsregler.²⁷

Implisitt i denne tankegangen ligger det at reguleringer som gir mulighet for betydelig grad av skjønnsutøvelse, vil gi grunnlag for mistanke om at staten favoriserer egne eierinteresser gjennom utøvelse av dette skjønnet.

Bruken av ikke-diskriminerende regler kan ses på som et supplement til eller en erstatning for organisatoriske virkemidler som skille mellom eier- og regulatorrollen eller opprettelse av uavhengige tilsynsorganer.

En viktig innvending mot bruk av "firkantede", allmenne regler er at det er vanskelig å forutse og dermed regulere alle behov og mulige konflikter. Det er derfor lite trolig at det lar seg gjøre å ha et oppdatert lov- og regelverk som ikke betinger delvis utøvelse av skjønn. Dette behøver ikke å rokke ved utgangspunktet om at regelverket i prinsippet skal være ikke-diskriminerende.

Virkingen av slike allmenne regler vil selvfølgelig svekkes av virkemidler som innebærer beskrankninger i forhold til et reelt marked. Konesjons- eller enerettsområder innebærer ofte at deler av tjenesteproduksjonen ikke foregår i et marked. Det innføres tvert i mot områder der allmenne konkurransebestemmelser ikke har gyldighet.

Et bærende prinsipp bør likevel være at der konkurranse anses som et formålstjenlig virkemiddel, må konkurranseregelverket også være utformet slik at markedsaktørene behandles likt.

Økonomiske virkemidler

Utgangspunktet her er at konkurranse er et egnet virkemiddel for å fremme effektivitet. Det er derfor helt sentralt å tilstrebe bruk av virkemidler som fremmer og bygger opp under konkurranse.

På liberaliserte sektorer brukes en rekke ulike økonomiske virkemidler. Hyppigst forekommende er likevel direkte overføringer i form av tilskudd eller kjøp av tjenester, og ulike former for avgifter og gebyrer.

En forutsetning for konkurranse er at det finnes flere tjenesteprodusenter å velge mellom. Staten må da kjøpe tjenester av en eller flere slike produsenter. Dersom tjenestekjøp kombineres med at oppdraget legges ut på anbud, vil dette

²⁷ Eivind Smith: *Bordet fanger. Om rollekonflikter og organisatorisk uavhengighet i staten.* (Notat utarbeidet på oppdrag fra Statskonsult i 2000).

kunne stimulere til konkurranse. Bruk av anbud er derfor et viktig grep for at direkte økonomiske virkemidler skal fremme konkurranse. Bruk av tilskudd eller tjenestekjøp uten bruk av anbud vil ikke på samme måte åpne for konkurranse.

I virkeligheten kan det imidlertid være et problem at det er liten reell konkurranse innenfor en sektor. Et av problemene er at sektorer som har vært dominert av statlig tjenesteproduksjon, kan ha store etableringskostnader. Kombinert med relativt lange kontraktsperioder kan dette medføre at det er lite lønnsomt for nye tjenesteprodusenter å etablere seg eller ha tilstrekkelig beredskap i lengre perioder der en ikke selv har oppdrag på et spesifikt område. For staten gjør dette også at det kan være vanskelig å bytte tjenesteleverandør ved for eksempel konkurs eller mislighold av avtaler. Anbudskonkurranser som i prinsippet skal legge til rette for økt bruk av konkurranse, kan derfor ha liten praktisk betydning.

På luftfartssektoren benyttes anbud ved tjenestekjøp. Ved å splitte opp de aktuelle rutenettene i enkeltruter som legges ut på anbud, har Samferdselsdepartementet oppnådd å skape konkurranse om de fleste av disse strekningene. Postsektoren danner et annet ytterpunkt, der Posten Norge gis et tilskudd for å utføre økonomisk ulønnsomme tjenester uten at dette legges ut på anbud eller at det er fullstendig klargjort hvilke tjenester det betales for eller hvor mye disse koster. Tilskudd – som betaling for beredskapstjenester til formidlingsleddene på legemiddelsektoren – er i en mellomstilling der tjenestenes innhold og pris er i ferd med å bli definert.

Oppsummering

Det kan slås fast at det er forskjeller mellom liberaliserte sektorer når det gjelder grad av og betingelser for konkurranse. Det varierer fra tilnærmet full (legemidler, luftfart, kraft) til heller marginal konkurranse (enerettsområdet på postsektoren (legalt monopol) og naturlig monopol for lufthavner). Videre er konkurranse ulikt vektlagt innenfor de sektorpolitiske målsettingene.

Regelverk fra EU legger i stor utstrekning rammene for konkurransebetingelsene på en sektor. Det kan derfor være vanskelig å avgjøre hva som er et resultat av nasjonale mål om konkurranse og hva som har vært mer eller mindre passive men nødvendige tilpasninger til EØS-avtalen.

Konkurranseloven tar som utgangspunkt at konkurranse er bra for effektivitet uansett, og at varer/tjenester som produseres til lavest mulig pris, vil medføre riktig bruk av ressurser. Dette forutsetter som et minimum at staten har avklart hva som er påkrevet kvalitet og omfang på de tjenestene som skal leveres, og har en formening om hva dette vil koste.

Samlet sett kan vi konkludere med at enkelte typer økonomiske virkemidler – i særlig grad kjøp av tjenester etter anbud – er egnet til å fremme konkurranse. En forutsetning for slik konkurranse er at det er åpenhet rundt betingelsene for tjenesteproduksjonen. Det er videre en forutsetning at staten kan formulere krav til innhold og kvalitet til tjenestene og at tjenestene ikke er for omfattende eller

krever for store etableringskostnader. Disse forutsetningene er ofte ikke til stede i tilstrekkelig grad.

Den relativt omfattende virkemiddelbruken kan tolkes som et uttrykk for at innføring av konkurranse i et marked ikke alene anses som egnet til å nå de politiske målene innenfor en sektor. På enkelte sektorer ser vi endog at det anses nødvendig med monopolordninger for å ivareta målsettingene. Alternativt benyttes regulatoriske eller økonomiske virkemidler for å kompensere for imperfeksjoner i markedet.

Det kan derfor hevdes at staten har utviklet et grunnleggende tvisyn når det gjelder virkemiddelbruk på liberaliserte sektorer. Dette tvisynet kommer til uttrykk ved at virkemiddelbruken i enkelte tilfeller er til hinder for å etablere den konkurransen som var et av målene med liberaliseringen. Konkurranse og markedseksposering oppleves i enkelte tilfeller som uforenlig med ivaretagelse av de ikke-økonomiske målene.

Bildet er imidlertid ikke entydig. Styringsvirkemidlene er i noen grad innrettet for å legge til rette for konkurranse, også der de tjenester som skal produseres i utgangspunktet er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Dette ses tydeligst i de tilfeller der staten kjøper ulønnsomme tjenester etter anbuds konkurranse. I et konkurranseperspektiv vil det være positivt å skape et marked med flere tilbydere også i tilfeller der staten er nødt til å betale for tjenestene for å få utført tjenesteproduksjon.

Dersom hensikten er å fremme konkurranse innenfor en sektor, er det viktig at regelverket er allment i den forstand at det er likt for alle markedsaktører. Også økonomiske virkemidler må anvendes på en ikke-diskriminerende måte. Virkemidlene må generelt være innrettet slik at det ikke kan være grunnlag for mistanke om at staten forfordeler egne tjenesteprodusenter.

4.2.3 Styring og demokratisk kontroll

Utgangspunktet for denne delen av drøftingen er at dreining bort fra etats- og eierstyring mot mer generelle virkemidler endrer betingelsene for statlig styring, innflytelse og demokratisk kontroll.

Det normative utgangspunktet når det argumenteres for liberalisering, fristilling eller endog mål- og resultatstyring mer generelt, er at den politiske styringen skal være på et overordnet nivå og langsiktig. Dette betyr et ansvar for å fastsette overordnede mål og strategier for et område, og for oppfølging og evaluering av måloppnåelsen.

Det forutsettes videre at det på administrativt og utøvende nivå skal være betydelig rom for å konkretisere målene samt velge virkemidler og innretning av disse i forhold til overordnede mål.

I forlengelsen av et slikt resonnement kan det argumenteres for at det å erstatte styring av underliggende etater med juridiske og økonomiske virkemidler, vil redusere mulighetene for detaljstyring fra politisk nivå. Slik kan liberaliseringen tenkes å virke positivt inn på utviklingen av mål- og resultatstyring på gjeldende sektor.

Selv om det derfor opplagt er et poeng med liberalisering og fristilling å tone ned statens direkte styringsmuligheter, ligger det implisitt at der staten påtar seg et ansvar for aspekter ved tjenesteproduksjon, vil det også ligge et ønske om og behov for innsyn, oppfølging og kontroll.

Statlig virksomhet bygger på verdier om åpenhet og innsyn i forvaltningen. Politiske myndigheter har behov for å få innsyn omkring iverksettelse og oppfølging av demokratisk fattede vedtak. Videre har statlige myndigheter et legitimt behov for resultatoppfølging og kontroll i forhold til tjenesteproduksjonen som ønskes utført. I dette ligger både innsyn i resultater og effekter av virksomheten og kontroll/tilsyn av for eksempel økonomiske eller sikkerhetsmessige aspekter.

I verdiene om åpenhet og innsyn ligger det også en garanti for at borgerne og brukerne av velferdstjenester skal kunne være orientert om grunnlaget for – og dermed kunne øve innflytelse på – det aktuelle tjenestetilbudet.

Når en sektor liberaliseres, innebærer det en økt vektlegging av markedet som arena for tjenesteproduksjon. Sentrale spørsmål er derfor hvorvidt markedet kan være en garantist for åpenhet, innsyn og kontroll, og hvilke virkemidler staten eventuelt har for å sikre disse verdiene. I utgangspunktet kan det hevdes at virkemiddelbruken på fullt ut liberaliserte sektorer skal sørge for måloppnåelse ved enten å ivareta styring og kontroll med markedet, eller eventuelt medvirke til et fungerende marked.

På liberaliserte sektorer er staten fortsatt i mange tilfeller eier av en viktig/dominerende tjenesteproducent på sektoren. Selv om eierskap til en fristilt virksomhet ikke gir samme muligheter til direkte styring som etatsstyring av ordinære forvaltningsorganer, gir det fortsatt anledning til betydelig grad av oppfølging og kontroll. Fastsettelse av for eksempel vedtekter og styresammensetning kan bidra til å sikre at virksomheten drives etter politisk fastsatte rammebetingelser.

Alternativt kan styrings- og kontrollhensyn ivaretas gjennom ulike former for avtaler mellom staten og aktuelle tjenesteproducenter. Det kan endog argumenteres for at ut fra enkelte hensyn vil denne styringsformen være bedre egnet til å ivareta styrings- og kontrollbehovet enn den tradisjonelle etatsstyringen. Dette fordi politiske mål må operasjonaliseres når de skal nedfelles i juridiske kontrakter/avtaler med selvstendige rettssubjekter. Dette kan medføre større klarhet rundt mål og rettigheter for brukerne. Teoretisk og ideelt må det antas å være like gode muligheter til målklarhet ved etats- eller eierstyring. Erfaringene med konkurranseutsetting i kommunene viser imidlertid at det kan være noe å hente når det gjelder målklarhet og krav til kvalitet ved kontraktstyring. Et

eksempel fra statlig sektor er konsesjonen til Posten Norge BA, der endringer i konsesjonen har ført til en klargjøring av hva som kan forventes av kvalitet og tilgjengelighet knyttet til tjenestene.

Her kan det imidlertid vises til de godt dokumenterte problemene med å etablere gode resultat- og kvalitetskrav for offentlig virksomhet. Selv om kontraktsstyring legger et ekstra press på staten for å finne fram til gode målformuleringer, finnes det ingen garantier for å lykkes. Vi vil likevel hevde at for offentlig tjenesteproduksjon skulle det la seg gjøre å være tydelige på krav til innhold og kvalitet på tjenestene. Hvilke resultater og effekter dette så fører til, vil fortsatt være et problem å følge opp.

Når oppfølging og kontroll bl.a. skal ivareta hensyn til åpenhet og innsyn i offentlige beslutningsprosesser, er det viktig at virkemiddelbruken er synlig og transparent. Eksempler på at dette ikke alltid er tilfelle har vi fra både post- og luftfartssektoren. Her framgår det ikke klart hvilke faktiske kostnader som er knyttet til tjenestene som anses nødvendige for å nå sektorpolitiske mål. Dette er tilfelle der det bevilges midler til kompensasjon for samfunnsplagte oppgaver, uten at det er foretatt en god nok avklaring av hvilke oppgaver dette er eller hvor mye de vil koste å utføre.

Utforming av og offentlighet omkring kontrakts-, konsesjons- og andre avtalebetingelser er virkemidler som kan medvirke til økt fokus på brukernes muligheter til innsyn og kontroll med målsettingene for tjenesteproduksjonen. Den operasjonalisering av mål som forutsettes å finne sted som grunnlag for kontraktstyring, kan innebære en styrking av brukerens muligheter til å etterprøve kvalitet og innhold i de tjenester som tilbys. Samtidig kan en slik operasjonalisering av mål medvirke til å klargjøre hvilke rettigheter brukerne har.

De senere årene har det vært en vekst i antall statlige tilsyn. Dette er en utvikling som delvis kan ses i sammenheng med liberaliseringen. Når tjenesteproduksjon der det offentlige definerer innhold og står for finansiering, helt eller delvis utføres av ikke-offentlige aktører, medfører dette et kontroll- og tilsynsansvar ut over offentlig sektor. Også i tilfeller der staten selv står for tjenesteproduksjonen, har opprettelse av uavhengige tilsynsorganer vært ansett som hensiktsmessig. Dette anses som viktig for å forebygge eventuelle mistanker om at staten blander rollene som regulator, eier og kjøper av tjenester innenfor en sektor.

På bakgrunn av dette er det derfor ikke umiddelbart grunnlag for å trekke den slutning at liberalisering eller konkurranseutsetting av offentlig virksomhet entydig medfører en svekkelse av sentrale demokratiske verdier knyttet til åpenhet og innsyn.

4.2.4 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet er et politisk mål som finnes på alle sektorer der det offentlige har påtatt seg et ansvar for tjenesteproduksjon. Det anses som svært viktig at alle borgere skal sikres et likeverdig eller kvalitativt godt tilbud av en tjeneste.

Tilgjengelighet kan også koples til pris for brukerne. Det kan gi seg utslag i reguleringer som sikrer lik pris på tjenester over hele landet. Kanskje viktigere i forhold til tilgjengelighet er at staten bruker prisreguleringer for å sikre at alle – uavhengig av inntekt – skal ha mulighet til å benytte en nærmere definert vare eller tjeneste.

Tilgjengelighet er også en indikator på mer eller mindre eksplisitt formulerte distrikts- eller næringspolitiske mål. Tilgjengelighet til luftfartstjenester er en forutsetning for at den sektorpolitiske målsettingen om å opprettholde hovedtrekkene i dagens bosettingsmønster skal nås. På samme måte kan de sektorpolitiske målene om tilgjengelighet på postsektoren medvirke til at målene om bosetting i distriktene kan nås, selv om dette ikke er eksplisitt formulert på samme måte som innenfor luftfartssektoren. Det bakenforliggende resonnement er at et godt utbygd servicenett og lik tilgjengelighet på slike offentlige tjenester er en forutsetning for å beholde en spredt bosetting.

På legemiddelsektoren er tilgjengelighet knyttet til både geografisk utbredelse av apotek og til pris. Ingen grupper skal være avskåret fra viktige og nødvendige legemidler fordi de er for dyre.

De fleste virkemidlene som er i bruk, er delvis rettet mot å ivareta mål som i en eller annen form er relatert til tilgjengelighet. Dette har selvfølgelig sammenheng med en antakelse om at markedet alene ikke vil være i stand til å innfri målsettingene om tilgjengelighet, i alle fall ikke dersom det koples med krav til kvalitet/innhold på tjenestene.

Det er nettopp ønsket om likeverdige tilbud og tilgjengelighet for hele befolkningen som begrunner ulike eneretts- eller konsesjonsordninger. Disse virkemidlene er ofte koplet med økonomiske bevilgninger der konsesjoner eller kontrakter omfatter tjenester som er kommersielt lite interessante å produsere. Et eksempel er Samferdselsdepartementets kjøp av regionale flyruter kombinert med konsesjoner som gir enerett til den aktuelle flyruten.

På kringkastingssektoren finner vi et eksempel på at lover og forskrifter tas i bruk for å sikre tilgjengelighet. Forskriften til kringkastingsloven fastslår at det private kabelnettet har plikt til å formidle sendingene til TV2 og NRK. Dette har stor betydning for dekningsgraden til NRK2, som via bakkesendere bare når ut til 27 prosent av befolkningen. På grunn av kabelnett og private parabolantennar kan imidlertid noe over 80 prosent ta inn kanalen.

Hele spekteret av virkemidler tas i bruk for å nå det politiske målet om tilgjengelighet. Det er kanskje det overordnede målet som lettest kan nås ved de virkemidlene staten har til rådighet.

Når de fleste virkemidlene vi har sett på i en eller annen form er knyttet til målet om tilgjengelighet, betyr det at det er betydelige forskjeller sektorene i mellom når det gjelder valg av virkemidler. Dette kan ha flere årsaker. Det kan for det første være slik at virkemiddelbruken er tilpasset særtrekk ved den enkelte sektor eller ved tjenestene. Det at sektorene har ulik tradisjon forut for liberaliseringen, gjenspeiles i dagens virkemiddelbruk. En beslektet forklaring er at ulik grad av politisk fokus og hvor nær sektorene kan sies å befinne seg velferdsstatens kjerneoppgaver vil virke inn på virkemiddelbruken. Tesen her er at jo nærmere statens kjerneoppgaver en kommer, jo vanskeligere er det å la markedet operere uten korrigerende virkemidler.

Videre er det verdt å merke seg at målformuleringene om tilgjengelighet (og kvalitet) gir rom for skjønnsutøvelse. Det skrives om likeverdige og landsdekkende tilbud av god kvalitet. Det er rimelig å oppfatte dette som at en ikke nødvendigvis er opptatt av å gi helt like tilbud til alle.

En forklaring på dette er at det ikke lar seg gjøre å etablere like tilbud over hele landet eller for alle brukergrupper. Alternativt kan det tolkes som et uttrykk for at sektorpolitiske mål ikke skal nås uansett kostnad. Et eksempel er NRK2 som er en del av en statlig allmennkringkaster, men som har en dekningsgrad på noe over 80 prosent. Dette kan ses som en stadfesting av at markedets logikk har fått gjennomslag innenfor liberaliserte sektorer. Også helt grunnleggende sektorpolitiske målsettinger kan være for ressurskrevende å forfølge helt ut.

Oppsummeringsvis kan vi derfor si at ingen av virkemidlene som er i bruk, er uegnet til å ivareta målsettingen om tilgjengelighet. Det kan imidlertid være et visst motsetningsforhold mellom virkemiddelbruken og tesen om at konkurranse vil være formålstjenlig for å nå de sektorpolitiske målene.

4.2.5 Kvalitet

Kvalitet er et begrep det er vanskelig å foreta en entydig innholdsmessig avgrensning av. Vi er her opptatt av mål for kvaliteten på de tjenester som leveres. Viktige begrunnelser for å markedsekspone offentlig tjenesteproduksjon er at det vil føre til et større mangfold i tjenestetilbudet, at kvaliteten og service-nivået blir høyere og at det vil gi sterkere incitament til å framskaffe nye produkter.

I NOU 2000:19 skilles det mellom tre innfallsvinkler til kvalitetsbegrepet;

- ?? brukerdefinert kvalitet, der fokus er på hvordan brukeren vurderer den aktuelle tjenesten i forhold til sine behov
- ?? ekspertdefinert kvalitet, det vil si den standarden eksperter innenfor et fagfelt mener tjenestene bør eller må ha
- ?? politisk bestemt kvalitet, som naturlig nok innebærer at enkelte kvalitetsmål knyttet til tjenestene innenfor en sektor er politisk fastsatt.

For vårt formål er det den siste kategorien som er særlig interessant. Vår hensikt er å belyse og drøfte hvordan de politisk fastsatte målene for kvalitet søkes oppnådd på ulike liberaliserte sektorer, og hvilke begrensninger/muligheter vi ser i virkemiddelbruken.

Kvalitet kan knyttes opp til innholdet i en tjeneste eller til tjenestens tilgjengelighet for brukeren. Det vil si at tjenestenes innhold i visse tilfeller er standardisert og at tilgjengeligheten i seg selv vil bestemme kvaliteten på tjenestetilbudet. Tilgjengelighet er omtalt ovenfor. Vi er her derfor mest opptatt av innholdet i tjenestene.

De fleste virkemidlene vi har beskrevet, lar seg – direkte eller indirekte – knytte til kvalitet på de tjenestene som ønskes. Generelt kan vi si at mål- og resultatstyring skal bidra til å fokusere mer på innholdet i de tjenestene det offentlige har et ansvar for. Som navnet tilsier, er en ved mål- og resultatstyring mer opptatt av resultater og effekter av en gitt virksomhet enn av måten denne virksomheten er drevet på. Et eksempel er fra postsektoren, der vi har sett en endring i fokus fra antall postkontorer til innholdet i og omfanget av det faktiske tjenestetilbudet.

På liberaliserte sektorer blir dette ekstra tydelig. Når produksjon av varer eller tjenester på oppdrag fra det offentlige foregår i regi av andre enn staten selv, vil dette trolig i seg selv medføre mindre fokusering på *hvordan* produksjonen foregår og mer fokusering på *hva* som produseres.

Konsesjoner – og avtaler/kontrakter ved kjøp av tjenester – vil som regel inneholde mål for kvalitet på de tjenestene eller varene som skal leveres. Eksempler er krav om framsendingstid for postsendinger og de detaljerte spesifikasjonene om bl.a. setekapasitet og antall flygninger ved kjøp av flytjenester. Et annet eksempel er de innholdsmessige kravene i konsesjonene til de reklamefinansierte allmennkringkasterne.

Der tjenesteproduksjonen foregår i regi av et statlig selskap, har staten mulighet til å fastsette kvalitetsmål i vedtektene til selskapet. For eksempel inneholder vedtektene til NRK bestemmelser om både innholdet i og tilgjengeligheten til sendingene. Vedtektene fastslår blant annet at NRK skal ha nynorsk språk i minst 25 prosent av verbalsendinger, sende programmer for etniske og språklige minoriteter, ha kvalitetsprogrammer for barn og unge osv. Likelydende krav kan imidlertid like gjerne inngå i kontrakter/konsesjoner til private markedsaktører (jamfør TV2-konsesjonen).

Vår påstand om at liberalisering medfører mindre fokusering på hvordan tjenester/varer produseres, kan selvfølgelig nyanseres. I enkelte tilfeller stilles det krav til prosedyrer eller til profesjon for utøvelsen av visse typer produksjon. Slike pålegg gjelder for eksempel i forhold til private barnehager og sykehus og i forhold til drift av apotek. Dette viser at staten fortsatt kan være opptatt av hvem som produserer og hvordan dette skjer. Dette er imidlertid koplet til at enkelte profesjoner er de eneste som har lov til å utføre visse tjenester eller at disse forholdene er avgjørende for kvaliteten på tjenestene.

Skal de tilgjengelige virkemidlene kunne bidra til tilfredsstillende kvalitet, må visse forutsetninger være oppfylt:

?? Staten må være tydelig på hva som skal være kravet til kvalitet på tjenestene innefor en sektor. Det må videre være utarbeidet gode indikatorer for hvordan kvalitet skal måles

?? Staten må kunne gi en presis angivelse av hva som er kravet til kvalitet ved utforming og bruk av virkemidlene.

Ved for eksempel utarbeidelse av kontrakter som regulerer statlige kjøp av tjenester eller ved fastsetting av konsesjonsvilkår, blir det svært viktig at staten/ departementet er seg bevisst disse forholdene.

Virkemiddelbruken har likevel sine begrensninger. For det første kan det være betydelige problemer knyttet til å oppfylle de her nevnte forutsetningene. Konkretisering av mål, herunder mål for kvalitet og etablering av indikatorer som reflekterer målene på en god måte, er allmenne og tidløse utfordringer for offentlig virksomhet.

Hvis forutsetningene om hva som er god kvalitet og indikatorer for dette ikke er tilstede, er virkemiddelbruken utilstrekkelig. Men dette er ikke et særskilt problem for liberaliserte sektorer. Tradisjonell styring av underliggende virksomheter kommer også til kort dersom det ikke finnes tilstrekkelig klare mål å styre i forhold til. Kort sagt kan ikke virkemidler være redskaper for måloppnåelse der målene mangler eller er uklare.

Det finnes andre begrensninger som ikke bare er knyttet til kvalitet, men også til for eksempel tilgjengelighet. Vi har likevel valgt å ta det opp her fordi de utfordringer vi beskriver, trolig har aller størst tilknytning til oppnåelse av kvalitetsmål. Dette har sammenheng med at krav til innholdsmessig kvalitet er vanskeligere å definere enn krav til tilgjengelighet.

Når styringen skjer indirekte gjennom konsesjoner, kontrakter eller vedtekter, er mulighetene til å justere kursen underveis eller å kreve bestemte tiltak for å bedre kvaliteten mer begrenset enn ved direkte styring. Det stilles derfor store krav til utforming av konsesjoner/kontrakter slik at det tas høyde for justeringer av vilkårene dersom det viser seg at ønsket kvalitet ikke oppnås.

En beslektet problemstilling er de begrensninger virkemidlene innebærer i de tilfeller tjenesteproduzenten ikke er i stand til å innfri kvalitetskravene. I slike tilfeller vil staten kunne ha anledning til å heve en kontrakt. Hvorvidt dette er aktuelt, avhenger av om det finnes andre aktører som kan utføre tjenesteproduksjonen på en tilfredsstillende måte. Ofte vil det være så store etableringskostnader knyttet til tjenesteproduksjonen, at dette vil være en sviktende forutsetning.

Vi mener det er grunn til å stille spørsmålsteget ved i hvor stor grad er det mulig å forutsi problemer og behov for endringer ved inngåelse av konsesjoner/kontrakter. Det er derfor en fare for at denne typen virkemidler blir noe rigide og vanskelig justerbare i forhold til endrede behov under kontraktsperioden. Hvor stort problem dette er, vil bl.a. avhenge av kontrakt-/konsesjonsperiodens lengde.

5 Statskonsults oppsummering og kommentarer

Liberalisering innebærer en utvikling bort fra tradisjonell statlig styring av underliggende etater og virksomheter ved instruksjon. Fristilling av statlige virksomheter og større eller mindre grad av markedseksposering som virkemiddel for måloppnåelse, kjennetegner liberaliseringsprosessen på de sektorer vi har sett nærmere på.

Dette betyr ikke at staten har gitt opp sine sektorpolitiske målsettinger. Men det innebærer en ny måte å tenke måloppnåelse på. Liberalisering og markedseksposering bygger på en forutsetning om at konkurranse og etableringer av markeder er et formålstjenlig virkemiddel også på sektorer der staten har målsettinger ut over å drive forretningsvirksomhet.

5.1 Trekk ved liberaliseringen og virkemiddelbruken

Liberalisering og fristilling av statlige tjenesteprodusenter begrunnes delvis med endringer i rammebetingelsene. Men endrede rammebetingelser kan være resultat av både internasjonale forpliktelser, teknologiske nyvinninger og av en ny konkurransesituasjon. Liberaliseringen som svar på endringer i rammebetingelsene kan ses som en ønsket og (begrenset) rasjonell handling eller som en tilpasning av mer deterministisk eller motvillig karakter.

Det gir imidlertid ikke et riktig bilde av utviklingen å ensidig henviser til tilpasning til omgivelsene når liberaliseringen skal beskrives. Det er forskjeller mellom sektorene vi har sett på når det gjelder grad av nasjonale målsettinger og beslutninger som årsak til liberaliseringen.

Det er videre verdt å merke seg at det ikke på noen av sektorene blir vist til endrede målsettinger som årsak til liberaliseringen. Det betyr at statens ambisjonsnivå når det gjelder tjenestene som skal produseres, i stor grad er opprettholdt.

Sektordepartementene begrunner i ulik grad utviklingen med hensynet til konkurranse og effektivitet. Begrunnelsene er ikke alltid like tydelige på om konkurranse anses som et egnet virkemiddel i forhold til kostnadseffektivitet eller i forhold til tjenestenes kvalitet.

Liberalisering kan ses som et tegn på at politiske myndigheter er svekket i troen på statlig styring i tradisjonell forstand. Staten har innsett begrensninger ved de tradisjonelle virkemidlene. Konkurranse mellom flere aktører som deltar i tjenesteproduksjon, framstår som en god løsning på stadig nye arenaer. Statlig ansvar og målsettinger søkes nådd gjennom konkurranseregulerende tiltak og gjennom å gi de best mulige og like rammebetingelser for alle aktuelle tjenesteprodusenter. Dette bildet må imidlertid nyanseres med at staten gjør

utstrakt bruk av juridiske, regulatoriske og økonomiske virkemidler som er spesifikt rettet mot ivaretagelse av sektorpolitiske mål.

Når staten ønsker å legge til rette for konkurranse, fordrer dette størst mulig grad av likebehandling av aktuelle markedsaktører. Dette medfører derfor at staten i minst mulig grad kan benytte reguleringer og økonomiske tilskudd som forfordeler enkelte markedsdeltakere.

Liberaliseringen medfører etter vår vurdering en rekke utfordringer i forbindelse med å klargjøre statlige målsettinger og roller på en sektor. Liberaliseringen kan innebære at statlige målsettinger synliggjøres. Bruk av virkemidler som konsesjoner, kontrakter og ulike former for tjenestekjøp vil etter vår vurdering kunne medvirke til en klargjøring av krav til kvalitet og innhold for de tjenester som staten ønsker utført.

5.2 Virkemidler og statlige mål

I kapittel 2 skisserte vi statlige mål på tre nivåer, overordnede mål og verdier for statlig virksomhet, konkurransepolitiske mål og sektorpolitiske mål. Vi skal her forsøksvis gi en kort oppsummering av drøftingene i kapitlene 3 og 4, relatert til denne målinndelingen.

5.2.1 Overordnede mål

Liberalisering av områder som tradisjonelt har vært det offentliges ansvar, gir politiske myndigheter nye styringsutfordringer. Et argument mot liberalisering har vært at det kan medføre en utvikling der politisk styring erstattes av markedet – et marked som ikke vil kunne oppfylle viktige fellesskapsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Med redusert mulighet for inngripen i enkeltsaker endres betingelsene for politisk påvirkning og styring. Det kan hevdes at muligheten for og fokuseringen på enkeltsaker fra politisk nivå gir viktig kunnskap om konsekvensene av politiske beslutninger. Det vil derfor svekke grunnlaget for viktige verdier som styring og demokratisk kontroll dersom det politiske nivå utelukkende skal konsentrere seg om de store linjene.

På bakgrunn av erfaringene fra utvalgte sektorer mener vi imidlertid det ikke er grunnlag for å hevde at det har foregått en entydig forskyvning fra politikk til marked. Det er heller snakk om politikk med nye begrensninger og muligheter.

Selv om staten gjennom liberaliseringsprosesser og fristilling av statlige tjenesteprodusenter ikke lenger kan påvirke tjenestetilbudet gjennom direkte etatsstyring, kan det politiske nivå i større grad konsentrere seg om å fastsette overordnede mål og velge de sentrale virkemidler for en sektor.

Ideelt sett kan liberaliseringen bidra til å klargjøre politiske mål og krav til tilgjengelighet og kvalitet. Dette vil igjen kunne føre til bedre muligheter til

styring, etterprøving og kontroll. Også for brukerne av offentlig finansierte tjenester vil en slik klargjøring kunne bidra til å konkretisere hvilke rettigheter en har og hvilket kvalitetsnivå som kan forventes.

5.2.2 Konkurransopolitiske mål

Vi har vært opptatt av å kartlegge om og i hvilken grad virkemiddelbruken på liberaliserte sektorer bidrar til å fremme konkurranse. Nettopp innføringen av konkurranse er i utgangspunktet ansett som viktig for å bedre effektiviteten i tjenesteproduksjonen på disse sektorene.

Det synes derfor klart at virkemiddelbruken endres som følge av liberaliseringsprosesser. Det er imidlertid et paradoks at virkemiddelbruken ikke entydig kan sies å legge til rette for konkurranse som virkemiddel til bedre og mer effektiv tjenesteproduksjon.

Statlige reguleringer og virkemidler brukes i noen grad for å begrense virkningene av konkurransen. Dette gjøres i ytterste konsekvens ved å unnta en del tjenester/områder fra konkurranse ved innføringen av legale monopoler. Tankegangen er at markedet alene ikke vil kunne bidra til å nå sektorpolitiske mål der disse medfører produksjon av varer eller tjenester som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme å produsere.

Det kan derfor hevdes at liberaliseringen innebærer et dilemma for staten. På den ene siden begrunnes liberaliseringen i stor grad med behovet konkurranse for bedret tjenesteproduksjon, mens en på den andre siden ikke synes å ha tiltro til at sektorpolitiske mål for de samme tjenestene lar seg oppnå gjennom konkurranse i markedet.

Det kan imidlertid argumenteres for at konkurranse også er et velegnet virkemiddel i forhold til tjenester som i utgangspunktet er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Ut fra et konkurranseperspektiv vil det være viktig å skape et marked med flere tilbydere også der staten er nødt til å betale for å få sikret et tjenestetilbud. Styringsvirkemidlene er derfor også i noen grad innrettet slik at de skal søke å legge til rette for konkurranse. Dette ses tydeligst i de tilfeller der staten kjøper ulønnsomme tjenester etter anbudskonkurranse.

Det er klare forskjeller når det gjelder i hvilken grad det på ulike sektorer er lagt til rette for konkurranse. På enkelte områder kunne det åpenbart vært mulig å velge virkemidler som i større grad stimulerte til konkurranse. Det fremste eksemplet er kanskje postsektoren, der en fortsatt opererer med et relativt omfattende enerettsområde. På den andre siden finner vi luftfarts- (flytrafikken) og legemiddelsektoren der en har gått relativt langt i retning av å legge til rette for reell konkurranse.

Det er vanskelig å finne noen klare og entydige årsaker til disse variasjonene. En forklaring ligger i historie og tradisjon knyttet til den enkelte sektor. I den forbindelse kan det tenkes at graden av statlig styring og deltakelse i selve tjenesteproduksjonen kan være faktorer som spiller inn. Ytterpunktene i vårt

materiale er postsektoren og luftfartssektoren (flytrafikken). Posten (tidligere Postverket) har tradisjonelt vært den dominerende aktøren på sektoren, på luftfartssektoren derimot har staten aldri hatt direkte ansvar for å drifte flytrafikken (selv om staten har eierinteresser i det dominerende selskapet).

En annen mulig forklaring på variasjoner i forhold til å legge til rette for konkurranse er knyttet til i hvilken grad internasjonale rammebetingelser har påvirket liberaliseringsprosessen i Norge. Resonnementet her er at omfanget av internasjonale krav, i særlig grad EUs sektorspesifikke reguleringer, vil være avgjørende for hvor langt den norske stat har gått i å eksponere statlig tjeneste-produksjon for konkurranse. Det er imidlertid heller ingen klar sammenheng her. På enkelte sektorer, for eksempel på luftfarts- og legemiddelsektoren, har Norge gått lenger i liberaliseringsprosessen enn det EU krever.

Uansett forklaring på de sektorvise forskjeller, viser den at liberalisering av statlig tjenesteproduksjon ikke nødvendigvis medfører innføring av konkurranse for en hver pris. Det ser ut til å være noe ulik oppfatning sektorene imellom hvorvidt og i hvilken grad konkurranse er et egnet virkemiddel til å nå politiske mål.

5.2.3 Sektorpolitiske mål

Sektorpolitiske mål synes langt på vei å kunne ivaretas gjennom juridiske, regulatoriske og økonomiske virkemidler. Statlig eierskap anses generelt ikke som et viktig virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål. Endringer i virkemiddelbruken medfører derfor etter vår vurdering ikke i seg selv at staten må gi slipp på dagens sentrale sektorpolitiske målsettinger.

På enkelte sektorer ble det fra myndighetssiden uttrykt at liberaliseringen viser at det var mulig å oppnå målene med enklere virkemiddelbruk.

Når politiske mål skal følges opp gjennom bruk av for eksempel konsesjoner og kontrakter, innebærer dette et behov for presisering av hva som konkret ønskes oppnådd. Denne presiseringen kan også medføre en synliggjøring av styringsvirkemidlenes begrensninger i forhold til måloppnåelse. Dette betyr ikke at statens begrensninger er færre når målene søkes oppnådd gjennom etatsstyring, de er bare mindre synlige.

Vi ser tegn på at virkemiddelbruken utvikles over tid. Ettersom sektormyndighetene høster erfaring med bruk av ulike styringsvirkemidler, tilpasses og presiseres de i forhold til målene. Eksempler på dette ser vi på postsektoren der konsesjonen til Posten Norge BA er presisert og revidert, og på luftfartssektoren der en har gått over til anbud ved kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyruter.

Det å finne fram til formålstjenlige styringsvirkemidler på liberaliserte områder, kan derfor ofte ha preg av å være en skrittvis prosess. Det er i den sammenheng viktig at sektormyndighetene tar inn over seg den nye situasjonen som er skapt ved innføring av konkurranse i et marked, og at virkemidlene tilpasses denne nye situasjonen.

5.3 Konklusjoner

Vår sammenligning av virkemiddelbruken på liberaliserte sektorer viser en sammensatt og broket utviklingsprosess. Hovedinntrykket er derfor at valg av og innretning på virkemidler i liten grad er et resultat av en overordnet statlig politikk for liberalisering og fristilling. Utviklingen er tvert i mot preget av virkemiddelbruk særlig tilpasset den enkelte sektor.

Statskonsult mener følgende konklusjoner kan trekkes på bakgrunn av vårt materiale og drøfting:

Politiske mål er i liten grad påvirket av liberaliseringen

Vår første konklusjon er altså at politiske mål og ambisjonsnivået for tjenesteproduksjonen på de sektorene vi har studert, er opprettholdt i forhold til tiden før liberaliseringsprosessene startet. Liberaliseringen innebærer et ønske om å nå de samme målene på en mer effektiv måte.

Forskjellen ligger i introduksjon av konkurranse som virkemiddel for måloppnåelse, og at statlige tjenesteprodusenter i større grad styres etter økonomiske mål.

Når målene opprettholdes, innebærer det samtidig at staten fortsatt har et ansvar for å definere innhold og finansiere deler av tjenestene på liberaliserte sektorer.

Virkemidlene er i seg selv egnet til å nå de politiske mål

Vi konkluderer med at de virkemidlene som står til rådighet, i utgangspunktet kan være egnet til å nå de politisk fastsatte målene for en sektor.

Liberalisering medfører at staten i mindre grad enn tidligere kan benytte seg av eierstyring som virkemiddel. Vårt inntrykk er at dette kan erstattes av ulike typer konsesjoner eller kontrakter. Andre typer virkemidler, for eksempel regelstyring og ulike økonomiske virkemidler, kan nyttes i like stor grad på liberaliserte som andre sektorer. Innføringen av konkurranse kan imidlertid ha betydning for innretningen på disse virkemidlene.

Skal virkemidlene kunne være redskaper til måloppnåelse, må imidlertid målene være realistiske og gode. I forhold til for ambisiøse eller uklare mål vil alle virkemidler komme til kort.

Selv om virkemidlene i seg selv ikke kan sies å stå i veien for måloppnåelse, vil selvfølgelig den faktiske bruk og innretning av dem være avgjørende for måloppnåelsen. Det er derfor viktig å skille mellom de styringsmuligheter og -

begrensninger som ligger i selve virkemidlene, og de som er knyttet til bruken av dem. Vi har i denne rapporten ikke foretatt en så grundig analyse at vi kan gi en utfyllende analyse av forholdet mellom virkemiddelbruk og måloppnåelse på de sektorene vi har hentet eksempler fra.

Konkurransopolitiske mål har fått ulikt gjennomslag på sektorene

Det er klare forskjeller mellom ulike sektorer med hensyn til i hvilken grad konkurranse benyttes som middel til måloppnåelse. Selv om det er variasjoner, tyder erfaringene på at liberalisering av en sektor betyr en entydig utvikling i retning av mer konkurranse og mer omfattende bruk av markedet. Liberalisering må sies å være en irreversibel prosess.

Det er trolig flere og sammensatte årsaker til hvorfor konkurranse er etablert i ulik grad på ulike sektorer. Den statlige tjenesteprodusents tradisjonelle rolle og markedsposisjon, andre sektorspesifikke tradisjoner, omfanget av ytre press (politisk, økonomisk, teknologisk) osv. spiller inn. I tillegg er det forskjeller når det gjelder i hvilken grad det foreligger klare nasjonale initiativ som bakgrunn for liberaliseringen (jamfør punkt 5.2).

5.3.1 Avsluttende kommentar

I denne rapporten har vi ikke som formål å vurdere eller gi konkrete råd i forhold til hva som vil være hensiktsmessig virkemiddelbruk på de enkelte sektorene vi har sett nærmere på. Vi vil derfor avslutte med noen generelle kommentarer om enkelte momenter som må ivaretas for å kunne etablere en formålstjenlig virkemiddelbruk på liberaliserte sektorer.

Et viktig kjennetegn ved de liberaliseringsprosessene vi har beskrevet, er innføring eller økt vektlegging av konkurranse som virkemiddel for å nå politiske mål. Det er viktig å holde fast på at konkurranse er et virkemiddel og ikke et mål. Det er videre helt legitimt for staten å holde fast på målsettinger som vanskelig kan oppnås uten bruk av markedskorrigerende virkemidler. Det er derimot sentralt at når konkurranse først anses som et viktig virkemiddel, må dette gjenspeiles i virkemiddelbruken. Det innebærer for eksempel at det ikke bør legges opp til en bruk av virkemidler som hindrer etableringen av konkurranse. Der det er mulig bør en søke å legge til rette for konkurranse også der staten fortsatt må fullfinansiere tjenestetilbudet.

Når konkurranse anses som viktig, bør virkemiddelbruken legge til rette for at aktuelle tilbydere av tjenester gis tilgang til markedet på tilnærmet like vilkår. Videre er det viktig at virkemidlene er innrettet slik at det er åpenhet omkring hvilke vilkår konkurransen fungerer på.

Et siste moment vi vil trekke fram, er betydningen av at ulike virkemidler ses i sammenheng. Virkemidlene må trekke i samme retning. Ulike typer virkemidler brukes ofte i sammenheng. Dette ser en for eksempel i tilfeller der oppfyllelse av konsesjoner eller kontrakter betinger økonomiske bevilgninger i form av tilskudd eller tjenestekjøp. Dersom de økonomiske overføringer ikke står i

forhold til kostnadene ved å overholde konsesjonsbetingelsene, kan dette virke begrensende i forhold til måloppnåelsen.

Litteratur og referanser

- Fjell, Bjorvatn,
Hagen og Rusten: Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet, SNF-rapport 6/00
- Eivind Smith: Bordet fanger. Om rollekonflikter og organisatorisk uavhengighet i staten. (Notat utarbeidet på oppdrag fra Statskonsult i 2000)
- Finans- og
tolldepartementet: Økonomireglementet for staten. 24. oktober 1996
- ECON: Posten i en ny tid, Rapport 33/01.
- Post- og teletilsynet: Ny konsesjon for Posten Norge BA – Høringsuttalelse, 11. juli 2001.
- Tidsskrift for den norske lægeforening nr 6, 2001 ;121:736-47
- The OECD Report on Regulatory Reform, Paris OECD 1997.
- Europaparlaments og rådsdirektiv 97/67/EF av 15. desember 1997
- Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:6 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat
NOU 1995: 3 Mangfold i media
NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?
NOU 1999:26 Konvergens. Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene
- St.meld. nr. 83 (1984–85) Langtidsprogrammet 1986–89
St.meld. nr. 4 (1988–89) Langtidsprogrammet 1990–93
- St.meld. nr. 32 (1992–93) Media i tida
- St.meld. nr. 15 (1994–95) Om statens engasjement i regional luftfart
St.prp. nr. 70 (1995–96) Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren
- Ot.prp. nr. 64 (1995–96) Om lov om formidling av landsdekkende posttjenester
- St.meld. nr. 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren
St.meld. nr. 38 (1996–97) Norsk luftfartsplan 1998-2007
- Ot.prp. nr. 29 (1998–99) Om lov om apotek – Apotekloven

St.meld nr. 12 (1998–99)	Kringkasting og dagspresse 1997
St.meld nr. 46 (1998–99)	Digitalt fjernsyn
St.prp. nr. 1 (1998–99)	for aktuelle departementer
St.prp. nr. 66 (1998–99)	Om tilsyn og myndighet i luftfarten og om tilknytningsform for Luftfartsverket
St.meld. nr. 37 (1999–2000)	Om omlegging av Postens ekspedisjonsnett
St.meld. nr. 46 (1999–2000)	Nasjonal transportplan 2002–2011
St.prp. nr. 61 (1999–2000)	Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000
St.prp. nr. 1 (1999–2000)	for aktuelle departementer
St.prp. nr. 1 (2000-2001)	for aktuelle departementer
Lov om kringkasting av 4.12. 1992 nr. 127 (kringkastingsloven).	
Lov av 11. juni 1993 nr 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet	
Lov av 11. juni 1993 nr 101 om luftfart.	
Lov av 29. november 1996 nr 73 om formidling av landsdekkende posttjenester (postloven)	
Lov av 22. november 1996 nr 65 om statens postselskap	
Lov av 13. juni nr 53 1997 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting	
Statskonsult	I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis, rapport 1998:21
Statskonsult	Statlig eierskap og sektorstyring, rapport 1999:16
Statskonsult	Mellom politikk og marked, notat 2000:2
Statskonsult	Monopoler for fall; europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer, temahefte 2001
Statskonsult	Statlige tilskudd, temahefte 2000
Statskonsult	Spiller det noen rolle? Rollekonflikter ved statlig eierskap, rapport 2001:17

Referanser

Tittel:	Virkemiddelbruk og sektorstyring – Om virkemiddelbruk på liberaliserte sektorer
Forfattere:	Per Kristian Aasmundstad, Ragnhild Øvrelid, Tone Ibenholt
Statskonsults rapportnummer:	2001:19
Prosjektnummer:	25 506 00
Prosjektnavn:	Virkemiddelbruk og sektorstyring
Prosjektleder:	Per Kristian Aasmundstad
Resymé:	<p>I rapporten kartlegges og vurderes statlig virkemiddelbruk på liberaliserte sektorer. Virkemiddelbruken vurderes i forhold til politiske målsettinger på sektorene. Statskonsults vurdering er at politiske målsettinger i liten grad endres som følge av liberaliseringen, at det skjer en vesentlig endring i virkemiddelbruken, og at virkemidlene som tas i bruk, er egnet for å nå de politiske målsettingene. Det er varierende i hvilken grad konkurransepolitiske mål har fått gjennomslag på sektorene.</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Sektorstyring, liberalisering, deregulering, statlig virkemiddelbruk, legemidler, kringkasting, post, luftfart.
Dato:	September 2001
Sider:	60
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO