

Vedlegg – Ulike tilknytningsformer

Det finnes en rekke ulike måter å organisere statlige virksomheter på. Valg av tilknytningsform er knyttet til hvilke mål og hensyn man ønsker å realisere med virksomheten. Valg av tilknytningsform får konsekvenser for hvordan virksomheten kan styres. Dette gjelder dels i forholdet mellom Stortinget og departementet, og dels i mellom departementet og virksomheten. Innenfor staten styres virksomhetene ved lovverket, budsjettet og de sett av fullmakter og instruksjonsmyndighet som følger av dette. Forvaltningspraksis og mål- og resultatstyring i staten bygger på utstrakt bruk av delegasjon fra departement til underliggende virksomhet. Det legges derfor ned mye arbeid i å sikre en god styringsdialog mellom departement og underliggende etater.

Instruksjonsmyndigheten omfatter både økonomiske og administrative forhold, herunder personalspørsmål. Den omfatter også faglige spørsmål så lenge ikke noe annet er bestemt i lov eller forskrift. Statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alle de beslutninger som fattes i de forvaltningsorganer som ligger under hans eller hennes ansvarsområde, uansett hvilket nivå forvaltningsorganet befinner seg på.

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

Flere statlige organer er i de senere år gitt en friere stilling, enten budsjettmessig ved å gi forvaltningsorganene større fullmakter eller organisatorisk ved å skille dem ut som selskaper.

Nedenfor følger en beskrivelse av ulike tilknytningsformer for statlige virksomheter, hvor et hovedskille går mellom virksomheter som er en del av staten som juridisk person, og de virksomhetene som er statlig eid, men ikke del av staten som juridisk person. De sistnevnte virksomhetene er egne rettssubjekter, men staten eier virksomhetene helt eller delvis og kan utøve innflytelse i form av eierstyring og andre styringsvirkemidler utenom direkte instruksjon.

Ordinære forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er en del av staten både juridisk og økonomisk. Dette betyr at det for eksempel ikke kan reises sak mot et bestemt forvaltningsorgan, men at det er staten som sådan som må saksøkes. Et forvaltningsorgan kan heller ikke uten videre ta opp lån, men er underlagt Stortingets budsjettmyndighet. Det betyr at deres budsjett, både inntektssiden og utgiftssiden er en del av statsbudsjettet.

Departementene og direktoratene med underliggende regionale og lokale ledd av disse er eksempler på ordinære forvaltningsorganer.

De ansatte er statstjenestemenn og omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Hovedtariffavtalen, Hovedavtalen og andre tariffavtaler som inngås mellom staten ved FAD og hovedsammenslutningene gjelder for de ansatte. Det foreligger rett og plikt til medlemskap

i Statens Pensjonskasse

Forvaltningsbedrifter og andre forvaltningsorganer med særlige unntak fra bevilgningsreglementet.

Noen forvaltningsorganer har fått budsjettfullmakter som innebærer enkelte unntak fra de ordinære prinsippene i Stortingets bevilgningsreglement. Det finnes to hovedkategorier av slike sett med fullmakter.

De såkalte forvaltningsbedriftene har budsjettfullmakter som blant annet omfatter nettobudsjettering av driftsutgifter og inntekter, aktivering og renteberegning av investeringer. Dette gjelder forvaltningsorganer som driver en eller annen form for produksjon eller tjenesteyting oftest rettet mot offentlig forvaltning selv. (Eksempler er Statsbygg, Statens kartverk, Garanti-instituttet for eksportkreditt [GIEK], Statens pensjonskasse).

De såkalte "forvaltningsorganene med særskilte fullmakter" har unntak fra bevilgningsreglementets § 4 om bruttobudsjettering. Disse forvaltningsorganene kan føre alle utgifter og inntekter netto utenfor statsregnskapet. Tilknytningsformen benyttes særlig innen forskning, kulturforvaltning mv. Se nærmere i "Forvaltningsutsyn". Noen ganger benyttes også begrepet "nettobudsjetterte forvaltningsorganer" for slike virksomheter.

Eksempler på disse er: Forbrukerrådet, Energiinstituttet, Forsvarets forskningsinstitutt, samt universitets og høgskolesektoren.

Også i disse forvaltningsorganene, som har unntak fra hovedprinsipper i bevilgningsreglementet, er i utgangspunktet de ansatte statstjenestemenn og omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Hovedavtalen og tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedsammenslutningene gjelder for de ansatte. Det foreligger rett og plikt til medlemskap i Statens Pensjonskasse.

I de senere årene har også de ordinære forvaltningsorganene fått utvidet sine fullmakter, for eksempel ved at stillingshjemmelsystemet er bortfalt, og dette har ført til at forskjellen mellom de ordinære forvaltningsorganene og de som har fått særskilte fullmakter, er blitt mindre.

Statsforetak

Et statsforetak er et selvstendig rettssubjekt og kan bare eies av staten. Statsforetaksformen har sitt grunnlag i lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak. Det er lovbestemt at statsforetakene ikke kan delprivatiseres.

Statsforetakene er ikke en del av staten som juridisk person. Tilknytningsformen brukes når virksomheten primært har *forretningsmessige mål* og i tillegg er et *sektorpolitisk virkemiddel*. Slike blir ofte fastsatt i foretakets vedtekter. Blant Statsforetakene kan nevnes Statsskog SF, Statsnett SF, Enova SF og Gassnova SF.

De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. En særbestemmelse i statsforetaksloven § 55 tredje ledd fastslår imidlertid at de ansatte har fortrinnsrett til annen statsstilling og rett til ventelønn i en viss tid etter omdanningen til statsforetak. Tidspunktet for opphør av disse rettighetene skal fastsettes i stiftelsesdokumentet. Virksomheten kan søke FAD om å fortsette som medlem i Statens

Pensjonskasse etter utskillingen.

Særlovselskaper (etablert ved egen lov)

"Særlovselskap" er en samlebetegnelse på ulike selskaper som er organisert ved egen lov; såkalt særlov. Grunnen til at man har gitt slike lover er at man har ønsket å regulere visse forhold ved disse selskapene som ikke er regulert i aksjeloven eller statsforetaksloven. Lovene for særlovselskap er ikke like, og regulerer blant annet organisering og styringsforhold. Særlovselskapene er egne rettssubjekter. Som eksempel på særlovselskap kan nevnes lov om helseforetak av 15. juni 2001 nr. 93.

De ansatte i særlovselskaper er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Enkelte rettigheter statlige arbeidstakere har etter tjenestemannsloven kan likevel komme til anvendelse dersom dette er bestemt i den enkelte særlov. Dette gjelder i hovedsak bestemmelser om fortrinnsrett og ventelønn. Virksomheten kan søke FAD om å fortsette som medlem i Statens Pensjonskasse etter utskillingen.

Statsaksjeselskap

Statlig næringsvirksomhet som driver i en konkurransesituasjon organiseres ofte som aksjeselskap etter lov om aksjeselskap av 13. juni 1997 nr. 44 kapittel 20 som har særbestemmelser for heleide statlige selskaper. Som eksempel på slike selskaper kan nevnes Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), Avinor, NSB, Posten og Statskonsult i perioden 2004-2006.

Aksjeselskapene er egne rettssubjekter. Statens styring med heleide statlige selskaper gjennom generalforsamlingen som er øverste myndighet i selskapet. Statsråden, eller den embetsmann som fullmakten delegeres til, vil utøve generalforsamlingsfunksjonen. De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Virksomheten kan søke FAD om å fortsette som medlem i Statens Pensjonskasse etter utskillingen.

Stiftelser

En stiftelse er organisert etter lov av 15 juni 2001 nr. 59 om stiftelser og er en selveiende institusjon. En stiftelse kan med andre ord ikke være en del av forvaltningen. Stiftelsene er dermed ikke underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet. Men staten kan eventuelt øve innflytelse ved at det knyttes vilkår til statlige bevilgninger til stiftelsen. De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Virksomheten kan søke FAD om å fortsette som medlem i Statens Pensjonskasse etter utskillingen.