

”Fra etat til konsern”

En historisk-komparativ studie av den norske stats engasjement i norsk nettbasert infrastruktur fra 1970 til 2006.

Linn Kira Kolsrud Herning

Masteroppgave i historie
Høst 2009

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)
Universitetet i Oslo (UiO)

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven ble innledet med en vag problemstilling knyttet til overgangen fra industriell økonomi til tjenesteøkonomi. Jeg ville rett og slett finne ut hva som hadde skjedd med økonomien siden 1970-tallet. Jeg innså relativt raskt at det var i overkant ambisiøst, selv for en masterstudent. Etter hvert utkrystalliserte temaet seg til å bli statlig eierskap i norsk infrastruktur. Det var ingen selvfølge, med min tidligere utdanning innen utviklingsstudier, fransk og afrikanske studier. Men parallelt med studiene har jeg arbeidet med økonomisk politikk, hovedsakelig knyttet til utviklingslandsproblematikk. Kanskje var det opplevelsen av at norsk og vestlig utviklingspolitikk baserer seg på en manglende forståelse av vår egen økonomiske historie, som inspirerte meg til å velge et tema innen norsk økonomisk historie.

Det er mange å takke etter en slik prosess som en masteroppgave er. For det første vil jeg takke mine veiledere: Professor Knut Kjeldstadli ved IAKH for uvurderlig metodekunnskap, konstruktiv veiledning og moralsk støtte. Professor Lars Thue ved Senter for næringslivshistorie ved Handelshøyskolen BI for like uvurderlig temakunnskap og inspirerende samtaler. Også takk til Alf Johansson, tidligere professor i økonomisk historie ved UiO, for hjelp og inspirasjon i den forvirrede startfasen og for kommentarer i innspurten.

En stor takk går til *P. M. Røwdes fond til støtte av forskning omkring norsk økonomisk utvikling* for stipend som gjorde det mulig å være fulltidsstudent fra sommeren 2009. Takk også til alle som har bidratt med kilder og litteratur. Blant annet ble jeg veldig godt mottatt både på Stortingsarkivet, biblioteket ved Norsk Telemuseum og Olje- og energidepartementets bibliotek, noe jeg har satt stor pris på. Dessuten takk til Yngve Nilsen for kopier og lån av saksdokumenter knyttet til omorganiseringen av Statkraft.

Å skrive masteroppgave kan være en ensom foreteelse. Derfor har jeg satt stor pris på mine medstudenter som har bidratt med akkurat passe lange og akkurat passe faglig funderte lunsjer, et hyggelig pauserom, gode fester og et inspirerende miljø. En spesiell takk til Ingvil Urdal, Olaf Sund og Gjermund Forfang Rongved som også har lest og kommentert utkast til oppgaven. Jeg har hatt stor nytte av diskusjoner med disse tre, særlig ettersom vi alle har skrevet innenfor samme tidsperiode og i skjæringspunktet mellom politisk og økonomisk historie. Sistnevnte står litt i særstilling siden han også var her i mitt siste semester, mens de to andre desverre for meg forlot Blindern litt tidligere.

Til sist vil jeg gjerne takke min viktigste kritiker og støttespiller – og fra februar 2009 også min ektemann – Torkil Hvidsten.

Forkortelser

Ap - Arbeiderpartiet
AS - Aksjeselskap
ASA – Allmennaksjeselskap
BA – Begrenset ansvar (selskapsform)
BO – Bedriftsorganisasjon (BO-prosjektet)
DIFI - Direktorat for IKT og forvaltning
Ekom – Elektronisk kommunikasjon
EF/EU – Det europeiske fellesskap/ Den europeisk union
EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
Frp – Fremskrittspartiet
GATT – General Agreement on Trade and Tariffs
H – Høyre
IMF – International Monetary Fund
KrF– Kristelig Folkeparti
LO - Landsorganisasjonen
MRS – Mål- og resultatstyring
NOU – Norsk offentlig utredning
NPM – New Public Management
NRF - Norges Rutebileieres Forbund
NSB – Norges statsbaner
NVE - Norges vassdrags- og energivesen
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
OED – Olje- og energidepartementet
RPD - Resultatorientering, produktretting og delegering (RPD-prinsippene)
SF - Statsforetak
Sp – Senterpartiet
SV – Sosialistisk Venstreparti
TBK - Televerkets bedriftsintern kommunikasjon
V – Venstre
YS - Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon og metode.....	1
	Teoretisk grunnlag	2
	Kilder og litteratur.....	7
	Komparativ metode.....	8
	Oppgavens rammeverk for sammenligning	10
	Oppgavens struktur og bruk av komparativ metode	16
2	Endringer i norsk telekommunikasjon 1970 til 2006.....	19
	Styringsendringer i telesektoren.....	19
	Indre fristilling av Televerket	20
	Mål- og resultatstyring i Televerket	21
	Resultatenheter i Televerket og Telenor.....	22
	Kulturelle endringer i telesektoren	24
	Eierskapsendringer i telesektoren.....	25
	Selskapifisering: fra Televerket til Telenor AS	26
	Oppsplitting og konserndannelse i telesektoren	28
	Privatisering av Telenor.....	29
	Markedsendringer i telesektoren	30
	Konkurransetsetting av telemonopolet	30
	Oppsummering av endringene i telesektoren	32
3	Endringer i norsk elektrisitetsforsyning 1970 til 2006	33
	Styringsendringer i statens elektrisitetsforsyning	34
	Indre fristilling av Statskraftverkene	35
	Mål- og resultatstyring i Statkraft.....	38
	Resultatenheter i Statkraft	38
	Kulturell endring i elektrisitetsbransjen.....	40
	Eierskapsendringer i statens elektrisitetsforsyning	41
	Selskapifisering: fra forvaltningsbedrift til Statkraft AS og Statnett SF.....	42
	Oppsplitting og konserndannelse i elektrisitetssektoren	45
	Privatisering av Statkraft AS	47
	Markedsendringer i elektrisitetssektoren	47
	Konkurransetsetting i elektrisitetssektoren	48
	Oppsummering av endringene i elektrisitetssektoren	50
4	Endringer i norsk jernbane 1970-2006	51
	Styringsendringer i jernbanesektoren.....	52
	Indre fristilling av NSB	52
	Mål- og resultatstyring i NSB.....	53
	Resultatenheter i NSB	55
	Kulturelle endringer i jernbanesektoren	58
	Eierskapsendringer i jernbanesektoren.....	59
	Selskapifisering av NSB.....	59
	Oppsplitting og konserndannelse i jernbanesektoren	62
	Privatisering av NSB	64
	Markedsendringer i jernbanesektoren	64
	Konkurransetsetting av NSB og Jernbaneverket	64
	Oppsummering av endringene i jernbanesektoren	66

5	Komparasjon av statlig engasjement i infrastrukturen	67
	Styringsendringer	67
	Indre fristilling.....	68
	Mål- og resultatstyring (MRS)	69
	Resultatenheter	70
	Kulturelle endringer.....	72
	Endringer i eierskap	74
	Selskapifisering	76
	Oppsplitting og konserndannelse.....	78
	Privatisering.....	80
	Endringer i markedssituasjon.....	81
	Konkurransetsetting.....	82
	Andre observasjoner og drøftninger.....	84
	Oppsummering: sentrale endringer og markante forskjeller.....	89
6	Hvordan forklare endringer i statens engasjement?	91
	Kan endogene faktorer forklare endringene?	92
	Kan eksogene faktorer forklare endringene?	99
	Kan aktørperspektiver forklare endringene?	103
	Kan ideologiske skifter forklare endringene?	111
	Oppsummering: Hvordan forklare endringene og forskjellene?	115
	Forklaringer på endringene i statens engasjement.....	115
	Forklaringer på forskjellene sektorene imellom	117
7	Avslutning.....	119
	Nye perspektiver	120
	Videre forskning.....	121

Litteratur og kilder	124
Referert litteratur	124
Stortingsmeldinger	129
Stortingsproposisjoner.....	130
Odelstingsproposisjoner	130
Innstillinger til Stortinget	130
Stortingsdebatter	131
Offentlige utredninger (NOU).....	131
Internettkilder	132
Diverse kilder	132
Vedlegg	133
Vedlegg 1 - Tekno-økonomiske paradigmer.....	133
Vedlegg 2 - Begrepsoversikt	134
Vedlegg 3 - Televerkets organisasjon per 1991	136
Vedlegg 4 - Televerkets forslag til organisasjonsstruktur 1992.....	137
Vedlegg 5 - Telenor AS ved etableringen 1.1.1995	138
Vedlegg 6 - NVE og Statkraftverkene per 1982	139
Vedlegg 7 - Harmark-Iras' skisse for et selvstendig Statkraft 1979	140
Vedlegg 8 - Statkrafts nye organisasjon fra 1.1.1986	140
Vedlegg 9 - NSBs nye organisasjon fra 1.1. 1990	141
Vedlegg 10 - NSB per 2006	142
Figurer og tabeller	
Figur 1.1 Tilknytningsformer i staten per 2006	12
Tabell 5.1 Parallell kronologi for indre fristilling	68
Tabell 5.2 Parallell kronologi for innføring av mål- og resultatstyring (MRS)	70
Tabell 5.3 Parallell kronologi for innføring av resultatenheter	71
Tabell 5.4 Parallell kronologi for endring i bedriftskultur	73
Tabell 5.5 Eierskapsformer, eiere, overordnet departement og eierskapskategorier per 2006	74
Tabell 5.6 Parallell kronologi for selskapifiseringsprosess	77
Tabell 5.7 Parallell kronologi for sentrale hendelser innen oppsplitting og konserndannelse	79
Tabell 5.8 Parallell kronologi for skritt mot privatisering.....	81
Tabell 5.9 Parallell kronologi for konkurranseutsetting.....	83
Figur 6.1 Grad av teknologisk endring i sektorene	100

1 Introduksjon og metode

Denne masteroppgaven er en teoretisk styrt, historisk og komparativ undersøkelse av endringer i den norske stats engasjement innen de nettverksbaserte infrastruktursektorene telekommunikasjon, elektrisitetsforsyning og jernbane i Norge fra 1970 til 2006. Tre problemstillinger skal besvares i undersøkelsen: 1) Hvilke endringer har statens engasjement gjennomgått i perioden? 2) Hvordan står endringene i den enkelte sektor i forhold til utviklingen innen de andre sektorene? 3) Hvordan kan endringene, og eventuelle forskjeller mellom sektorene, forklares? Oppgaven er strukturert etter disse tre problemstillingene.

Den norske stats engasjement i nettverksbaserte infrastruktursektorer har vært undersøkt innen flere enkeltsektorer, men det er gjort lite historisk-komparativ forskning i Norge på infrastrukturfeltet.¹ Dette er en av begrunnelsene for at jeg i denne oppgaven vektlegger det komparative perspektivet. Inspirasjon er særlig hentet fra professor i økonomisk historie ved University of Manchester, Robert Millward, og hans studie *Private and Public Enterprise in Europe – Energy, telecommunication and transport 1830-1990*.² I denne studien undersøker Millward forholdet mellom offentlig og privat eierskap i en rekke infrastruktursektorer i Europa.

Infrastruktur er et tidvis uklart begrep. Gjennomgang av litteratur om temaet viser en mangfoldig og varierende begrepsbruk. ”Infrastructure industries”, ”service sector”, ”utilities” og ”public utility service” er bare noen av betegnelsene i den engelske litteraturen som omhandler sektorer som telekommunikasjon, transportsystemer og elektrisitetsforsyning. En manglende definisjonsklarhet kan henge sammen med at de funksjoner som infrastruktursektorene utfyller varierer mellom ulike sektorer, land og tidsperioder, og at systemenes avgrensning dermed varierer. Avgrensning av infrastrukturens grensesnitt, altså hvor grensen for systemet skal trekkes.³ Infrastruktursektorer har likevel noen klare fellestrekk: faste anlegg, store nettverk og at sektorene ligger som grunnlag for annen virksomhet.⁴ I denne oppgaven brukes betegnelsen ”infrastruktursektorer”, og i noen tilfeller

¹ Jeg har funnet fire studier som delvis kan betegnes som historisk-komparative: Gulowsens artikkel ”Hundre år i utakt” fra *Nytt norsk tidsskrift* 2/2008 som sammenligner utviklingen innen jernbanen og hurtigruten, kapittelet ”Nettverksnæringer mellom offentlig forvaltning og privat marked” i boka *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Mydske, Claes og Lie (red.), del IV i Røvik sin bok *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet* som sammenligner Posten og Televerket, og BI-studien ”Fra vesen til virksomhet. Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter” av Hagen og Arnesen Av disse er det kun den første som er gjennomført av historikere. I tillegg kan deler av historiker Grønlie sine studier av statsforvaltningens historie og en del statsvitenskapelig forvaltningsforskning, her særlig Christensen og Lægreids forskning på New Public Management, falle under en slik definisjon ettersom infrastrukturen i stor grad har vært i statlig eie og i så måte har vært underlagt forvaltningen.

² Millward 2005.

³ Grensesnitt er i utgangspunktet en teknisk term som beskriver standardiserte møtepunkter for ulike deler av teknologien, slik som stikk-kontakten representerer grensesnittet mellom kraftnettet og terminalene. Begrepet brukes også mer bredt, som i denne oppgaven, om grensen mellom ulike deler av et system. Se NOU 1999: 26.

⁴ Universitetsforlagets bokmålsordbok av 1994 har følgende definisjon av infrastruktur ”*det nett av faste anlegg som er grunnlaget for en virksomhet, f. eks; veier, havner, flyplass, kraftverk o.l.*”.

betegnelsen ”nettverksbaserte infrastruktursektorer”⁵ for å avgrense til infrastruktursektorer der et fysisk sammenhengende nettverk over avstand er et nødvendig grunnlag for virksomheten, altså jernbane, elektrisitetsforsyning, veier, telekommunikasjon ol. i motsetning til infrastruktursektorer som postvesen, flyvesen og havner. Utvalget av tele-, elektrisitets- og jernbanesektorene som studieobjekter i denne undersøkelsen redegjøres det for senere i dette kapittelet. I tillegg til utvalget av sektorer, er studien ytterligere avgrenset tidsmessig til perioden 1970 til 2006 og gjennom fokuset på *statlig engasjement*. Redegjørelse for tidsmessig avgrensning og bruk av begrepet *statlig engasjement* kommer også i dette kapittelet.

For å kunne gjøre en komparativ studie av et omfang som det her legges opp til, har jeg tatt utgangspunkt i andre historikers arbeid i form av nylig utgitt sektorhistorie. Følgende verk av norske historikere har vært avgjørende som empirisk grunnlag for denne studien: *Norsk telekommunikasjonshistorie, bind III – Nye forbindelser* av Lars Thue, *Statens nett: systemutvikling i norsk elektrisitetsforsyning 1890-2007* av Dag Ove Skjold og Lars Thue, *Statens kraft, bind III – Miljø og marked 1965-2006* av Yngve Nilsen og Lars Thue og *Jernbanen i Norge 1985-2004, bind II - Nye tider og gamle spor 1940-2004* av Jon Gulowsen og Helge Ryggvik.⁶

Teoretisk grunnlag

Historieskrivning om infrastrukturutvikling kan kritiseres både for å være sterkt sektorbundet, og for å henfalle til et snevert nasjonalt fokus. Dette ser også ut til å gjelde den norske litteraturen, men det er ikke et særnorsk fenomen:

the economic history of these sectors has usually been written as a separate story of each country. Despite some recent attempts to draw out common themes, the literature is dominated by the separate stories⁷

Utsagnet er fra den omtalte studien til Robert Millward, som altså har et europeisk og sektorovergripende perspektiv. Hos Millward svinger pendelen langt motsatt vei; han kommer med generaliseringer, allmenne teorier og lovmessige forklaringer på forholdet mellom offentlig og privat eierskap innen infrastruktur. Millward setter seg fore tre oppgaver: Den første er å samle materiale fra mange europeiske land. Den andre er å identifisere de iboende økonomiske karakteristika for infrastruktursektorer⁸ og se hvordan disse former statlig engasjement i ulike land. Den tredje oppgaven er å periodisere tidsrommet 1830 til 1990, hovedsakelig ut fra teknologiske endringer eller bruk av nye ressurser. Millward analyserer på dette grunnlaget forholdet mellom privat og offentlig eierskap, og han sentrale problemstilling er: Hvor mye

⁵ Hagen 2005, bruker begrepene ”nettverksbasert virksomhet” (s.68) og ”nettbasert virksomhet” (s.164) om hverandre. Jeg har valgt nettverksbasert etter kommentarer om at nettbasert gir assosiasjoner til internettbasert.

⁶ Thue 2005; Skjold og Thue 2007; Nilsen og Thue 2006; Ryggvik og Gulowsen 2004.

⁷ Millward 2005, 7 (fotnote i sitatet etter “... common themes” er slettet.).

⁸ Med ”iboende økonomiske karakteristika” menes særtrekk ved infrastrukturens systemer som former deres plass i økonomien. Det er altså ikke særtrekkene som er økonomiske, men de får økonomiske konsekvenser.

forklarer de iboende økonomiske særtrekkene, og i hvilken grad er det nødvendig å trekke inn sosiopolitiske forklaringer? Millward ender med å bekrefte sin tese om at iboende økonomiske karakteristika er de avgjørende. Han avviser behovet for sosiopolitiske forklaringer, som han også omtaler som ”ideologiske skifter”, og tar et polemisk oppgjør med bruk av slike forklaringsfaktorer for endringer i statens engasjement i infrastrukturektorer.⁹

Milwards teori er altså at sektorenes iboende karakteristika styrer statens engasjement og dermed forklarer forholdet mellom offentlig og privat eierskap. To slike styrende og iboende trekk er omfang av naturlig monopol og problematikken om landrettighet for infrastrukturens fysiske nettverk.¹⁰ Teorien om naturlig monopol hevder at produksjonsteknologien i noen sektorer er slik at produksjonen vil ha lavere kostnad dersom den produseres av én bedrift fremfor å spre den på flere bedrifter. Dette henger sammen med stordriftsfordeler og høye investeringskostnader i nettverket.¹¹ Landrettigheter, kalt ”rights of way” hos Millward, omhandler eiendoms- og bruksrett til landområder der den fysiske infrastrukturen skal ligge. Denne strukturelt og endogen orienterte hovedforklaringen suppleres av et knippe av mer eksogene og kontingente momenter.¹² Dette kommer blant annet frem ved at Millward skriver at periodiseringen baserer seg på endringer i en eksogen kraft, enten teknologisk endring eller oppdagelse av nye ressurser.¹³ En slik periodisering kunne henspille på Joseph Schumpeters bølge-teori og den teoretiske videreutviklingen av denne med tekno-økonomiske paradigmer, men Millward ikke henviser til dette.¹⁴ Millwards faktiske periodisering (1830-1914, 1914-1945, 1945-1990), ser derimot ut til å være sterkere knyttet til storpolitikk, i form av verdenskriger, enn til tekno-økonomiske paradigmeskifter. (se vedlegg 1 - Tekno-økonomiske paradigmer) En svakhet ved å bygge på Millward er at hans undersøkelse avsluttes rundt 1990, mens de største endringene i Norge på dette området kom fra midten av 80-tallet. Jeg har likevel valgt å ta utgangspunkt i Millward fordi han ser ut til å hevde at teoriene har allmenn gyldighet i moderne samfunn, og fordi hans bok er et sjeldent forsøk på å sammenligne statlig engasjement innen infrastruktur i ulike sektorer og land.

Et sentralt utgangspunkt for denne oppgaven er å teste Millwards forklaringstester opp mot empiri om endringene i den norske statens engasjement i infrastrukturen fra 1970 til 2006. En sentral tese er at Millwards studie gir en forenklet forklaring på statlig engasjement i infrastrukturen. Denne tesen bygger særlig på det faktum at statens engasjement i Norge per 2006 hadde

⁹ Millward 2005, 7-11.

¹⁰ Millward 2005, redegjørelse for naturlig monopol finnes på side 23 og landrettighetsproblematikken på side 17. Jeg har ikke funnet en direkte oversettelse av ”rights of way”, og har valgt å bruke ”landrettighet” ettersom det etter min oppfatning fanger inn problematikken.

¹¹ Hagen 2005 67-71.

¹² For diskusjon om kontingens og historisk forklaring se Rösen 1986, 15-16.

¹³ Millward 2005, 7.

¹⁴ For Schumpeter og tekno-økonomiske paradigmer: Sejersted 1993, 163-66; Amdam m.fl. 2006, 303-29, Freeman og Perez 1988, Perez 2002; 8-22. En popularisert versjon av Perez kan leses på norsk. Se Perez 2009

ulik institusjonell styringsform for sektorer som ifølge Millwards teori skulle vært *like* med hensyn til statlig engasjement, nemlig telesektoren, elektrisitetsforsyningen og jernbanen. Jeg ønsker å sammenligne endringene i disse sektorene for å undersøke om endringene, og forskjellene mellom sektorene, kan forklares gjennom iboende økonomiske karakteristika. Ettersom min tese er at dette ikke gir en tilstrekkelig forklaring, vil jeg også se på andre forklaringselementer som aktørsperspektiver og ”ideologiske skifter” som Millward avviser.

Vestlig infrastrukturhistorie er mer variert enn Millwards spissformulering antyder, selv om hovedtyngden av forskningen nok har vært nasjonal og sektorspesifikk.¹⁵ Et eksempel på et bredere perspektiv finner vi hos den amerikanske historikeren Thomas Hughes. Hans arbeid konsentrerer seg om elektrisitetsforsyning, men han søker også å gi sektorovergripende innsikt gjennom teorier om teknologiske leveringssystemer. For nettverksbaserte leveringssystemer vektlegger Hughes belastningsfaktor og lokale økonomiske forutsetninger,¹⁶ men han påpeker at politisk og kulturell kontekst er avgjørende for utformingen av systemene.¹⁷ Videre mener han slike systemer heller bør omtales som sosioteknologiske, fremfor teknologiske, ettersom deres funksjon endres i takt med hvilke sosiale funksjoner de tillegges.¹⁸ Hughes har således et smalere utgangspunkt, men et bredere forklaringsperspektiv enn Millward. Hughes og Millward står også i motsetning til hverandre i spørsmålet om sosiopolitiske faktorerens rolle i forklaringer.

Andre teoretiske bidrag som har vært til inspirasjon for oppgaven, er nyere statsvitenskapelig forskning og teori om New Public Management (NPM)¹⁹ og klassisk bedriftshistorie etter modell fra den amerikanske økonomiske historikeren Alfred Chandler. NPM omtales av de norske statsviterne Tom Christensen og Per Læg Reid som en ”fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor i mange land”.²⁰ NPM er altså ikke en enhetlig størrelse, men en samlebetegnelse for reformer som allment uttrykt ”legger opp til organisasjonsformer som understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor”, og som står ”i motsetning til tradisjonell offentlig forvaltning, hvor man understreket de særegne trekkene ved offentlig administrasjon og la vekt på å avgrense byråkratienes skjønnsutøvelse”.²¹ Begrepet føres gjerne tilbake til den britiske statsviteren Christopher Hood’s artikkel “A Public Management for All

¹⁵ Særlig finnes en del materiale som sammenligner over landegrenser, for Norden og Skandinavia se for eksempel Andersson-Skog, Lena og Olle Kranz (red.) 1999; Rinde 2004.

¹⁶ Hughes 1983, 463-65. Belastningsfaktor, ”load factor”, er forstått som systemets ideelle belastning og er et forholdstall mellom gjennomsnittlig belastning og maksimal belastning i en gitt periode. Hughes 1983, 217-22. Lokale økonomiske forutsetninger er for eksempel geografiske forhold eller lokal ressurstilgang. For Norge er særlig spredt befolkning og store vannkraftressurser eksempler på lokale økonomiske forutsetninger som vil påvirke systemenes utforming.

¹⁷ Hughes 1983, 1-7, 463-64.

¹⁸ Hughes 1983, 465.

¹⁹ Se blant annet Christensen m.fl. (red.) 2002; Østre 2007; McLaughlin m.fl. (red.) 2002; Christensen og Læg Reid 2007; Østerud 2002; Jensen 2007; Hernes 2007; Tygstad m.fl. 2006.

²⁰ Christensen og Læg Reid 2001, 67.

²¹ Ibid.

Seasons?” fra 1991.²² Han skriver at fremveksten av NPM er et av de mest slående internasjonale utviklingstrekk innen offentlig administrasjon siden 1970-tallet.²³ NPM knyttes altså spesifikt til en historisk periode, men er i mindre grad geografisk begrenset. Det er liten tvil om at reformer av denne typen har fått innpass i Norge. Spørsmålet er hvor omfattende dette har vært, og tradisjonelt er Norge blitt sett på som en moderat reformator.²⁴

Alfred Chandlers klassiske studie fra 1990, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*,²⁵ er en komparativ studie av ulike kapitalismeformer, med utgangspunkt i industrielle storselskap. Flere av infrastrukturselskapene var i 2009 blant de 52 største bedriftene i Norge.²⁶ Chandler har inspirert historikere til å studere bedriftshistorie, og til å bruke dette som utgangspunkt til å studere forskjeller mellom ulike kapitalismeformer. De to britiske management-forskerne Richard Whittington og Michael Mayer skiller i sin bok *The European Corporation. Strategy, Structure and Social Science* mellom “chandlerisme” og “chandlerisk perspektiv”, der det første nærmest er en ideologi, mens det andre er en metode med vidvinklede, historiske og komparative analyser som munner ut i kontekstuelle bunnede generaliseringer.²⁷ Et ”chandlerisk perspektiv” er utgangspunktet til den norske historikeren Francis Sejersted sin klassiske bok *Demokratisk kapitalisme*, og særlig kapittelet ”Den norske sonderweg”, der han analyserer utviklingen av, og særtrekk ved, den norske kapitalismen.²⁸ Dette perspektivet finner vi også i den nylig utgitte boken, *Creating Nordic Capitalism. The business history of a competitive periphery*, som utforsker likheter og forskjeller innenfor de nordiske landene med utgangspunkt i tanken om ulike ”business systems”.²⁹ Hvordan det ”chandleriske perspektivet” på denne oppgaven kan være et bidrag til diskusjonen om endringer i den norske kapitalismen, som altså Sejersted karakteriserte som ”demokratisk kapitalisme”, drøftes i avslutningskapittelet.³⁰

Debatten om kapitalismereform fører, særlig i Norge, over til en debatt om statlig engasjement i næringslivet. En av hovedpåstandene til Sejersted er da også at staten og småborgerskapet i Norge har fungert som substitutt for storborgerskap og privat storkapital.³¹ Av

²² Ibid.

²³ Hood 1991, 3.

²⁴ Christensen og Legræid 2001, 91.

²⁵ Chandler 2004.

²⁶ <http://www.norgesstorstebedrifter.no> Dette er en rangering over Norges 500 største bedrifter. I 2009 var Telenor nr.2, Statkraft nr. 21 og NSB nr.52. Ellers var Statnett nr.126 og Posten nr. 38. Mange kraftprodusenter, nettleverandører og teleselskaper figurerer også på denne listen. (10.11.2009)

²⁷ Whittington og Mayer 2000, 20.

²⁸ Sejersted 1993, 163-208. Artikkelen tar utgangspunkt i et mangfold av teorier om økonomisk utvikling. I tillegg til Chandlers kapitalismetyper, bruker Sejersted blant annet ulike teorier for faseinnledning (Schumpeter, Freeman og Torstendahl), Gerschenkrons teori om ulike nasjonale moderniseringsprosesser og Piore og Sabels utfordring av Chandlers fokus på masseproduksjon gjennom begrepet ”fleksibel spesialisering”. Sejersteds analyse har fått bredt gjennomslag, men har også blitt forsøkt nyansert. Se Sogner 2002 og Sandvik 2007.

²⁹ Fellman, Iversen, Sjøgren og Thue (red.) 2008, for ”business systems” se 4-9.

³⁰ Sejersted 1993.

³¹ Sejersted 1993, 169-73.

andre norske historikerbidrag i debatten om statlig eierskap kan Tore Grønlies artikkel i den norske makt- og demokratiutredningen "Mellom politikk og marked – organisering av statlig virksomhet" trekkes frem. Grønlie, som særlig har forsket på forvaltningshistorie og statlig næringsdrift, finner her to hovedtendenser i de politiske endringene fra 1970-tallet: at staten diskrediteres som eier gjennom en økt mistro til statlig inngripen, og at selskapenes egne agendaer ligger til grunn for omstillingene på 1990-tallet. Han avviser også en forklaring som bygger på at det skulle være et økonomisk press ved at staten eller selskapene trenger kapital, ettersom den norske staten hadde overskudd på kapital i perioden.³² Forskning på den offentlige sektorens rolle i økonomien har lange tradisjoner innen økonomisk historie, en faggren som kan føres tilbake til siste halvdel av 1700-tallet.³³ Et sentralt felt innen dette er forskning på den vesteuropeiske, offentlige sektors ekspansjon på 1900-tallet er.³⁴ Dette ble særlig aktualisert med de økonomiske krisene på 1970-tallet med behovet for restrukturering og påstander om styringssvikt. Hvorvidt den offentlige sektor stod ovenfor styringssvikt på 1970-tallet, var et sentralt spørsmål i samtiden og har siden vært et mye omdiskutert tema i forskningen.³⁵

I tillegg til vil jeg trekke på noen totalhistoriske fortellinger og forklaringer som ser på samfunnsutviklingen i Norge og den vestlige verden for perioden fra 1970. Her vil jeg, i tillegg til de allerede nevnte, blant annet basere meg på norske historikere, særlig Edgeir Benum og Berge Furre, norske samfunnsforskere som Tom Christensen, Per Læg Reid, Per Kristen Mydske, Dag Harald Clas, Amund Lie, Dag Runar Jacobsen og Bent Sofus Tranøy, idéhistoriker Rune Slagstad og organisasjonsforsker Kjell Arne Røvik. Av internasjonale forskere utover de nevnte har jeg særlig benyttet meg av den engelske samfunnsgeografen David Harveys teorier om nyliberalisme³⁶ og den britisk-indiske sosiologen Krishan Kumars teorier om informasjons-samfunnet.³⁷ I tillegg har jeg, særlig i tidlig lesning, hatt nytte av ulike bidrag i debattene om fordisme/postfordisme og modernisme/ postmodernisme³⁸ og debatten om stivhengighet.³⁹

³² Grønlie 2005, 328-9.

³³ Lange 1988, 283.

³⁴ Gustafson 1977 gir en oppsummering av forskningsfeltet og sentrale problemstillinger.

³⁵ De samtidige påstandene kommer klart frem gjennom oppgaven. For større dokumenter se Skare 1979 og Elgsaas og Tobiesen 1981 (kildelisten), For drøftning av spørsmålet om styringssvikt var blant annet sentralt i den norske makt- og demokratiutredningen se blant annet: Grønlie 2001; Lie 2001; Skogerbø 2001. Se også Sejersted 2005, 313-14; Sejersted 2003, 124-25; Slagstad 2001, 517-522; Furre 2000, 242-52; Thue 2005, 35-51, 57-71. Debatten er på ingen måte særnorsk, se Millward 2005, 295-96.

³⁶ Harvey 2005.

³⁷ Kumar 2005.

³⁸ Amin, 2000; Elam 2000; Peck and Tickell 2000.

³⁹ Karnøe og Garud (red.) 2001; Rinde 2004, 27-29, 293-307

Kilder og litteratur

De sektorhistoriske verkene jeg nevnte i innledningen gir et svært godt empirigrunnlag for oppgaven, brukt både som litteratur og som sekundærkilder. Oppgaven bygger tungt på denne litteraturen.⁴⁰ Litteratur som hovedkilde gir en del utfordringer i en komparativ studie. Dette gjelder særlig hvorvidt litteraturen omtaler de samme fenomenene, og om de omtaler fenomenene på en sammenlignbar måte. Ved utformingen av det komparative rammeverket var derfor hovedverkene et viktig utgangspunkt. Jeg fant at verkene i tilstrekkelig grad dekket de områdene jeg ønsket å undersøke. En utfordring var likevel at begrepsbruken varierer i litteraturen, slik at liknende fenomener fremstår som mer forskjellige enn de var. Jeg har derfor i noen tilfeller valgt å bruke egne samlebetegnelse fremfor begrepene som brukes i litteraturen. Disse valgene kommer frem i redegjørelsen av rammeverket.

Der litteraturen ikke har gitt de ønskede opplysninger, har jeg benyttet meg av kildegrunnlaget til hovedverkene eller søkt utfyllende kilder der det har vært mulig. Dette kildearbeidet har vært lettet, og ledet, av at jeg har hatt kilder fra de andre sektorene og dermed har kunnet lete etter tilsvarende kilder. Andre ganger har jeg funnet at kildene som er bruk innen én sektor, også er nyttige innen en annen. Blant annet gjelder dette stortingsdokumenter, der jeg har kommet over kryssreferanser eller sammenligninger sektorene i mellom. I mange tilfeller har jeg startet kildesøket på internett, som med gode søkemonitorer og enormt kildetilfang er et nyttig verktøy også for historikere. Imidlertid er påliteligheten i internettkilder svært varierende, jeg har derfor søkt å finne andre bekreftende kilder. De få gangene jeg refererer kun til nettsider er det gjerne på grunn av at opplysningene er av svært ny dato, eller vanskelig tilgjengelig på andre måter. For internettreferanser har jeg derfor valgt å printe ut siden for at ikke informasjonen skal gå tapt som følge av endringer i nettsidene, noe jeg blant annet opplevde da Statskonsult i januar 2008 ble omdannet til Direktorat for IKT og forvaltning (DIFI) og nettsiden ble lagt ned. I disse tilfellene har jeg satt en dato i parentes etter internettdressen som indikerer siste dato siden ble sjekket og printet ut. En viktig grunn for å likevel bruke internettreferanser, på tross av deres åpenbare svakheter, er at det i mange tilfeller er svært arbeidsbesparende. Det er mange kilder og mye litteratur jeg gjerne skulle undersøkt ytterligere. Dette gjelder særlig litteratur og arkiver fra ulike aktører. Grundigere undersøkelser av partiene, relevante deler av fagbevegelsen, berørte departementer og ikke minst selskapene, ville åpenbart styrket studien både i dybde og bredde. Som sjanger er altså dette en litteraturbasert historieoppgave. Omfanget og sammensattheten i undersøkelsen har gjort det mindre aktuelt å prioritere og finne et omfattende nytt kildemateriale. Dette er også begrunnet med at dersom man skal gjøre mer overordnede studier, må man stole på at tidligere historikere har gjort godt arbeid.

⁴⁰ Thue 2005; Skjold og Thue 2007; Nilsen og Thue 2006; Ryggvik og Gulowsen 2004; Grønlie 2005, 328-9.

Komparativ metode

Et sentralt argument for komparativ metode er at den gir en større etterprøvnbarhet enn det tradisjonelle historiske narrativ.⁴¹ Mulighet for etterprøvnbarhet fremmes av tydelighet i undersøkelsens metode og empirigrunnlag. Den norske historikeren Knut Kjeldstadli hevder at historikere så å si alltid sammenligner, ettersom man fokuserer på endring over tid, og i så måte sammenligner et fenomen til ulike tider. En slik sammenligning kalles diakron sammenligning, men det er gjerne ikke det man henviser til når det snakkes om komparativ metode.⁴² Det finnes flere metodiske utgangspunkt for komparasjon, og ulike komparasjonsformer har ulike formål. Den amerikanske sosiologen og statsviteren Charles Tilly kategoriserer komparasjon i fire ulike former:

1. Individualiserende komparasjon, der poenget er å kontrastere spesielle forekomster av et fenomen for å kunne tydeliggjøre dets partikularitet.
2. Universaliserende komparasjon, der formålet er å etablere en regelmessighet ved et fenomen.
3. Variasjonssøkende komparasjon, der man søker å finne et variasjonsprinsipp i karakter eller intensitet ved et fenomen ved å systematisk undersøke forskjeller mellom samme fenomen.
4. Omsluttende komparasjon, som plasserer ulike forekomster av et fenomen på ulike steder innen samme system for å forklare deres særtrekk som en funksjon av deres ulike forhold til systemet som helhet.⁴³

I evalueringen om norsk historieforskning fra 2008 fremsettes overfor historiefaget at historikere må utfordre generaliserte og teleologiske samfunnsteorier.⁴⁴ Her kan Tillys skille mellom ulike former for komparasjon bidra til å belyse problemstillingen. De universaliserende komparasjoner oppfyller formålet i mange samfunnsvitenskaper, mens individualisering eller omsluttende komparasjon derimot er tendensen i tradisjonell historieforskning. Millwards studie er likevel et eksempel på en universalisering. Han søker å bevise likhetene i styringsregimer på tross av ulike kulturelle kontekster eller ideologiske skifter. Hughes derimot, som viser at like økonomiske karakteristika kan gi ulike styringsregimer under ulike økonomiske betingelser og ulike kulturelle kontekster, vil falle i kategorien omsluttende komparasjon i sin elektrisitetsforskning og variasjonssøkende komparasjon i sine mer sektorovergrepene teorier. Vi ser her et klart skille mellom ulike forskningstradisjoner, men også et rom for samspill og gjensidig utfordring.

Svakheten med Tillys inndeling er at han overser komparasjon der man søker å se forskjeller tross i likheter, da gjerne med en forklaringsambisjon. Kjeldstadli og Knut Ågotnes viser til en annen inndeling av komparasjoner som dekker dette. De refererer til John Stuart Mills skille mellom overenstemmelsesmetoden og forskjellsmetoden. Der den første av disse søker likheter i fenomen som ellers er ulike, mens den andre tar utgangspunkt i like fenomener for å de avgjørende finne forskjellene.⁴⁵ Ågotnes viser også til Emile Durkheims kritikk av Mill, der

⁴¹ Kjeldstadli 1988, 435-6.

⁴² Kjeldstadli 1988, 436-7.

⁴³ Tilly 1984, 80-86. "omsluttende komparasjon" er min oversettelse av "encompassing comparison".

⁴⁴ Forskningsrådet 2008, 173.

⁴⁵ Kjeldstadli 1988, 438-39; Kjeldstadli 1999, 265-68; Ågotnes 1989, 73-76.

Durkheim blant annet påpeker at alle samfunnsfenomener, i motsetning til naturvitenskapelig forskning, må tolkes.⁴⁶ Denne oppgavens ulike bruk av komparativ metode henger tett sammen med oppgavens struktur, og dette vil derfor bli redegjort for i siste del av dette kapittelet. Før det skal jeg ta for meg utvalg av studieobjekter, tidsmessig avgrensning og det komparative rammeverket som ligger til grunn for oppgaven.

Ifølge Kjeldstadli bør to forhold være tilstede når man velger ut studieobjekter i en komparasjon: Objektene må være sammenlignbare størrelser og de må ha et visst systematisk preg.⁴⁷ Et tilsvarende krav finnes også hos Ågotnes, da omtalt som ”ekvivalente” og ”klart avgrensbare” elementer.⁴⁸ Når det gjelder sammenlignbarheten av de tre utvalgte sektorene; tele, jernbane og elektrisitetsforsyning, peker Millward på at de alle tre er avhengige av fysisk sammenhengende nettverk, som gjør disse sektorene til delvis lukkede systemer. I dette tilfellet er det altså en sammenheng mellom sammenlignbarheten og det systematiske preget i de tre undersøkelsesobjektene. Det systematiske preget fremgår også av Thomas Hughes’ definisjoner av slike infrastruktursektorer som avgrensede nettverkssystemer.⁴⁹

Som nevnt er infrastrukturbegrepet et vanskelig definerbart begrep, men ved bruk av definisjonen av nettverksbaserte infrastruktursektorer er det jernbanen, elektrisitetsforsyning, telekommunikasjon og veinettet som klart faller innenfor. Telekommunikasjon foregår i dag over fysiske nettverk av ulik karakter. Det er vanlig å skille mellom ”fastnettet” og ”mobilnettet”, knyttet til tjenestene for henholdsvis fasttelefon og mobiltelefon. Disse nettene henger imidlertid nært sammen, og begge bruker både radiofrekvenser og ulike ledningsbaserte systemer for overføring av signaler.. Veisektoren skiller seg fra de tre andre ved noe annerledes grensesnitt, der infrastrukturen er begrenset til de fysiske veiene. Det offentlige har vært sterkt involvert i å bygge infrastrukturen, men har ikke hatt monopol på tjenester eller apparater knyttet til veinettet. En annen sektor som gjerne sammenlignes med de tre utvalgte sektorene, er postverket. De fire har blant annet vært samlet under betegnelsen ”nettverksnæringene”.⁵⁰ Postverket kunne vært inkludert i denne studien, men er ikke tatt med av kapasitetsgrunner. Begrunnelsen for å ekskludere postsektoren, fremfor en av de andre sektorene, er at postsektoren i mindre grad enn de andre baserer seg på et eget og fysisk sammenhengende nettverk. Utvalget av jernbanen, telekommunikasjon og elektrisitetsforsyning baserer seg altså på tre hovedkriterier: at de er delvis avskjermede systemer, at de er sterkt avhengige av sammenhengende fysisk nettverk, samt at staten har hatt en sterk rolle som tjenesteleverandør innen sektoren. Dette siste kriteriet åpner for

⁴⁶ Ågotnes 1989, 74.

⁴⁷ Kjeldstadli 1988, 440.

⁴⁸ Ågotnes 1989, 73.

⁴⁹ Referert i Kjeldstadli 1988, 442; se også Hughes 1983, 5-6.

⁵⁰ Mydske, Claes og Lie (red.) 2007.

et potensielt skille mellom infrastrukturdel og tjenestedel innen sektoren, som er en utvikling jeg skal se nærmere på. Dermed ligger sektorutvalget som forutsetning for deler av komparasjonen.

Den tidsmessige avgrensningen tar utgangspunkt i at 1970-tallet var en generell samfunnsmessig brytningstid karakterisert av at den politiske og økonomiske stabiliteten fra etterkrigstiden utfordres. Periodiseringen av oppgaven henviser også til sektorspesifikke endringer ved inngangen til 1970-tallet. Fullføringen av det norske telemonopolet kom i starten av 1970-årene, og samtidig kom et stemningsskifte for økt satsning på telesektoren.⁵¹ Innen elektrisitetsforsyningen representerer inngangen til 1970-tallet endring i form av nasjonal integrering og i form av de første forsøkene med bruk av markedsmekanismer i kraftomsetningen. For jernbanens del hevder forfatterne av hovedverket at "(s)iste halvdel av 1960-tallet representerte på mange måter et regimeskifte i jernbanepolitikken".⁵² Den første konkrete endringen i jernbanen skjedde derimot ikke før 1973, med etableringen av aksjeselskapet Linjegods AS. Det er altså både overordnede samfunnsmessige endringer og sektorspesifikke forandringer som taler for å starte undersøkelsen ved inngangen til 1970-tallet. De største endringene i statens engasjement i norske nettverksbaserte infrastruktursektorer kom derimot, som jeg skal vise, fra midten av 80-tallet. Oppgaven vil derfor konsentrere seg om perioden fra midten av 1980-tallet. Valget av avslutningsår for oppgaven, 2006, baserer seg delvis på hovedlitteraturens avgrensning.⁵³ I tillegg har jeg valgt Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmelding fra 2006 som et sluttunkt. Begrunnelsen for dette er at Stoltenberg II-regjeringen retorisk sett varslet "ny kurs". Eierskapsmeldingen, med gjennomgangen av status for det statlige eierskapet, gir et godt bilde av statlig engasjement i infrastruktursektoren per 2006. Om Stoltenberg II-regjeringens varslede nye kurs ble retorikk eller realitet, får være opp til senere undersøkelser å avdekke.

Oppgavens rammeverk for sammenligning

Det rammeverket for sammenligning som jeg her skal redegjøre for, er et forsøk på å identifisere sentrale variabler innen statlig engasjement. Rammeverket skal legge grunnlaget for den teoristyrte fremstillingen av endringene i statlig engasjement i kapittel 2, 3 og 4. Rammeverket er som nevnt bygget opp fra tre inspirasjonskilder: bedriftshistorie etter inspirasjon fra Alfred Chandler, statsvitenskapelig teori om New Public Management (NPM) og gjennomgang av de historiske verkene som oppgaven først og fremst hviler på. Ettersom begrepsbruken i litteraturen som nevnt varierer, har jeg valgt ut et sett med begreper som jeg gjennomgående vil bruke for å sammenligne sektorene. (se vedlegg 2 – Begrepsoversikt)

⁵¹ Thue 2005, 22.

⁵² Gulowsen og Ryggvik 2004, 243 Bruddet som Ryggvik og Gulowsen refererer til, var et mangfold av utredninger rundt NSBs styringssystem, at den borgelige regjeringen som tiltrådte i 1965 og at Robefrt Nordén ble utnevnt som jernbanedirektør i 1968.

⁵³ Hovedverkene som ligger til grunn for denne fremstillingen avsluttes alle i perioden 2004-2007.

Å undersøke omfanget av NPM i norsk infrastruktur var ikke mitt utgangspunkt. Det fremstod derimot etter hvert som nødvendig å forholde seg til disse teoriene ettersom de faktiske endringene innen statlig engasjement i infrastrukturen i så stor grad stemte overens med NPM-teorier. I utgangspunktet ønsket jeg å se på endringer i statlig eierskap. Gjennomgangen av hovedlitteraturen viste derimot at ved kun å spørre *hvem* eier, finner en få endringer for infrastrukturens tilfelle i Norge. Store endringer finner en først dersom man spør: *hvordan* eies det? Vektlegging av eierskapsformer reiser også spørsmål om styringsformer. Ser man for perioden fra 1970 til 2006 på eierskaps- og styringsendringer, kommer man ikke unna at en sentral endring er større bruk av marked som styringsform. Dette er bakgrunnen for at jeg har valgt å dele endringer i statlig engasjement opp i tre hoveddimensjoner: styringsendringer, eierskapsendringer og markedsendringer. Deretter har jeg innenfor disse valgt ut endringer som gikk igjen i de tre sektorene, og som viste seg å korrespondere i stor grad med elementer som er sentrale i NPM.

Endringer i styring

Styring forstås her som styringsstruktur og styringsprinsipper. Styringsbegrepet kunne i noen tilfeller vært erstattet med *regulering*, forstått som statens indirekte styring. Slik sett inkluderer styringsbegrepet i denne oppgaven både statens direkte styring og dens indirekte regulering. Jeg har valgt å se på fire styringsendringer som i stor grad finnes i alle tre sektorer: indre fristilling, bruk av mål- og resultatstyring, omorganisering til resultatenheter og endringer i intern kultur.

Indre fristilling brukes her i betydningen endringer i tilknytningsform *innenfor* forvaltningen. Slik står *indre fristilling* i motsetning til *ytre fristilling* forstått som fristilling *fra* forvaltningen. Jeg har valgt å bruke begrepet *selskapifisering* fremfor *ytre fristilling* for å tydeliggjøre dette skillet ettersom de to formene for fristilling innebærer en sentral forskjell, nemlig hvorvidt enheten anses som en del av staten eller som et selvstendig rettssubjekt.⁵⁴ Figur 1.1 illustrerer de ulike formene for tilknytningsformer til staten. I boka som figuren er hentet fra, kommenteres den slik: ”Jo lengre ned en virksomhet kan plasseres, jo tettere er koblingen mellom statlig styring, og omvendt.”⁵⁵ En *fristilling* er altså en overgang til en tilknytningsform lengre opp i figuren. Etter mitt syn dekker altså denne samlebetegnelsen over en vesensforskjell, nemlig hvorvidt enheten juridisk sett er en del av staten eller ikke. En annen presisering er at omtalen av organisasjonsformene ikke alltid er konsekvent. Dette gjelder særlig forvaltningsbedriftene, som fremstår som et oksymoron i forhold til inndelingen i figur 1.1. Disse var i flere tilfeller også organisatorisk ansett som direktorater. Dette gjaldt særlig fra direktoratsbølgen på 1950-tallet.⁵⁶ Derfor varierer omtalen av disse noe både i litteratur, kilder og denne oppgaven.

⁵⁴ Tygstad m.fl. 2006, 39-42, 57-60. Sitatet fra side 39; St.meld.nr.19 (2008-09), 14-23 omtaler også dette skillet.

⁵⁵ Tygstad m.fl. 2006, 42.

⁵⁶ Espeli 2005, 432 omtaler NSBs, Postens og Telegrafverkets organisasjonsform slik: ”de tre samferdselsetatene [forble] forvaltningsbedrifter, men organisert som frittstående direktorater utenfor departementene.”

Figur 1.1 Tilknytningsformer i staten per 2006

Selvstendig juridisk subjekt	S E L S K A P ↑	Hel-/ deleide statsaksjeselskap	NSB, Posten, Telenor
		Særlovsselskap	Vinmonopolet, Norsk Tipping
		Statsforetak/ helseforetak	Medinnova, Regionale helseforetak
Del av staten som juridisk subjekt	F O R V A L T N I N G ↓	Forvaltningsbedrifter	Statens pensjonskasse, Statens kartverk
		Forvaltningsorgan m/ særskilte fullmakter	Universiteter, NUPI, NFR
		Andre ordinære forvaltningsorgan	Utlendingsnemnda
		Sentraladministrative organ	Direktorater, etater

Kilde: *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004. Tygstad m.fl. 2006, 42*

Mål- og resultatstyring (MRS) har mange definisjoner, og noen forskere hever at det finnes så mange varianter at det er vanskelig å gi en nyttig definisjon.⁵⁷ Andre forskere er derimot svært spesifikke og skiller mellom *målstyring*, *resultatstyring* og *mål- og resultatstyring*.⁵⁸ Jeg har ikke funnet dette skillet hensiktsmessig, og bruker samlebetegnelsen *mål- og resultatstyring (MRS)*. Jeg støtter meg til Christensen som skiller mellom en bred og en smal definisjon:

I vid forstand kan MRS oppfattes som en resultatorientert styringsfilosofi, et allment, overordnet prinsipp eller en idé som styring som må tilpasses den enkelte virksomhet. I smal forstand er MRS en økonomisk og kvantifisert styringsteknikk, som er særlig utbredt innen budsjettssystemet⁵⁹

Når jeg bruker en bred definisjon, er dette også for å kontrastere MRS til den tradisjonelle styringsformen i staten, nemlig regelbasert styring. Røvik bruker også en bred definisjon og setter MRS inn i gruppen av ”institusjonaliserte superstandarder”, dvs. organisasjonsoppskrifter med særlig stor utbredelse på tvers av sektorer og land.⁶⁰ Han presiserer også at MRS ikke kan begrenses til konsepter ved dette navnet, blant annet omtaler han virksomhetsplanlegging, som den norske statsversjonen av målstyring.⁶¹

Resultatenheter vil i denne oppgaven bli brukt som samlebetegnelse for bedriftsenheter organisert etter prinsippet om at bedriftsstrukturen skal knyttes til sluttprodukter og markeder. En

⁵⁷ Introduksjon og debatt om målstyring, se Røvik 2007, 53-55.

⁵⁸ Østre 2007, 22-24.

⁵⁹ Christensen m.fl. (red.) 2002, 100.

⁶⁰ Røvik 2007, 22-23, gjennomgang av målstyring side 53-55.

⁶¹ Røvik 2007, 61.

slik bedriftsorganisering skiller seg fra organisering basert på funksjoner eller geografi.⁶² Denne formen for organisasjonsstruktur blir også knyttet markedsretting, profittmaksimering og nyklassisk økonomiforståelse.⁶³ Begrunnelsen for samlebetegnelsen er at litteraturen og kildene varierer i begrepsbruk, men også at den faktiske organiseringen varierer noe mellom bedriftene. Vanlige begreper knyttet til resultatenheter er blant annet: divisjoner, produktrettet organisasjon, resultatområde og forretningsområder. Begrepet *resultatenheter* har jeg tatt fra Røvik, selv om hans definisjon skiller seg noe fra bruken av begrepet i denne oppgaven:

[resultatenheter] er ideen om at enheter på lavest mulig nivå i organisasjonen skal skilles ut og gjøres ansvarlig både for sine tjenester og produkters kvalitet samt for enhetens inntekter og utgifter.⁶⁴

Variasjonen i faktisk organisering gjelder i denne oppgaven særlig Telenor, som ved etableringen ble organisert som konsern med datteraksjeselskap fremfor interne divisjoner. Når jeg likevel grupperer denne organiseringen sammen med resultatenheter, er begrunnelsen todelt. For det første var den opprinnelige tanken å divisjonere Telenor. For det andre skiller datterselskapsmodellen seg fra divisjonering først og fremst gjennom et ytterligere resultatansvar ettersom resultatenheterne er egne selskap, ikke en del av ett selskap. I tankegang skiller derimot ikke konsernstrukturen i Telenor seg fra divisjonering. Datterselskaper kan ansees som en mer ekstrem form for resultatenheter. Begge organisasjonsformer tar utgangspunkt i sluttprodukt og marked, og de er begge uttrykk for tanken om at enhetene skal ha selvstendig resultatansvar. Det er også et poeng i oppgaven å se organisering etter resultatenheter i kontrast til den tradisjonelle organiseringen innen infrastrukturetaten, nemlig organisasjonsstruktur med sterke geografiske føringer. Fordi nyansene mellom de ulike formene for resultatenheter ikke er like sentralt i denne oppgaven som det kunne ha vært i en annen form for sammenligning, har jeg tillatt meg å bruke den noe upresise samlebetegnelsen *resultatenheter*. Valget av begrep henger selvfølgelig også sammen med at jeg ser omorganiseringen i sammenheng med innføring av MRS.

Kulturell endring er en sentral del av styringsendringene ettersom idealet for god styringskultur i perioden flytter seg fra et etats- og byråkratiideal til et ideal hentet fra det private storselskapet. Røvik omtaler dette som overgang fra forvaltning til forretning, og knytter utviklingen til ”den politiske og økonomiske nyliberalismen”.⁶⁵ Kulturell endring er en mangfoldig prosess. Den inkluderer blant annet en bevisst politikk fra ledelsen med konkrete tiltak som utvikling av bedriftsstrategier, endring i opplæringen av ansatte, rekrutteringspolitikk rettet mot å ansette personer med erfaringer fra privat næringsliv fremfor sektorerfaring. I disse

⁶² Chandler og Hikino 1999, 35-36; Chandler 2004, 3-46; Whittington og Mayer 2000, 6-8, 66-72; Gulowsen og Ryggvik 2004, 352-56; Lie 2005, 247-50.

⁶³ Whittington og Mayer 2000, 71, henviser til Williamson 1970, 134.

⁶⁴ Røvik 2007, 232.

⁶⁵ Røvik 2007, 262.

strategiene ser det også ut til å ligge en omprioritering fra teknologisk ingeniørkunnskap til økonomisk kunnskap. Denne bevisste politikken er mulig å dokumentere, og til en viss grad gjør jeg også det. Gjennomslaget til disse strategiene er derimot noe vanskeligere å dokumentere. På dette området fokuserer litteraturen ofte på at virksomhetene gjennomføres av et nytt vokabular der begrepene og idealene er hentet fra det private næringsliv. Denne delen har dessverre ikke blitt like systematisk som de andre, både fordi det er vanskeligere å presist tidsfeste denne kulturelle endringen og fordi litteraturen har ulike innfallsvinkler. Når det likevel er tatt med, er det fordi endringen fra etatsånd til bedriftskultur fremheves som viktig i litteraturen.

Endringer i eierskap

Jeg har valg å definere eierskap relativt bredt, fordi det som nevnt skjedde små endringer i *omfanget* av det offentlige eierskapet i forhold til *organiseringen* av dette. Hvem som eier, og hvordan eierskapet kontrolleres og utøves, er også et hovedpoeng i Chandlers analyser av ulike kapitalismeformer.⁶⁶ Når det gjelder eierskap har jeg valgt å se på selskapifisering, oppsplitting og konserndannelse, samt privatisering.

Selskapifisering, er begrepet jeg har valgt for å betegne overgangen fra forvaltningskontroll til selskapsdannelse utenfor forvaltningen, altså overgangen fra departemental eierskapsstruktur til selskapmessig eierskapsstruktur. Jeg bruker som nevnt begrepet *selskapifisering* fremfor *ytre fristilling* fordi jeg mener det er mer betegnende i og med at overgangen til selvstendig rettssubjekt egentlig er overgang til en selvstendig selskapsstruktur. (se figur 1.1) Jeg har valgt å legge denne prosessen under endringer i *eierskap*, selv om en selskapifisering ikke nødvendigvis fører til endringer i det offentlige eierskapets omfang. Derimot innebærer selskapifiseringsprosessen en svært omfattende omorganisering av eierskapet som følge av at selskapene blir egne rettssubjekter. En selskapifisering er blant annet en nødvendig (men ikke tilstrekkelig) forutsetning for delprivatisering. Som jeg vil vise fikk de tidligere forvaltningsbedriftene ulike selskapsformer i første ledd av selskapifiseringsprosessen.

Oppsplitting og konserndannelse er en samledimensjon som skal forsøke å fange opp en todelt utvikling som gjorde seg særlig gjeldende i etterkant av selskapifiseringen. *Oppsplitting*-begrepet er valgt som en samlebetegnelse for de ulike fenomene som alle fører til oppsplitting eller fragmentering av tidligere enhetlige etater. Det er særlig tre prosesser som faller under dette begrepet. For det første er det en tendens til å skille mellom infrastrukturdel og tjenestedel innen sektorene, da gjerne med opprettelse av tilhørende tilsyn. For det andre menes utskillelse av deler av bedriften, gjerne gjennom etablering av datterselskaper, enten med eller uten påfølgende privatisering. For det tredje det som gjerne omtales som *outsourcing*, det vil si at man setter deler

⁶⁶ Chandler 2004. Kategoriseringen av USA, England og Tyskland som henholdsvis "competitive managerial capitalism", "personal capitalism" og "cooperative managerial capitalism", tar utgangspunkt i hvem som driver bedriftene, og hvordan eierskapet i de ulike land utøves.

av tidligere integrert virksomhet ut for konkurranse ved bruk av anbud. Å innført et organisatorisk skille mellom infrastruktur og tjenester henger tett sammen med selskapifisering, og vil i stor grad bli omtalt der. *Konserndannelse* innebærer en selskapsstruktur med hovedselskap og underselskaper: ”Et konsern oppstår når ett selskap får bestemmende innflytelse over et annet, det som kalles ”morselskapet” får kontroll over ett eller flere ”datterselskaper”.⁶⁷ Vi skal se hvordan oppsplitting og konserndannelse kan henge tett sammen gjennom at opplitting fører til konserndannelse. Disse endringene kan altså sees som en prosess der man konsenterer selskapet rundt kjerneaktiviteten og skiller ut andre resultatområder. I en del slike tilfeller utvikler morselskapet seg til et rent eierselskap. Opplitting forekommer også uten at selskapet går over til konsernstruktur, da gjerne gjennom at man konkurranseutsetter eller privatiserer deler av virksomheten.

Privatisering, som dimensjon i denne oppgaven, er avgrenset til privatisering av hovedselskapet. Privatisering av delvirksomheter omtales under *Oppsplitting og konserndannelse*. Den eneste faktiske endringen som forekom innen denne dimensjonen, var delprivatisering av Telenor, men privatisering har vært foreslått i alle sektorene. Jeg skiller mellom privatisering av morselskapet, og privatisering av datterselskap eller delfunksjoner, fordi disse ble behandlet svært ulikt. Der sistnevnte, særlig etter selskapifiseringen, ble ansett som selskapets avgjørelse, ble privatisering av morselskapet ansett som et politisk anliggende. Privatisering henger gjerne tett sammen med børsnotering, da dette har vært den aktuelle løsningen for å få inn private aktører og privat kapital. Delprivatiseringen av Telenor skjedde ved børsnotering. Delprivatisering vil si at staten beholder en andel av aksjene ved børsnotering. Det er i hovedsak dette som har vært diskutert for de andre sektorene også. Det er også mulig å privatisere et selskap uten å børsnotere det. Da kan privatiseringen for eksempel skje gjennom en fusjon eller ved salg av hele selskapet, som vi skal se var dette vanlig ved privatisering av delvirksomheter.

Endringer i markedssituasjon

Jeg har valgt å ta med en egen del om endringer i markedssituasjon fordi perioden for denne studien markeres av større bruk av marked som styringsmekanisme fremfor politisk styring. Markedssituasjonen og markedsforståelse er også sentralt i debatten om infrastruktur, NPM og offentlig eierskap. I utgangspunktet hadde jeg tenkt å ha med en dimensjon under tittelen *markedsstyrt konkurranseutvikling*. Begrepet var tenkt som en motsetning til politisk styrt konkurranseutsetting, og ville da dekket endret konkurransesituasjon som følge av prosesser utenfor en direkte politisk styring. Eksempler på *markedsstyrt konkurranseutvikling* kunne vært økt konkurranse som følge av teknologisk endring, som automatisering av teletrafikken eller muligheten for langdistanseoverføring av kraft, endringer innen andre sektorer, som frislippet av bilkjøp, eller naturgitte endringer som hvordan nedbørsmengde påvirker kraftmarkedet. Litt ute i

⁶⁷ Nilsen og Thue 2006, 381.

arbeidet fant jeg at dette var en dårlig dimensjon fordi den er vanskelig avgrensbar i forhold til politisk styrt konkurranseutsetting og i mange tilfeller heller var en del av forklaringen enn en del av det som skulle forklares. Jeg vil likevel delvis redegjøre for slike endringer i markeds-situasjonen som ikke kan forklares enkelt gjennom politisk styrt konkurranseutsetting.

Konkurranseutsetting brukes her i betydningen politisk styrt markedsendring med mål om økt konkurranse innen en sektor. Av begrepet *konkurranseutsetting* kan avledes minst to betydninger: økt konkurranse innen hovedvirksomheten i en sektor eller at det som ansees som mindre sentrale deler av virksomheten blir satt ut for konkurranse. I denne sammenhengen er det den første betydningen som legges til grunn. Den andre betydningen har jeg allerede omtalt som en del av en oppsplittingsprosess, og vil dermed bli behandlet under *Oppsplitting og konserndannelse*. Konkurranseutsetting, i forståelsen økt bruk av konkurranse innen en sektor, kunne vært omtalt under endringer i styring, da økt bruk av marked som styringsmekanisme nødvendigvis endrer styringsformen. Jeg har likevel valgt en egen del som fokuserer på markedsendringer for å belyse at dette var et viktig endringstrekk i perioden for denne studien.

Oppgavens struktur og bruk av komparativ metode

Oppgaven består, i tillegg til dette introduksjons- og metodekapittelet, av tre deler og et avslutningskapittel. Jeg har også, på grunn av begrensningene i lengden på masteroppgaven, benyttet meg av vedlegg i form av ulike illustrasjoner, hovedsakelig organisasjonskart. Det metodiske hovedgrepet er komparasjon av sektorer med tilsynelatende sterke likhetstrekk, altså avgrensede infrastruktursystemer med sterk avhengighet til fysisk sammenhengende nettverk. Den første delen, kapittel 2, 3 og 4, søker å etablere ytterligere likheter ved å undersøke hvor langt det komparative rammeverket er gyldig innen alle tre sektorer. Således er denne delen en universaliserende komparasjon. Et annet formål med denne delen er å etablere et hendelsesforløp innen hver av de tre sektorene knyttet til de dimensjonene jeg ønsker å undersøke videre. Disse kapitlene er dermed tre sektorvise fremstillinger av endringer innen styring, eierskap og marked i norsk tele-, elektrisitet og jernbanesektor. Rekkefølgen av sektorene var ikke et bevisst valg, men sammenfaller med grad av teknologisk endring i sektorene. To problemstillinger styrer disse kapitlene: 1) Hvilke endringer innen statlig engasjement skjedde innen de tre aktuelle sektorer? 2) Når skjedde endringene? At jeg i disse kapitlene følger et rammeverk fremfor kronologien i endringene, gjør at kapitlene i noen tilfeller er dårlige narrativer som ikke følger den kronologisk rekkefølgen i endringene. Rammeverket er imidlertid helt sentralt for å systematisere endringene, og fungerer som grunnlag for komparasjonen i kapittel 5. Med utgangspunkt i de to problemstillingene og det metodiske komparasjonsrammeverket, har jeg laget en teoretisk styrt begivenhetshistorie for endringer i statens engasjement i norsk tele-, elektrisitet og jernbanesektor fra 1970 til 2006. Teoretisk styrt fordi rammeverket setter grenser for hva som undersøkes. Begivenhetshistorie fordi jeg i liten grad fokuserer på forklaringer i denne delen av oppgaven.

Den andre delen, kapittel 5, er en komparasjon av endringene i statlig engasjement innen de tre sektorene. For å begrense komparasjonen har jeg valgt ut tre problemstillinger: 1) Kan en sammenstilling av tidspunktet for endringer innen de ulike dimensjonene fortelle oss noe ytterligere om likhet og forskjell sektorene imellom? 2) Hvordan er forholdet mellom tidspunkt for endringer og politisk sammensetning av sittende regjeringskonstellasjon? 3) Finnes det felles aktører sektorene i mellom? Den første problemstillingen knytter seg til formålet om å finne ytterligere likhet, altså om det fantes en felles kronologi for endringene. De to andre knytter seg derimot til oppgavens forklaringsambisjon, og dermed til oppgavens siste hoveddel. I tillegg til disse tre problemstillingene, har jeg tatt med en noen utviklingstrekk som trer tydelig frem i det historiske forløpet, men som ikke rommes av de utvalgte analytiske dimensjonene i rammeverket og dermed faller utenfor denne svært stringente komparasjonen. Kapittel 5 oppsummeres rundt de meste sentrale likheter og forskjeller sektorene i mellom.

I oppgavens tredje del, kapittel 6, ligger undersøkelsens forklaringsambisjon. Kapitlet tar utgangspunkt i Millwards teori om forholdet mellom offentlig og privat eierskap i infrastrukturen, og jeg søker å teste om hans forklaringsteori er tilstrekkelig for å forklare de endringene og forskjellene som er kommet frem i min undersøkelse. Kapitlet er strukturert etter Millwards forklaringsteori og tester dermed først hans hovedforklaringsfaktorer, altså endogene faktorer knyttet til infrastruktur. Deretter utvider jeg, som Millward, til mer eksogene faktorer som endringer i teknologi og økonomi. Her drøfter jeg også disse faktorenes stilling i skjæringspunktet mellom endogene og eksogene faktorer. Videre ser jeg på Millwards indirekte avvisning av aktørforklaringer, og hans direkte avvisning av ideologi som relevant forklaringsfaktor. I kapitlets oppsummeringsdel søker jeg å dra forklaringselementene sammen til en helhetlig forklaringsmodell. Komparasjon som metode for testing av forklaringer hviler på det premiss at de mulige forklaringsfaktorene kan sees uavhengige av hverandre og at forklaringsfaktorer gjerne opptrer i klynger, et perspektiv som blant annet drøftes av Ågotnes.⁶⁸ Jeg har forsøkt å kompensere dette problemet med en drøftning av sammenhenger og vekting av de ulike forklaringsfaktorene i avslutningen av kapitlet.

Opgaven rundes av med et avslutningskapittel som oppsummerer helheten i undersøkelsen, ser denne i forhold til de teoretiske perspektiver utlagt i dette kapitlet og peker på videre forskning.

⁶⁸ Ågotnes 1989.

2 Endringer i norsk telekommunikasjon 1970 til 2006

I 1881 kom den første norske loven som ga staten enerett på telegraf, telefoni og andre telekommunikasjonsformer.⁶⁹ Det norske telekommunikasjonssystemet ble likevel bygget opp i samspill mellom private aktører, kommuner og stat. Spenningsforholdet mellom offentlig og privat engasjement har fulgt telekommunikasjonssektoren siden dens barndom.⁷⁰ Først på 1950- og 60-tallet nærmet Telegrafstyret, senere Televerket, seg et reelt monopol. Fullføringen av det statlige monolet kom først i 1974 med innløsningen av den privateide Andebu Telefonforening.⁷¹

Telekommunikasjonssektoren har gjennomgått omfattende teknologisk, økonomisk og organisatorisk endring siden fullføringen av det nasjonale monolet på 1970-tallet. Begrep som ”informasjonssamfunnet”⁷² er tett knyttet til utviklingen innen tele- og datateknologi, og gir en antydning om hvor viktig denne sektoren har vært i flere av endringsprosessene som har preget verden de siste tiår. Frem til midten av 1960-tallet mente Arbeiderpartiet (Ap) at telefonen var et luksusgode for den gjennomsnittlige innbygger,⁷³ mens telekommunikasjon, bredere definert som elektronisk kommunikasjon (ekom), i en offentlig utredning fra 2006 ble regnet som ”avgjørende for opprettholdelse av vitale tjenester i samfunnet”.⁷⁴

Spørsmålet om styring, eierskap og marked er altså problemstillinger som går tilbake til sektorenes historiske opprinnelse, men denne politiske debatten fikk et oppsving på 1970-tallet knyttet til en endring i synet på statens roller i økonomien.⁷⁵ Dette kapittelet søker å gi en sektorvis fremstilling av endringer i styring, eierskap og marked innen norsk telesektor, samt å legge grunnlag for komparasjonen i kapittel 5. Fremstillingen og strukturen i dette kapittelet, og de to påfølgende, bygger på det komparative rammeverket fremlagt i forrige kapittel. Problemstillingene for de tre sektorkapitlene er: 1) Hvilke endringer innen styring, eierskap og marked skjedde innen de tre aktuelle sektorer? 2) Når skjedde endringene?

Styringsendringer i telesektoren

Etter en periode med lange telefonkøer var det ved inngangen til 1970-tallet flere som var kritiske til kapasiteten i norsk telesektor. På tross av denne kritikken var det få som stilte spørsmålstegn ved organiseringen av sektoren, nemlig et altomfattende statlig telemonopol.⁷⁶ Telegrafverket, gjennomgikk i 1969 en runde med fristilling da det ble flyttet ut fra Samferdselsdepartementet,

⁶⁹ Skogerbø 2001, 367; Rinde 2005, 437-39

⁷⁰ Skogerbø 2001, 364-68.

⁷¹ Thue 2006, 71; Skogerbø 2001, 369-71.

⁷² Kumar 2005; Benum 2005, 214-33.

⁷³ Thue 2005, 38.

⁷⁴ NOU 2006: 6, 99.

⁷⁵ Espeli 2005, skriver at det også foregikk en form for fristillingsdeabtt i perioden 1945-1970, men at denne skilte seg fra debatten i mellomkrigstiden. I etterkrigstiden var fokuset mest på å finne best organisasjonsform innen staten, fremfor fristilling fra staten. Se side 431-34.

⁷⁶ Thue 2005, 34.

omdannet til direktorat under navnet Televerket og fikk et eksternt styre.⁷⁷ Denne endringen var i tråd med 50-tallets fokus på å avlaste departementene.⁷⁸ I prosessen som ledet frem til denne organiseringen, ble både aksjeselskap og særlovsselskap drøftet, men avvist. Endringene fikk få konsekvenser for styringen i telesektoren utover den formelle endringen i tilknytningsform.⁷⁹ Utover 1970-tallet startet derimot en debatt om ytterligere fristilling av Televerket.

Indre fristilling av Televerket

Det første initiativet til ytterligere fristilling kom fra Televerket selv, da det i 1974 bad Regjeringen og Samferdselsdepartementet om å se på Televerkets tilknytning til statsbudsjettet.⁸⁰ Dette var altså samme år som monopolet ble fullført. Ønsket om en friere stilling var knyttet både til det stortingsregulerte investeringsnivået og til politikernes løpende innblanding i etatens virksomhet. I det politiske miljøet fant Televerket kun støtte hos Carl I. Hagen, som da nylig hadde overtatt Anders Langes stortingsplass etter hans død. Hagen var klar i sin tale til Stortinget i 1976: ”Det er bare å slå fast at ansvaret for de katastrofale og skandaløse tilstander som hersker når det gjelder teletjenesten i Norge, ligger i denne sal.”⁸¹ Hvorvidt det faktisk var ”skandaløse tilstander” i telesektoren kan diskuteres, men i samtiden spredte synspunktet om styringssvikt seg utover 1970-tallet.⁸² I 1977 bad den borgelige opposisjonen i Stortinget om en uavhengig analyse av Televerket. I utgangspunktet var Ap, SV og fagforeningene skeptiske til en slik gjennomgang, men i løpet av noen år inntok også de sosialistiske partiene en kritisk holdning til styringen i Televerket. I 1980 gikk en samlet samferdselskomité inn for å opprette et utvalg som skulle gjennomgå Televerkets stilling, Teleutvalget. For Televerket var nedsettelsen av et utredningsutvalg et nederlag, da det selv nylig hadde utgitt en omfattende utredning om etatens fremtid.⁸³

Det er viktig å merke seg at selv om politikerne i løpet av 1970-tallet ble enige om at noe var galt i Televerket, ble de ikke enige om hva som var galt, eller hva som var løsningen. Ap-regjeringen som utnevnte Teleutvalget ønsket ikke å utrede tilknytningsformen slik Televerket selv ønsket. Telefinansieringsutvalget, et ekspertutvalg som skulle supplere Teleutvalget, hadde dermed som forutsetning at tilknytningsformen skulle bestå. Telefinansieringsutvalget gikk likevel inn på spørsmålet, og foreslo at Televerket skulle skilles ut som aksjeselskap etter Statoil-

⁷⁷ Espeli 2005, 431-34.

⁷⁸ Grønlie (red.) 1999, 29-30, 48-56.

⁷⁹ Espeli 2005, 431-34.

⁸⁰ Thue 2005, 49.

⁸¹ Thue 2005, 51.

⁸² Thue 2005, drøfter telesektoren og påstanden om styringssvikt på 1970-tallet, og konkluderer med at det var politiske prioriteringer, ikke styringssvikt, som lå bak utforminger som de lange telefonkøene. 34-51, 57-71.

⁸³ Thue 2005, 62-66. Utredningen het *Langtidsplan for Televerket*.

modellen.⁸⁴ Utvalget kom også med et alternativt forslag om at konkurranseutsatte deler av virksomheten kunne skilles ut som aksjeselskap.⁸⁵

I Willoch I-regjeringens stortingsmelding om Televerket i 1982 ble det understreket at tiden var moden for å utrede Televerkets tilknytningsform.⁸⁶ I november 1983 ble Stette-utvalget nedsatt. Da utvalget kom med sin utredning i november 1984, foreslo det en tredeling av Televerket med et tilsynsorgan, en basisorganisasjon og en konkurranseorganisasjon. Dette forslaget ble så fremmet av Willoch II-regjeringen i Stortinget i februar 1985, og vedtatt i juni samme år. Brundtland II-regjeringen, som tiltrådte etter valget i 1986, iverksatte reformen uten endringer. Denne Ap-regjeringen gjennomførte i starten av sin periode en omfattende omorganisering av det norske teleregimet fra et enhetlig Televerk til en tredelt telesektor.⁸⁷ De tre delene var et tilsyn, Statens teleforvaltning (omdøpt til Post- og teletilsynet i 1997), Televerkets basisorganisasjon (kalt Televerket eller basisorganisasjonen) og Televerkets bedriftsintern kommunikasjon (TBK)⁸⁸ som forvaltet den konkurranseutsatte delen av telesektoren. Basisorganisasjonen skulle fortsette som forvaltningsbedrift, mens TBK ble organisert som aksjeselskap. Endringene trådte i kraft i 1987/88.

Den indre fristillingen i telesektoren innebar altså ikke at selve forvaltningsbedriften gjennomgikk en fristilling. Det var snarere en avskalling, der den konkurranseutsatte delen av den tidligere enhetlige etaten ble skilt ut som aksjeselskap. Jeg kommer tilbake til utviklingen av TBK, men vil her kun bemerke at allerede i 1983, altså samme år som Stette-utvalget ble nedsatt, startet Televerket TBK som et prøveprosjekt.

Mål- og resultatstyring i Televerket

Mål- og resultatstyring ble utredet i Televerket allerede i 1970, da i samarbeid med Rasjonaliseringsdirektoratet.⁸⁹ Veien fra idé til praksis ble imidlertid lang. Innføring av dette styrings-systemet ble først vedtatt i 1976, men det var først 1980 at styringsendringene ble implementert.⁹⁰ Thue identifiserer seksjonssjef ved organisasjonsseksjonen, Knut Elgsaas, og kontorsjef ved samme kontor, Otto Døscher Tobiesen, som klare aktører bak innføringen av målstyring i

⁸⁴ ”Statoil-paragraf”/”Statoil-modellen” henviser til paragraf 10 i Statoils vedtekter ved etableringen, som fastslo at saker av vesentlig prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning skulle legges frem for statsråden gjennom generalforsamling. (Thue 2005, 255)

⁸⁵ Thue 2005, 68-71.

⁸⁶ St. meld 11 (1982-1983), Thue 2005, 90.

⁸⁷ NOU 1984: 29; Skogerbø, 2001, 372, Thue 2005, 90-91.

⁸⁸ TBKs viktigste arbeidsområde ved etableringen var bedriftsinterne nettverk. Navnet kommer av dette, *ikke* at de hadde ansvaret for bedriftsintern kommunikasjon i Televerket, noe navnet kan antyde.

⁸⁹ Styringssystemet gikk da under merkelappen ”program- og prestasjonsbudsjettering”. Thue 2005, 191.

⁹⁰ Thue 2005, 191-94.

Televerket. Begge hadde bakgrunn fra prosjektstyring og rasjonaliseringsarbeid.⁹¹ Sammen med Kristen Urrang fra konsulentfirmaet Hartmark-Iras, utgjorde de Televerkets målstyringsagenter.⁹²

Televerket arbeidet med ulike målstyringskonsepter gjennom hele 1970-tallet. Dette ble fremstilt som et bidrag til desentralisering og som ”den frieste form for styring”.⁹³ Målstyringen skulle stimulere de ansatte til ansvar og personlig utvikling.⁹⁴ Dette var i tråd med 70-årenes fokus på desentralisering og ansattes deltakelse,⁹⁵ men som Thue skriver, ”også målstyring var styring”.⁹⁶ Både underveis og i etterkant ble effektene og konsekvensene av målstyring diskutert. Anne Brit Thoresen vurderer i sin statsvitenskapelige hovedfagsoppgave målstyringen i Televerket. Hun mener at målstyringen må sees på som et ledd i en større endring av hele bedriftskulturen.⁹⁷ Dette støttes av Kåre Aarvik, som jobbet 40 år i Televerket. Han hevder i sin bok om organisasjon og ledelse i Televerket at målstyringen fikk store konsekvenser både for bedriftens interne språk og dens formelle organisasjon.⁹⁸

Resultatenheter i Televerket og Telenor

Televerkets formelle organisasjon, en treleddet struktur bestående av Teledirektoratet, teledistrikter og teleområder, hadde røtter tilbake til opprettelsen av et statlig norsk telegrafvesen i 1855.⁹⁹ (se vedlegg 3 - Televerkets organisasjon per 1991) I kjølvannet av innføringen av målstyring, kjempet endringsaktørene for å fjerne distriktsorganisasjonen som de hevdet vanskeliggjorde en gjennomført mål- og resultatstyring. De ønsket en organisasjon basert på resultatenheter, men en slik omorganisering ble møtt med stor skepsis. Naturlig nok var motstanden særlig stor i teledistriktene, som jo ville bli nedlagt. Det ser ut til å ha vært betraktelig større motstand mot å endre organisasjonsstrukturen enn mot å endre styringssystem. Thue skriver at flere i ledelsen gjennom 70- og 80-tallet ønsket å endre den tradisjonelle strukturen, men at de ikke anså det som gjennomførbart på grunn av den store interne motstanden.¹⁰⁰ Dermed ble forslaget til ny struktur liggende i ulike skuffer i 20 år.

Det var først da arbeiderpartimannen Tormod Hermansen i 1991 kom inn som administrerende direktør, at man fikk fart på omorganisering av den formelle organisasjonen. Hermansen kom fra stillingen som finansråd, og hadde nylig vært med på to viktige utredninger om

⁹¹ Elgsaas var sosialøkonom og kom fra Norsk Regnesentral, en pionerorganisasjon for utvikling av dataverktøy for prosjektstyring. Døscher Tobiesen var utdannet statsviter og hadde tidligere vært ansatt i Rasjonaliseringsdirektoratet. Thue 2005, 189.

⁹² Thue 2005, 189-190. Elgsaas og Døscher Tobiesen ble ansatt i Televerket i henholdsvis 1973 og 1972.

⁹³ Thue 2005, 192, sitatet stammer fra et notat fremlagt for styret som skulle forklare målstyringskonseptet.

⁹⁴ Thue 2005 192, sitert fra styrenotat om målstyring.

⁹⁵ Røvik 2007, 214, 223-24.

⁹⁶ Thue 2005, 193.

⁹⁷ Thoresen 1992, referert i Thue 2005, 194.

⁹⁸ Aarvik 1993, 117.

⁹⁹ Thue 2005, 290; Rinde 2005, 75-78.

¹⁰⁰ Thue 2005, 193, 290.

organisering av statlig eierskap. Fra 1987 til 1989 ledet han Hermansen-utvalget som utredet organisering av statlige forvaltningsorgan og bedrifter. Det resulterte i utredningen *En bedre organisert stat*.¹⁰¹ Fra august 1990 til februar 1991 satt han også i utvalget som utredet ny lov om statsforetak.¹⁰² Allerede etter få måneder i stillingen som administrerende direktør gjorde Hermansen det klart at det var på tide med en fullstendig gjennomgang av organisasjonen.¹⁰³

I august 1992 ble endring av Televerkets formelle organisasjon lagt frem for Stortinget.¹⁰⁴ Da hadde SV i Stortinget etterspurt saken i over ett år, i forbindelse med behandlingen av telemeldingen fra september 1991, som ikke tok opp spørsmålet om Televerkets organisasjon.¹⁰⁵ SV kom også med påstander om at Televerkets ledelse, med samferdselsminister Kjell Opseths velsignelse, drev omorganisering bak Stortingets rygg. Dette tok statsråden sterk avstand fra.¹⁰⁶ Forslaget fra regjeringen var derimot så å si identisk med forslaget fra styret i Televerket.¹⁰⁷ Om Opseth hadde gitt sin velsignelse eller ikke, kan ikke besvares av materiale i denne oppgaven, men Lars Thue støtter et slikt syn.¹⁰⁸ Forslaget bestod i å gå bort fra den tradisjonelle treleddede organisasjonsstrukturen og over til en toleddet struktur basert på resultatenheter, i form av divisjoner, og med underordnede regioner.¹⁰⁹ (se vedlegg 4 - Televerkets forslag til organisasjonsstruktur 1992) Denne organisasjonsstrukturen var således i tråd med tankene til målstyringsentusiastene, som hadde påpekt at den tradisjonelle strukturen var et hinder for en gjennomført mål- og resultatstyring.¹¹⁰ Denne omorganiseringen var ifølge Thue allerede godt i gang da Stortinget behandlet saken 30.oktober 1992.¹¹¹ Dette er et poeng som styrker SVs påstander om at Stortinget var tilsidesatt. Likevel var det ikke denne strukturen som skulle bli stående.

Parallelt med telemeldingen og endringene i Televerkets formelle organisasjon vurderte regjeringen Televerkets tilknytningsform, en prosess som resulterte i at Televerket ble omdannet til akseselskapet Telenor. Dette behandler jeg senere i dette kapittelet under *Selskapifisering: fra Televerket til Telenor*. Poenget i denne sammenheng er at da Telenor AS ble etablert 1.1.1995, var organisasjonsstrukturen en annen enn den som Televerkets styre hadde foreslått i 1992. Telenors organisasjonsstruktur ved etableringen kan sies å ha vært en videreutvikling av det tidligere

¹⁰¹ NOU 1989: 5.

¹⁰² NOU 1991: 8.

¹⁰³ St. tiende. 8. mai 1991, 3275; Thue 2004, 289.

¹⁰⁴ St.meld. nr. 67 (1991-992).

¹⁰⁵ St.meld. nr. 8 (1991-1992) "Om televirksomheten i Norge" lagt frem 13.september 1991.

¹⁰⁶ St. tiende 8. mai 1991, 3275; St. tiende. 20. november 1991, 946; St. tiende. 18. desember 1991, 1960-61; St. tiende. 11. mars 1992, s. 2800-01; St. tiende. 10.juni 1992, 3935.

¹⁰⁷ St.meld. nr. 67 (1991-992) Forslaget fra Televerkets styre ligger som første vedlegg.

¹⁰⁸ Thue 2005, 247.

¹⁰⁹ St.meld. nr. 67 (1991-92), 7 (organisasjonskart for "nåværende struktur"), 47-49 (organisasjonskart for "ny organisatorisk hovedstruktur") I styrets forslag kommer det klart frem at styre på det tidspunktet planla en divisjonering av selskapet, 47-48, vedlegg 1.

¹¹⁰ Thue 2005, 193.

¹¹¹ Thue 2005, 247, 295-303.

forslaget med resultatenheter og underliggende regioner. I tillegg til denne omstruktureringen hadde man nemlig skilt ut noen av resultatenheterne som uavhengige datterselskap. (se vedlegg 5 - Telenor AS ved etableringen 1.1.1995) Denne strukturen representerte ikke et brudd med det tidligere forslaget. Det var heller en ytterligere resultatorientering gjennom å gi noen av resultatene full frihet som aksjeselskap. Telenor ble dermed etablert som konsern.

Omorganiseringen skjedde parallelt med to andre prosesser: nedbemanning i Televerket og prisreduksjon på teletjenester.¹¹² Både i samtiden og i ettertidens litteratur ser det ut til at det omstridte nedbemanningsspørsmålet og overgangen fra forvaltningsbedrift til aksjeselskap overskygget for de indre organisatoriske endringene.¹¹³ Thue bemerker likevel at omorganiseringen bidro til å endre maktbalansen mellom ledelse og fagforeninger, samt mellom ”de gamle heltene” med teleutdanning og en ny generasjon ledere der økonomene var i flertall.¹¹⁴ En slik påstand om maktforskyvning i forbindelse med innføring av resultatenheter, skal vi finne igjen i de andre sektorene også. I telesektoren kommer det klart frem at omorganiseringen var et ledd i en strategi fra ledelsen, anført av Hermansen, for å endre maktbalansen og bryte opp tradisjonelle føringer. Her med Hermansens egne ord:

Vi skal drive på marked, på produkt, ja den veien. Og da valgte jeg helt bevisst, for å motvirke nettdominansen og de gamle heltenes altfor tunge føring over det nye, en organisasjon med forretningsområder og forretningsenheter basert på AS, altså ikke divisjoner, men mange aksjeselskaper.¹¹⁵

At Hermansen ønsket datterselskapsmodellen fremfor interne resultatenheter tolker jeg som at en ytterligere resultatorientering og oppsplitting av selskapet ga enda større uttelling i form av endret maktbalanse og brudd med sterke kulturelle føringer. Som tidligere nevnt fremhever flere aktører og forskere sammenhengen mellom organisatoriske endringer og kulturelle endringer.

Kulturelle endringer i telesektoren

Endringen i bedriftskultur er et av tre trinn som Thue trekker frem i Televerkets organisatoriske overgangen fra etat til bedrift. De to andre er strukturelle omorganiseringer og innføring av målstyring. Thue knytter de kulturelle endringene til 1980-tallet.¹¹⁶ Mye tyder imidlertid på at omforming av bedriftskultur startet før inngangen til 1980-tallet. Thue omtaler selv utførlig arbeidet med målstyring. Dette startet som nevnt allerede på 1970-tallet, og var ifølge Thoresen ett av de sentrale virkemidlene i endringen av bedriftskultur. Kåre Aarvik understreker også den interne reformiveren i Televerket på 1970-tallet: ”Det kunne vært skrevet en egen bok som alene beskrev den febrilske utvalgsvirksomheten som utfoldet seg i 70-årene.”¹¹⁷

¹¹² Thue 2005, 288-89.

¹¹³ Thue 2005, 284-92.

¹¹⁴ Thue 2005, 299-300.

¹¹⁵ Sitatet er hentet fra Thue 2005, 297, og stammer fra Thues intervju med Hermansen 19.10.2004.

¹¹⁶ Thue 2005, 162-63.

¹¹⁷ Aarvik 1993,105.

Det store tidsskillet settes likevel hos Thue, som hos Aarvik, til 1980-årene. Det er to grunner til dette: Televerket fikk ny ledelse,¹¹⁸ og målstyringen ble implementert. Ifølge Aarvik førte det nye styringssystemet til at ”jeg følte at jeg som telesjef hadde tatt spranget fra å være driftsleder til å bli bedriftsleder”. Han skriver videre at ”(d)ersom begrepet ”kvantesprang” i bedriftskulturen har noen berettigelse, så var det iallefall tilfellet ved denne anledning”.¹¹⁹

Både Thue og Aarvik fremhever endringen i retorikk og språkbruk på starten av 80-tallet. Endringen var ifølge Thue en bevisst strategi, som gjennom ulike tiltak og kampanjer introduserte begreper som *marked*, *kunde* og *bedrift*.¹²⁰ Begge viser også til at etableringen av TBK, først som prøveprosjekt fra 1983, deretter som aksjeselskap fra 1988, var viktig for den kulturelle utviklingen i hele Televerket. TBK hadde utstrakt kontakt med privat virksomhet og utviklet raskt en bedriftskultur inspirert av disse. I frykt for at TBK skulle bli et A-lag, og basisorganisasjonen et B-lag, ble det ansett som viktig at også basisorganisasjonen utviklet sin bedriftskultur i takt med endringene i TBK.¹²¹ I 1986 ble den nye ”Bedriftskulturens plattform” lansert for basisorganisasjonen, med visjon, forretningsidé og ni grunnverdier. Televerket var med egne ord blitt en ”kunderettet samfunnsbedrift” med fokus på å ”løse oppgavene på en rasjonell og effektiv måte i pakt med våre lønnsomhetskrav”.¹²²

Thue oppsummerer: ”Det som de sosiologiske undersøkelsene og telefolket selv i 1970-årene kalte ”etatsånd”, var det mot slutten av 1980-årene naturlig å kalle ”bedriftskultur.”¹²³ Videre bemerker han at endringene var en del av ”en bredere idéstrømning som i ettertiden er blitt kalt ”New Public Management”, og at endringene i Televerket gikk raskere enn i andre deler av statsforvaltningen.¹²⁴ Påstanden om at Televerket var en foregangsorganisasjon for styringsendringer er av tesene jeg vil undersøke i komparasjonskapittelet.

Eierskapsendringer i telesektoren

Det statlige systemmonopolet ble som nevnt styrket gjennom 1950- og 1960-tallet og fullført på midten av 1970-tallet. I forbindelse med den indre fristillingen på slutten av 1980-tallet ble som vi har sett, ulike alternative tilknytningsformer lansert. De endringene som kom på 1990-tallet, kan sees på som en videreføring av Televerkets arbeid for en friere stilling i forhold til staten, men endringene knyttet seg også til en mer generell debatt om statlig eierskap og samferdselsbedriftenes tilknytningsform.

¹¹⁸ Kjell Holler, som kom fra styreledervervet, ble generaldirektør og Egil Abrahamsen ble styreleder.

¹¹⁹ Aarvik 1993, 115.

¹²⁰ Aarvik 1993, 117: ”vi sluttet å snakke om ”*publikum*” og ”*abonnementer*”, og gikk isteden over til å snakke om ”*marked*” og ”*kunder*”; se også Thue 2005, 189.

¹²¹ Thue 2005, 198-201; Aarvik 1993, 122-24.

¹²² ”Bedriftskulturens plattform” finnes på side 200 i Thue 2005.

¹²³ Thue 2005, 204.

¹²⁴ Ibid.

Selskapifisering: fra Televerket til Telenor AS

Den indre fristillingen på slutten av 1980-tallet førte som vist ikke til en friere stilling for Televerkets basisorganisasjon, ettersom det på det tidspunkt var uaktuelt for den sittende Ap-regjeringen å endre tilknytningsform. Televerkets ledelse hadde derimot, ifølge Thue, klare fristillingsambisjoner, men godtok begrensningene i den politiske situasjonen.¹²⁵ Det første signalet om endringer i det politiske landskapet kom med Hermansen-utvalgets utredning *En bedre organisert stat* i 1989. Utredningen aktualiserte debatten om tilknytningsformer med sin gjennomgang av fordeler og ulemper ved de ulike eierskapsformene. Utvalget konkluderte med en videreføring av forvaltningsbedriftsformen (med noe utvidede fullmakter) for Televerket.¹²⁶ Under en muntlig presentasjon av utvalget åpnet derimot Hermansen selv for aksjeselskapsorganisering av Televerket.¹²⁷ At sittende finansråd og arbeiderpartimann Hermansen ga slike signaler, tolket Televerkets styre som en politisk åpning. I en høringsuttalelse til *En bedre organisert stat* fremmet Televerkets styre forslag statselskap (senere kalt statsforetak),¹²⁸ men trakk også frem mulighetene for statsaksjeselskap, eventuelt med en Statoil-paragraf.¹²⁹

Få måneder senere fikk landet en ny, borgelig regjering ledet av Jan P. Syse.¹³⁰ Allerede på nyåret 1990 var Samferdselsdepartementet, nå ledet av Lars Gunnar Lie (KrF), i gang med å utrede tilknytningsform i samarbeid med Televerket.¹³¹ I februar uttalte Televerkets styreformann Egil Abrahamsen at "(j)eg tror vi kan få en overgang fra forvaltningsbedrift til selvstendig selskap i løpet av ett til to år".¹³² Tre måneder senere behandlet Televerkets styre den interne utredningen *Friere stilling for Televerket*, og styreflertallet støttet konklusjonen om at statsaksjesselskap var den mest egnede eierskapsformen.¹³³ Syse-regjeringen overlevde imidlertid ikke lenge,¹³⁴ og den tredje Brundtland-regjeringen var et faktum 3. november 1990.

Ap fremholt under Syse-regjeringen og i valgkampen i 1989 en klar kritikk av Høyres planer om delprivatisering av TBK og omorganisering av Televerket til aksjeselskap. Fagbevegelsen, særlig Statstjenestemannskartellet, hadde også mobilisert kraftig, og startet et bredt arbeid for å bevare forvaltningsbedriftene.¹³⁵ Da Kjell Opseth ble ny samferdselsminister, var en av hans første beslutninger å trekke tilbake sin forgjengers forslag om salg av 49% av

¹²⁵ Thue 2005, 239.

¹²⁶ NOU 1989: 5, 19.

¹²⁷ Thue 2005, 238-39.

¹²⁸ Statsforetaksformen erstattet i 1991 statselskapsformen etter nevnte utredning, NOU 1991: 8, der blant annet Hermansen satt i utvalget. Denne selskapsformen forutsetter fullt statlig eierskap.

¹²⁹ Thue 2005, 238-239; NOU 1989:5 "Om en bedre organisert stat".

¹³⁰ Regjeringsskiftet skjedde 16. oktober 1989 etter stortingsvalg. Syse dannet mindretallsregjering bestående av Høyre, KrF og Sp.

¹³¹ Thue 2005, 240.

¹³² Dagens Næringsliv 5.2.1990, også sitert i Thue 2005, 240.

¹³³ Thue 2005, 240; Eilertsen og Stugu 2007, 14-15.

¹³⁴ Regjeringen ble oppløst da Sp brøt ut i november 1990 på grunn av EU-spørsmålet.

¹³⁵ For omtale av tjenestemannsorganisasjonenes respons på forvaltningspolitikken på 1980- og 1990-tallet se Jacobsen 2005, særlig side 152-97 og 379-442. For LO se Bergh 2009, 393-402, 409-18, 424-25.

TBK-aksjene.¹³⁶ I telemeldingen som Brundtland III-regjeringen la frem i september 1991, var diskusjonen om omgjøring av Televerket til aksjeselskap ikke nevnt.¹³⁷ Høyre og Frp la under debatten i april 1992 frem et forslag om omgjøring av Televerket til aksjeselskap, men de fikk ingen støtte.¹³⁸ Selv med Hermansen i lederstillingen, fikk altså ikke Televerket gjennomslag for aksjeselskap i første omgang.

I juli 1993 opprettholdt Opseth fortsatt sitt offisielle syn om at ”han hele tiden har vært en sterk tilhenger av at Televerket skulle være en forvaltningsbedrift”.¹³⁹ I oktober samme år nedsatte regjeringen likevel et statssekretærutvalg med underliggende arbeidsgrupper som skulle utrede samferdselsbedriftenes tilknytningsform.¹⁴⁰ Dette var altså i etterkant av vedtaket om indre omorganisering til organisasjonsstruktur basert på resultatenheter. I februar 1994 forelå statssekretærutvalgets rapport med klare føringer henimot, men uten direkte anbefaling av, aksjeselskap som organisasjonsform. Den klare anbefalingen av aksjeselskap kom derimot i et påfølgende brev fra statssekretærene til statsråd Opseth.¹⁴¹ I sluttspurten til statssekretærutvalgets arbeid hadde Televerkets styre, i januar 1994, vedtatt at de ønsket selskapsorganisering. Vedtaket ble riktignok gjort uten støtte fra de ansattes representanter. I tillegg til de ansatte og fagbevegelsen, var det stor motstand mot selskapsorganisering i Aps stortingsgruppe og partiorganisasjon.¹⁴² Senvinteren 1994 stod altså Televerket, embetsverket og Ap-regjeringen mot fagbevegelsen og Aps stortingsgruppe og grasrot i spørsmålet om Televerkets tilknytningsform.

Den 6.mai 1994, kun to år etter å ha stemt imot et tilsvarende forslag fra Høyre og Frp, la Brundtland III-regjering frem en stortingsproposisjon om tilknytningsform for samferdselsbedriftene. Der la man opp til å omdanne Televerkets basisorganisasjon til et aksjeselskap.¹⁴³ Thue hevder at både samferdselsminister Opseth og administrerende direktør Hermansen trolig allerede under utformingen av telemeldingen fra 1991 mente at aksjeselskap var den beste løsningen for Televerket, men at de på det tidspunktet ikke anså det som en politisk mulig løsning.¹⁴⁴ Han hevder videre at stortingsmeldingen inneholdt flere politiske kompromiss, lagt inn for å bøte på den store motstanden i fagbevegelsen og deler av Ap. Dette gjaldt innrømmelser i

¹³⁶ Thue 2005, 242-47.

¹³⁷ St. meld. nr 8 (1991-1992) ”Om televirksomheten i Norge”.

¹³⁸ St.tiende 7.april 1992, 3174.

¹³⁹ Thue 2005, 251.

¹⁴⁰ Utvalget bestod av statssekretærer fra Finansdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Samferdselsdepartementet, samt Gerd Liv Valla som da var statssekretær ved statsministerens kontor.

¹⁴¹ Thue 2005, 253.

¹⁴² Thue 2005, 252-56, blant annet gikk 11 av 14 fylkeslag i Ap imot omgjøringen til aksjeselskap, 11 stortingsrepresentanter stemte også imot på et internt gruppemøte.

¹⁴³ St. prp. 43 (1993-1994) ”Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene” og innst. S. 163 (1993-1994).

¹⁴⁴ Thue 2005, 245, 251 Thue skriver at Hermansen var tilhenger av forvaltningsbedrift med utvidede fullmakter i 1989, tilhenger av statselskap eller statsforetak i 1991 og tilhenger av ordinært aksjeselskap i 1992. Om Opseth skriver Thue at han selv i ettertid har innrømmet at ”han som statsråd svært tidlig skjønnte at Televerket burde omgjøres til aksjeselskap” Dette underbygges også med uttalelser fra daværende departementsråd.

forhold til ansattes rettigheter, organisering av selskapet utenfor NHO, lovfesting av 100% statlig eierskap, ”Statoil-paragraf” og en videreføring av forvaltningsbedriftsformen for de andre samferdselsbedriftene NSB og Posten. Under voteringen i Stortinget 7.juni 1994 stemte et samlet Ap sammen med Høyre, KrF og Frp for å omdanne Televerket til statsaksjeselskap.¹⁴⁵ 1. november 1994 ble Televerket omdannet til statsaksjeselskap, og etablert under navnet Telenor AS fra 1. januar 1995.

Oppsplitting og konserndannelse i telesektoren

Telenor AS var som nevnt fra etableringen av organisert som et konsern. Oppsplitting og konserndannelse innen telesektoren startet likevel før etableringen av Telenor i 1995. Det første skrittet kom med TBK som prøveprosjekt i 1983, ettersom man allerede da søkte å skille ut den konkurranseutsatte delen av Televerkets virksomhet.¹⁴⁶ TBK ble deretter etablert som selvstendig aksjeselskap ved tredelingen i 1987/88. Denne formen for oppsplitting, altså utskilling av deler av virksomheten i selvstendige AS, skulle bli en sentral strategi for Televerket under Tormod Hermansen. Som et skritt i den store omorganiseringen av Televerket ble Norsk Telekom AS opprettet i 1993, altså året før vedtaket om omdannelse til aksjeselskap.¹⁴⁷ Dette var en sammenslutning av Televerkets daværende aksjeselskaper (TBK, Tele Mobil, Tele Pluss og ni mindre selskaper).¹⁴⁸ Ved etableringen av Telenor 1.1. 1995, da som fusjon mellom Norsk Telekom AS og Televerket AS, omfattet eierskapet 60 selskaper, hvorav de aller fleste var heleid av Telenor. I 2000 var Telenors eierskapsportefølje økt til over 400 selskaper.¹⁴⁹

Montørvirksomheten i Telenor ble skilt ut som eget aksjeselskap i 1997 under navnet Telenor Installasjon AS. I mars 2000 ble selskapet omdøpt til Bravida, og i juni samme år ble det fusjonert med et svensk selskap og dermed delprivatisert. Bravida ble fra november 2000 ansett som et ”relatert forretningsområde” i Telenor, montørvirksomheten ble altså ikke ansett som en kjerneoppgave. Bravida Telecom ble i desember 2004 kjøpt av det svenske investeringselskapet Altor, og fikk navnet Telavie, mens Bravida IKT ble solgt til Umoe Gruppen.¹⁵⁰ Utskillelsen av Bravida er blitt ansett som den viktigste i Telenor, men var på langt nær den eneste. Nær sagt alle deltjenester som vakhold, kantinedrift, inkasso, kundeservice ble skilt ut.¹⁵¹ En annen prosess som definitivt økte oppsplittingen i telesektoren som helhet, var konkurranseutsettingen og den tilhørende introduksjonen av nye selskaper i markedet. Dette behandles senere i dette kapittelet under *Konkurranseutsetting av telemonopolet*.

¹⁴⁵ Thue 2005, 254-56.

¹⁴⁶ Thue 2005, 282-84, 295.

¹⁴⁷ Thue 2005, opererer med to datoer for etablering januar (side 325) og juni (side 295).

¹⁴⁸ Thue 2005, 295, 298, 325.

¹⁴⁹ Thue 2005, 298.

¹⁵⁰ Thue 2005, 405-08, Eilertsen og Stugu 2007, 29-34.

¹⁵¹ Eilertsen og Stugu 2007, 38-41.

En interessant oppsplittingsprosess som *ikke* forekom innen telesektoren, var et skille mellom nett og tjenester. Dette ble, som vi skal se, fremhevet som nødvendig for konkurranse innen de andre to sektorene, mens det ikke var et fremtredende tema innen telesektoren. Thue skriver at ”(l)ite tyder på at spørsmålet om skille mellom nett og tjenester ble tatt opp i sammenheng med fristillingen i 1994”.¹⁵² Det som derimot ble gjennomført i telesektoren, men ikke i de andre sektorene, var privatisering av hovedkonsernet.

Privatisering av Telenor

Ved etableringen av Telenor var det kun Høyre og Frp som ønsket privatisering.¹⁵³ Ap forsikret at Telenor skulle være 100 % statlig eid. Tormod Hermansen ytret også at delprivatisering var lite sannsynlig. Hermansen behersket imidlertid godt tilpasning til den politiske situasjonen. Han ytret ikke sitt positive standpunkt til delprivatisering før i 1996, da ha under et foredrag relanserte den offentlige debatten om privatisering av Telenor.¹⁵⁴

I 1998 åpnet Bondevik I-regjeringen for privatisering av Telenor gjennom børsnotering, men den kom ikke med konkrete forslag.¹⁵⁵ Det var den påfølgende Stoltenberg I-regjeringen som i juni 2000, etter få måneder ved kongens bord, la frem forslaget om at staten skulle selge seg ned til 51 % eierskap i Telenor.¹⁵⁶ I vedtaket om børsnotering fra 2000 står følgende om statlig eierandel: ”Regjeringa får fullmakt til å selje staten sine aksjar i Telenor AS gjennom ein kombinasjon av emisjon, og direkte nedsal av staten sine aksjar, men då slik at eigardelen utgjer minst 51 pst.”¹⁵⁷ I første omgang solgte staten seg ned til 77,6 % eierskap. Videre nedsalg kom under Bondevik II-regjeringen i 2003, da solgte staten seg ned fra 77,6% til 52,3%.¹⁵⁸

I Ap-regjeringens proposisjon var fokuset på Telenors ve og vel: ”Ei delprivatisering av og børsnotering av Telenor vil gi selskapet større forretningsmessig handlefridom og vil difor vere fordelaktig for selskapet.”¹⁵⁹ Både Sp og SV hadde stemt imot aksjeselskapet, men det var kun SV som ikke stemte for delprivatiseringen. Det var imidlertid flere enn Sp som hadde ombestemt seg. Den tidligere lederen av LO Stat, Terje Moe Gustavsen, som blant annet ledet en streik mot at Televerket skulle bli aksjeselskap i 1994, var nå blitt samferdselsminister og skulle lede Telenor ut på børs. Thue mener at ”Moe Gustavsen var en av dem som personifiserte overgangen fra den sosialdemokratiske til den nyliberale orden”.¹⁶⁰ Denne påstanden drøftes i forklaringskapittelet.

¹⁵² Thue 2005, 266.

¹⁵³ Thue 2005, 347.

¹⁵⁴ Thue 2005, 346-47. Thue skriver at Hermansen helt fra starten personlig var positiv til delprivatisering, men at han av hensyn til den politiske situasjonen, der kun Høyre og Frp støttet dette standpunktet, ventet til 1996 med å lansere debatten og at han utover i 1997 tydeliggjorde sitt standpunkt.

¹⁵⁵ St.prp. nr. 33 (1997-1998) *Om kapitalutviding i Telenor AS*.

¹⁵⁶ St.prp. nr. 66 (1999-2000) *Om Telenor* 14.juni.

¹⁵⁷ Innst. S. nr. 242 (1999-2000) *Innstilling fra Samferdselskomiteen om Telenor*.

¹⁵⁸ Eilertsen og Stugu 2007, 88.

¹⁵⁹ Thue 2005, 373, sitatet er hentet fra St.prp. nr. 66 (1999-2000).

¹⁶⁰ Thue 2005, 373.

I forbindelse med delprivatiseringen ble eierskapet i Telenor flyttet fra Samferdselsdepartementet til Næringsdepartementet.¹⁶¹ Telenor ASA ble i Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmelding fra 2006 plassert i eierskapskategori 2 ”Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor”.¹⁶² Staten eide da 53,96 % av aksjene i Telenor.¹⁶³ (se tabell 5.5 for eierskapsmeldingens kategorisering av statlig eierskap per 2006)

Markedsendringer i telesektoren

Telemonopolet var et omfattende monopol som ikke var begrenset til tjenesteleveranser og netteierskap. Staten eide og kontrollerte alle ledd av telesektorens infrastruktur, til og med på apparatsiden hadde Televerket lenge monopol.¹⁶⁴ Her skiller telemonopolet seg fra elektrisitetsmonopolet, som var et mer begrenset forsyningsmonopol og der det alltid hadde vært konkurranse på apparater. Grensesnittet i de to monopolene var altså ulikt definert. Som nevnt ble Televerkets monopol formelt fullendt i 1974. Allerede fra 1960-tallet opplevde derimot Televerket konkurranse fra det private markedet. Selv om det ikke fantes et privat marked for telefonapparater i Norge, var det konkurranse fra utlandet, særlig USA, og apparater ble ulovlig tatt inn i landet. Televerket utstedte også konsesjoner på ”private, konsesjonerte, lukkede radionett”, en tidlig form for private nett brukt av store bedrifter, transportselskaper og offentlige virksomheter som politi og elektrisitetsverk. Disse økte sterkt på 1960-tallet, og i 1967 fantes det 6500 slike konsesjoner. Mot slutten av 1960-tallet engasjerte Televerket seg også i utviklingen av datakommunikasjon og mobiltelefoni, innen begge teknologier fantes det private nett.

Innen datakommunikasjon foregikk det meste av kommunikasjonen på bedriftsinterne nett, mens mobilteknologien tok de private radionettene i bruk. Utviklingen av fellesantenner og kabel-tv-anlegg fra 1950-tallet, utgjorde også potensiell utfordring av Televerkets monopolstilling. Televerket stod altså i en situasjon der konkurranse var til stede for visse deler av virksomheten, selv om man formelt sett hadde fullt telemonopol i Norge. Denne situasjonen utviklet seg gjennom 1960- og 70-årene, altså parallelt med en fullføring av det formelle monopolet.¹⁶⁵

Konkurransesutsetting av telemonopolet

På 1970-tallet stod dermed Televerket i en svært paradoksalt monopolstilling, og som vi har sett kom da også Televerkets organisasjon og telemonopolet under sterk kritikk utover tiåret. Det er en allmenn oppfatning at konkurransesutsettingen av Televerket kom med Willoch-regjeringene. Den politisk styrte konkurransesutsettingen fikk da også sitt første gjennomslag i 1980. Men de første

¹⁶¹ Thue 2005, 372.

¹⁶² St.meld. nr. 13 (2006-2007), *Et aktivt og langsiktig eierskap*. Plasseringen av selskap går frem av innholdsfortegnelsen. ASA står for allmennaksjeselskap og betegner store aksjeselskap med mange eiere, og der allmennheten har tilgang til å kjøpe aksjer.

¹⁶³ St.meld. nr. 13 (2006-2007), 89.

¹⁶⁴ Thue 2005, 30-32.

¹⁶⁵ Dette og foregående avsnitt bygger på Thue 2005, 71-78.

konkrete endringene i konkurransesituasjonen kom *før* Willoch I-regjeringen tiltrådte. 11. juni 1980 behandlet Stortinget saken om å innføre konkurranse på telefaks. 62 stemmer mot 60 gikk inn for konkurranse. Neste skritt var etableringen av TBK som prøveprosjekt i 1983.¹⁶⁶

Det store politiske gjennomslaget for konkurranse i telesektoren kom med vedtaket om tredelingen av Televerket i 1985. Denne tredelingen, som altså ble implementert i 1987/88, var et viktig ledd i konkurranseutsettingen. Dette var fordi opprettelsen av et tilsyn, og dermed skillet mellom tilsynsrollen og markedsaktørrollen til Televerket og TBK, ble ansett som en nødvendig forutsetning for rettfærdig konkurranse. Samtidig med implementeringen av tredelingen mistet Televerket monopolet på levering og installasjon av terminaler. Her skulle TBK nå konkurrere med andre leverandører. At TBK, som tok seg av de konkurranseutsatte delene av virksomhetene, fikk en fri stilling som aksjeselskap var også sentralt i reformen.¹⁶⁷

Det neste viktige skrittet kom med konkurranseutsettingen av mobiltelefoni i 1993, da Telenor Mobil og det nyetablerte NetCom for første gang konkurrerte om å tilby teletjenester. I 1998 ble det åpnet for full konkurranse i telemarkedet, men ifølge Thue var ikke prosessen fullført ved avslutningen av hans studie i 2005. Thues påstand henger sammen med at Telenor beholdt sin sterke stilling.¹⁶⁸ Statistikk fra Post- og teletilsynets gjennomgang av markedet for elektronisk kommunikasjon (ekomarkedet) i 2006 viste klar en utvikling mot flere tjenestetilbydere, men også at Telenor fortsatt var den totalt dominerende aktør i de fleste av ekomarkedene.¹⁶⁹ Ser man på mobiltelefonmarkedet, hadde Telenor i 2006 54% av abonnementene, mens den sterkeste konkurrenten, NetCom, hadde 23%. De neste på listen var Tele2 og Chess som begge hadde 7-8%. Telenor og NetCom var de eneste nettoperatørene med henholdsvis 65% og 35% av markedet.¹⁷⁰ Thue omtaler telemarkedet anno 2005 for ”duopol med någått”.¹⁷¹ Den beskrivelsen stod seg godt også i 2006.

Fremveksten av nye selskaper må som nevnt sees i sammenheng med åpningene av telemarkedet. Thue beskriver detaljert oppstarten og utviklingen til noen av disse selskapene. En gjennomgående tendens ser ut til å være at minst en konkurrent til Telenor ble etablert *før* det aktuelle markedet ble åpnet. Disse selskapene var sentrale aktører i å fremme sin egen adgang til markedet, gjerne med henvisning til EU-regelverk.¹⁷² Et eksempel på dette er NetComs rolle i

¹⁶⁶ Thue 2005, 198-99, 282-84.

¹⁶⁷ Thue 2005, 96-97, 210-19, 272-73; St.prp. nr. 98 (1985-86) *Om etableringen av et nytt forvaltningsorgan på telekommunikasjonsområdet*.

¹⁶⁸ Thue 2005, 211, 437-61

¹⁶⁹ Post- og teletilsynet 2006, 26-32. Telenor har blant annet 73 % av totalomsetningen for både privatmarkedet og bedriftsmarkedet for fasttelefoni. Markedet for privat bredbåndstelefoner domineres av Telenor og Telio, som begge har i overkant av en fjerdedel av markedet, mens resten fordeles på et stort antall leverandører. For bredbåndabonnement har Telenor rundt 50% av markedet, og sterkeste konkurrent, NexGenTel, har rundt 15%.

¹⁷⁰ Post- og teletilsynet 2006, 30.

¹⁷¹ Thue 2005, 437.

¹⁷² Thue 2005, 414-62, NetCom omtales s. 425, tilgang for ”virtuelle nettverksoperatører” omtales s. 440-43, konkurranse i fastnettet s. 443-44.

utviklingen av mobilmarkedet. For denne oppgaven er derimot særlig konkurransen i fastnettet av interesse, her var nemlig de sentrale aktørene norske energiselskaper, inkludert Statnett, og Jernbaneverket. Disse hadde fordeler av nasjonal eller regional tilknytning, store sammenhengende eiendommer gjennom egen infrastruktur, betydelige erfaringer med telekommunikasjon og stor grad av økonomisk soliditet. Jeg skal beskrive denne utviklingen under *Oppsplitting og konserndannelse* i de to andre sektorene.

Oppsummering av endringene i telesektoren

Problemstillingene for dette kapitlet var hvilke endringer som skjedde, og *når* de skjedde. Det første knytter seg i denne oppgaven til å undersøke hvor langt det komparative rammeverket er gyldig ved at man finner endring innen de utvalgte dimensjonene. I telesektoren var endringer innen alle dimensjonene. Innen styringsendringer finner vi indre fristilling, i form av tredeling av sektoren, innføring av mål- og resultatstyring, omorganisering til resultatenheter i form av interne divisjoner og datterselskaper, samt kulturell endring i overgangen fra etat til konsern. Telesektoren gikk også gjennom alle eierskapsendringene, selskapifisering og konserndannelse med overgangen fra Televerket til Telenor AS, flere former for oppsplitting, samt delprivatisering av hovedselskapet. Markedsendringene i telesektoren var en kombinasjon av internasjonal konkurranse og gradvise endringer i nasjonalt lovverk som åpnet markeder og til slutt formell avvikling av telemonopolet.

Når det gjelder tidspunkt for endringer, skal jeg gå nærmere inn på dette i kapittel 5. I denne omgang vil jeg kun nevne noen hovedtrekk. Ser man på kronologien for endringene i telesektoren finner man at indre fristilling, målstyring og endret bedriftskultur kan sies å være en første bølge av endringer med gjennomføring hovedsaklig fra midten av 1980-tallet. Første del av 1990-tallet representerer en andre bølge med endringer i form av innføring av resultatenheter, selskapifisering, opplitting og konserndannelse. 2000-tallet innledes med delprivatiseringen av Telenor i 2000. Parallelt med disse endringene ser vi en gradvis konkurranseutsetting av telesektoren, i form av en skrittvis markedsåpning fra inngangen av 1980-tallet.

3 Endringer i norsk elektrisitetsforsyning 1970 til 2006

Den norske elektrisitetsforsyningen har siden den tidlige utviklingen av systemet vært basert på lokale kraftverk med hovedsakelig kommunalt eierskap. Derfor har staten hatt en mer begrenset rolle i elektrisitetsforsyningen enn i de andre sektorene. Dette kapitlet konsenterer seg likevel om staten engasjement, ettersom det er temaet for denne oppgaven.

Etter hvert som teknologien for overføring av kraft over større avstand utviklet seg, ble de lokale og regionale systemene koblet sammen. I 1930 kom den første regionale samkjøringsorganisasjonen,¹⁷³ og dermed den første organiserte samdriften av ulike kraftverk. I 1971 ble de regionale samkjøringsorganisasjonene samlet i organisasjonen Samkjøringen av kraftverkene i Norge, kalt Samkjøringen. Dette markerte starten på den nasjonale drifts- og koordineringssystemet. Statens engasjement i sektoren var imidlertid fortsatt sterkt begrenset gjennom et desentralisert, offentlig eierskap til produksjonen, og systemet var driftet gjennom samarbeid mellom kraftselskapene i Samkjøringen. Her skiller utviklingen av et nasjonalt system for elektrisitetsforsyning seg sterkt fra utviklingen av det nasjonale telesystemet, der staten fra midten av 1970 hadde full kontroll. Det norske elektrisitetsystemet skiller seg også fra andre europeiske systemer.¹⁷⁴ Etter andre verdenskrig styrket likevel staten sin stilling ved å bygge ut produksjons- og overføringskapasitet. Den statlige andelen av elektrisitetsproduksjonen økte fra 10% i 1945 til 30% i 1965.¹⁷⁵ I tillegg stod staten i stor grad for utbygging av det såkalte stamlinjenettet, det vil si overføringslinjer, som var en forutsetning for et nasjonalt sammenkoblet system. Staten eide på midten av 1960-årene 90% av stamlinjenettet.¹⁷⁶

Siden systemets begynnelse, men særlig siden utviklingen av samkjøringsorganisasjonene i mellomkrigstiden, har det pågått en debatt om statens rolle i elektrisitetssektoren. De lokale kraftselskapene så med skepsis på statlig inngripen og fremmet ulike samarbeidsformer som alternativ til statlig engasjement. De ønsket altså en kompensatorisk stat,¹⁷⁷ noe staten i stor grad aksepterte. Staten påtok seg dermed oppgaven med å tre inn der interessen var lav eller investeringene svært høye.¹⁷⁸ At staten fikk en kompensatorisk rolle, vil ikke si at den var passiv i

¹⁷³ ”Samkjøringen av kraftverkene i Norge” ble etablert som en sammenslåing av de regionale samkjøringsorganisasjonene som skrittvis ble etablert etter stiftelsen av Samkjøringen på Østlandet i 1932. En ”samkjøring” er en organisasjon bestående av kraftverk som samarbeider om produksjon, overføring, utbygging, drift og vedlikehold av felles nettverkslinjer. Samkjøring mellom mindre kraftverk blir sett på som en alternativ modell til et integrert storselskap eller et sentralstyrt system ettersom man i et elektrisitetsystem er avhengig av stabil tilførsel av kraft. Stemmene fordeles etter produksjonsomfang.

¹⁷⁴ Skjold og Thue 2007, 20: I Frankrike og Storbritannia ble elektrisitetsforsyningen nasjonalisert etter andre verdenskrig, i Sverige har det statlige selskapet Vattenfall hatt en mye mer dominerende stilling enn Statkraft.

¹⁷⁵ Skjold 2006, 20.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Begrepet ”kompensatorisk stat” brukes også av Sejersted i beskrivelsen av hvordan staten i Norge påtok seg oppgaver som i andre land tilfalt storkapital og storborgerskap, særlig fra mellomkrigstiden og under den sosialdemokratiske orden. Sejersted 1993, 183-93.

¹⁷⁸ Skjold og Thue 2007, 274-75.

utviklingen av elektrisitetssystemet. Eksempler på strategisk statlig engasjement var utviklingen av samarbeidsorganer som Samkjøringen og Sentralnettsordningen.¹⁷⁹ I begge disse var staten en pådriver, men godtok en rolle på lik linje med de lokale og regionale kraftverkene. Institusjonene var da også kompromisser mellom statlige prioriteringer og kraftverkernes interesser.¹⁸⁰

Dette kapittelet søker å gi en fremstilling av endringer i statlig engasjement innen norsk elektrisitetssektor fra 1970 til 2006. Grunnlaget for fremstillingen og strukturen for kapittelet er det komparative rammeverket som ble fremlagt i kapittel 1 og problemstillingene fremlagt i introduksjonen til telekapittelet.

Styringsendringer i statens elektrisitetsforsyning

Ved inngangen til 1970-tallet ble det som nevnt etablert to nye institusjoner utenfor det statlige rammeverket: Samkjøringen og Sentralnettsordningen. I tillegg etablerte Samkjøringen i 1971 den såkalte kraftbørsen.¹⁸¹ Selv om kraftbørsen var begrenset til omsetning av tilfeldig kraft,¹⁸² representerte den likevel en institusjonell nyvinning med bruk av markedsmekanismer for kraftomsetning. Statens innflytelse i dette styringssystemet ble, i tråd med tidligere praksis, aktivt begrenset på tross av statens stadig større rolle både på produksjons- og overføringssiden. Begrensningene skjedde blant annet gjennom at Samkjøringen satte et tak for stemmeandeler til 30 %, en ordning innført for å begrense statens makt.¹⁸³

Den statlige delen av energisektoren gjennomgikk allerede i 1960 en stor omorganisering da Norges vassdrags- og energivesen (NVE)¹⁸⁴ ble delt i fire direktorater: Administrasjonsdirektoratet, Vassdragsdirektoratet, Elektrisitetsdirektoratet og et direktorat for statskraftverkene, etter hvert kun omtalt som Statskraftverkene. Argumentene for direktoratsmodellen var mer selvstendige enheter, felles ledelse, samlet fagmiljø og bedre samarbeid.¹⁸⁵ Opprettelse av direktorater var som nevnt en trendens i statsforvaltningen fra 1950-tallet, begrunnet i behovet for å avlaste departementene. Omorganiseringen kan sees på som en form for fristilling, men av en annen karakter enn det som omtales som indre fristilling i denne oppgaven i og med at

¹⁷⁹ Sentralnettsordningen ble etablert for Østlandet i 1959, og ble senere utvidet. Det var en ordning som skulle sikre utbygging av stamlinjer, samt et enhetlig system for tilgang og bruk av stamlinjenettet.

Sentralnettsordningen bevarte det lokale eierskapet, men innførte enhetlige standarder for utbygging, bruk og tilgang. Dermed kombinerte denne ordningen sentralisert drift med desentralisert eierskap.

¹⁸⁰ For utviklingen av Samkjøringen se Skjold og Thue 2007, 256-73, for utviklingen av Sentralnettsordningen se Skjold og Thue 2007 193-225.

¹⁸¹ Skjold og Thue 2007, 350-58 Kraftbørsen var et nytt omsetningssystem for tilfeldig kraft. Tidligere var kraften prissatt av styrene i samkjøringsorganisasjonene på grunnlag av produksjons- og forbruksprognoser.

¹⁸² Tilfeldig kraft, også kalt overskuddskraft, var kraft som var til overs når kraftselskapene hadde innfridd sine leveringsforpliktelser i fastkraftkontraktene.

¹⁸³ Skjold og Thue 2007, 272.

¹⁸⁴ Skiftet navn i 1998 til Norges vassdrags- og energidirektorat, går fortsatt under navnet NVE.

¹⁸⁵ Skjold 2006, 199-206.

tilknytningsformen ikke endret karakter etter skjemaet i figur 1.1.¹⁸⁶ Mot slutten av 1960-tallet og på 1970-tallet kom det derimot et kritisk søkelys på den fellesorganiseringen som var formålet med direktoratsmodellen.

Indre fristilling av Statskraftverkene

Under debattene om energimeldingene i 1969 og 1975 kom det kritikk mot Statskraftverkene stilling. Det ble påstått Statskraftverkene fikk en fordelaktig behandling i konsesjonssaker ettersom NVE var et lukket ingeniørfelleskap, og at bukken dermed passet havresekken. I tillegg til kritikk rettet spesielt mot forholdet mellom NVE og Statskraftverkene, hadde påstandene forgreininger til en mer prinsipiell kritikk fra de borgerlige partiene om statens dobbeltrolle som forvalter og markedsaktør. Argumentene for et samlet NVE stod likevel fortsatt sterkt ved inngangen til 1980-tallet, og det var ingen tegn til ytterligere fristilling av Statskraftverkene.¹⁸⁷

Yngve Nilsen skriver at i etterkant av energimeldingen fra 1979/80,¹⁸⁸ økte presset på utredninger rundt Statskraftverkene tilknytningsform.¹⁸⁹ I Statskraftverkene og internt i det nyopprettede (1978) Olje- og energidepartementet (OED) fantes det sterke krefter som så med skepsis på NVEs daværende organisasjon. Etter debatten om energimeldingen i 1980, nedsatte Ap-regjeringens olje- og energiminister Arvid Johanson ”NVE-utvalget”, som skulle utrede tilknytningsform og administrasjonsmodell for Statskraftverkene.¹⁹⁰

Ledelsen i Statskraftverkene ønsket ytterligere fristilling, men hadde en vanskelig posisjon i debatten. Statskraftverkene hadde argumentert hardt imot påstandene om at de fikk fordelaktig behandling med de tette båndene til NVE. Ettersom ”bukken og havresekken” var det mest sentrale argumentet for fristilling, ville en fristillingsargumentasjon fra Statskraftverkene sin side undergrave deres troverdighet i dette spørsmålet. I tillegg var Statskraftverkene bundet av NVEs samlede innspill i fristillingsspørsmålet, og der hadde Administrasjonsdirektoratet hånden på rattet. Løsningen for Statskraftverkene ble konsulentfirmaet Hartmark-Iras.¹⁹¹ I 1979 engasjerte direktør i Statskraftverkene Sigurd Aalefjær Hartmark-Iras til å utarbeide en rapport om Statskraftverkene stilling. Rapporten redefinerte fristillingsspørsmålet fra energipolitikk og det politisk betente rollefordelingsspørsmålet til å dreie seg om en modernisering og effektivisering av forvaltningen.¹⁹² I tillegg til å veie ulike tilknytningsformer opp mot hverandre, brukte

¹⁸⁶ Christensen m.fl. (red.) 2002, 34-40 Skriver om utvikling av direktoratenes rolle i perioden 1945-1975, og skiller således dette fra fristillingsprosessen som kommer etter 1975. Direktoratene ble opprettet i en tanke om å avlaste statsråd og departement for rutinemessige oppgaver.

¹⁸⁷ Skjold og Thue 2007, 231-232.

¹⁸⁸ St.meld. nr. 54 (1979 – 1980). Nilsen opererer med både ”energimeldingen fra 1979” s.235, og ”energimeldingen fra 1980” s. 230.

¹⁸⁹ Nilsen og Thue 2006, 235.

¹⁹⁰ NOU 1982: 18, Utvalget går både under navnet ”NVE-utvalget” og ”Leiro-utvalget”, etter lederen Lars Leiro. Jeg vil bruke betegnelsen ”NVE-utvalget”.

¹⁹¹ Skjold og Thue 2007, 232-33.

¹⁹² Hartmark-Iras 1979, ”Organisering av en mer frittstående etat for statens kraftutbygging”.

Hartmark-Iras mye plass på behovet for intern omorganisering. Dette var et nytt fokus i en fristillingsdebatt med forgreininger til 60- og 70-tallet.¹⁹³ Den store utfordringen var, ifølge Hartmark-Iras, å skape en ”tidsmessig organisasjonsstruktur”,¹⁹⁴ og de vektla derfor ”sammenlignbare organisasjonsstrukturer” fra privat og offentlig sektor.¹⁹⁵

NVE-utvalgets utredning forelå i juni 1982. De leverte dermed sin innstilling til Willoch I-regjeringens olje- og energiminister Vidkunn Hveding (H). Utvalget var samlet om behovet for intern omorganisering, men delt i fristillingsspørsmålet. Flertallet på tre ønsket videreføring av direktoratsmodellen, men ønsket at Statskraftverkene skulle overta ansvar for personale, juss og økonomi. Mindretallet på to var enig i det siste, men mente at man burde gå inn for full fristilling ved å opprette et statsaksjeselskap. Hovedargumentasjonen fra mindretallet var behovet for et skille mellom Statskraftverkens forretning og NVEs forvaltningsansvar,¹⁹⁶ mens flertallet videreførte argumentasjonen om et samlet fagmiljø.¹⁹⁷ En omfattende høringsrunde viste relativt bred støtte til utskillelse av Statskraftverkene, men uenighet om ny organisasjonsform. Forkjemperne for fortsatt direktoratsmodell fikk støtte fra blant annet arbeidstakerorganisasjonene YS og LO, samt Administrasjonsdirektoratet i NVE, som var blitt foreslått nedlagt i forbindelse med omorganiseringen.¹⁹⁸

Verken Vidkunn Hveding eller hans etterfølger i Willoch II-regjeringen, Kåre Kristiansen (KrF), lot seg lamme av uenigheten i utvalget og høringsrunden. Høsten 1983 engasjerte OED Hartmark-Iras for å utarbeide en organisasjonsskisse for Statskraftverkene som ”selvstendig virksomhet”.¹⁹⁹ Igjen bidro konsulentfirmaet med å dra fokuset mot intern omorganisering fremfor overordnede spørsmål om politisk kontroll, energipolitikk og rollefordeling. Den interne omorganiseringen ble det sentrale punktet, og dette ble satt i sammenheng med Statskraftverkens behov for ”nødvendig frihet til å endre/tilpasse organisasjonen”²⁰⁰ og deres behov for ”å kunne fungere som selvstendig virksomhet”.²⁰¹

Da departementene i januar 1984 startet arbeidet med nye organisasjonsmodeller for Statskraftverkene, oppstod det en interdepartemental kamp mellom Finansdepartementet og OED om hvor stor frihet Statskraftverkene skulle ha til selv å styre prosessen. OED vant frem med sitt forsvar for Statskraftverkens frihet, som også var fremhevet av Hartmark-Iras. Slik fikk

¹⁹³ Nilsen og Thue 2006, 243.

¹⁹⁴ Hartmark-Iras 1979, 3.

¹⁹⁵ Hartmark-Iras 1979, 12-13, Av offentlige etater er det Televerket det vises til, ellers nevnes blant annet svenske Vattenfall, Oslo lysverker og Akergruppen.

¹⁹⁶ NOU 1982: 18, 10-11.

¹⁹⁷ NOU 1982: 18, 62.

¹⁹⁸ Nilsen og Thue 2006, 237-38.

¹⁹⁹ Hartmark-Iras, 1983 ”Vurdering av statskraftverkens behov for utbygging av funksjoner få å kunne fungere som selvstendig virksomhet”.

²⁰⁰ Hartmark-Iras 1983, 2.

²⁰¹ Hartmark-Iras 1983, 1.

Statskraftverkene selv kontroll over den videre prosessen.²⁰² Nilsen skriver: ”(a)t statskraftverkene fikk legge premissene for sin egen omorganisering, betydde startpunktet for Hartmark-Iras’ storhetstid ved bedriften”.²⁰³ Han begrunner dette blant annet med at ”(d)et organisasjonsplottet Hartmark-Iras hadde presentert i sin første rapport fra 1979, [ble] stort sett stående ved opprettelsen av Statkraft i 1986”.²⁰⁴

Konsulentfirmaets sentrale rolle, i samspill med Statskraftverkene og OED, er vanskelig å komme vekk fra. Hartmark-Iras var sentral i å redefinere fristillingsspørsmålet vekk fra politisk betente spørsmål over til en tilsynelatende ”teknisk” debatt om behovet for fleksibilitet, effektivisering og en moderne organisasjon. Dette var trolig avgjørende for å løse opp de fastlåste politiske blokkene i fristillingsdebatten. Stortingsproposisjonen *Om endringer i Norges vassdrags og elektrisitetsvesens organisasjon* fra 1985 fokuserte også på Statskraftverkene som en moderne bedrift:

Det viktigste tiltaket for å styrke og effektivisere NVE vil etter departementets syn være å bygge ut Statskraftverkene slik at det kan virke som en selvstendig og moderne bedrift. (...) En utskillelse fra NVE vil ytterligere markere den bedriftsmessige side.²⁰⁵

Stortingsmeldingen foreslo at det skulle opprettes et selvstendig styre for Statskraftverkene, som skulle skilles ut fra NVE og legges direkte under OED. Statsaksjeselskap var fortsatt oppe til diskusjon, men ble valgt bort med argumentasjonen om at Stortinget fortsatt ville kontrollere inntektsgrunnlaget til bedriften gjennom fastsettelse av kraftpriser og leveringsvilkår, og at Statskraftverkene dermed fortsatt burde finansieres over statsbudsjettet. I tillegg ønsket Stortinget og Willoch II-regjeringen at Statskraftverkene skulle forbli under statens lønnsregulativ for ikke å skape lønnskurransen mellom Statskraftverkene og NVE.²⁰⁶ Energi- og industrikomiteen sluttet samlet opp om stortingsmeldingen.²⁰⁷ I stortingsdebatten argumenterte både olje- og energiminister Kåre Kristiansen (Krf) og saksordføreren Kjell Opseth (Ap) eksplisitt med effektivitets-hensyn.²⁰⁸ Den indre fristillingen av Statskraftverkene ble vedtatt i 1985, og fra 1.1.1986 var forvaltningsbedriften Statkraft er faktum.

Det er viktig i denne sammenheng å bemerke at den interne omorganiseringen pågikk parallelt med debatten om tilknytningsform, og at store deler av det nye opplegget for styringsform og organisasjonsstruktur ikke var ferdig utarbeidet da Stortinget fattet sitt vedtak om forvaltningsbedriften Statkraft. Den interne omorganiseringen er tema for de to neste delene.

²⁰² Nilsen og Thue 2006, 244; St. prp. nr. 57 (1984-85), 65.

²⁰³ Nilsen og Thue 2006, 244.

²⁰⁴ Nilsen og Thue 2006, 246.

²⁰⁵ St.prp.nr.57 (1984-1985), 55.

²⁰⁶ St.prp. nr. 57 (1984-85), 56-57.

²⁰⁷ St.prp. nr. 57 (1984-85); Innst. S. nr. 305 (1984-85).

²⁰⁸ Nilsen og Thue 2006, 239; St. tiende perioden 1984-85, 4741.

Mål- og resultatstyring i Statkraft

Mål- og resultatstyring ble i elektrisiteksktoren innført som en del av organisasjonsoppbygget til den nye forvaltningsbedriften Statkraft i 1986. Dermed skiller elektrisiteksktoren seg fra telesektoren der mål- og resultatstyring kom som et frittstående styringstiltak, mens endringer i den formelle organisasjonen lot vente på seg. Ved etableringen av Statkraft stod som nevnt konsulentfirmaet Hartmark-Iras sentralt. Selv om fokuset på mål- og resultatstyring er tydeligere i rapporten til OED fra 1983, synes denne styringsformen å ligge som et innebygd premiss i den sentrale resultatenhets tanken allerede i rapporten til Statskraftverkene skrevet i 1979. Det fremheves at økonomistyring og omorganisering til resultatområder er de sentrale virkemidlene.²⁰⁹ NVE-utvalget var derimot helt eksplisitte i sine uttalelser om mål- og resultatstyring.²¹⁰ Dette fremheves også når utvalgets konklusjoner gjentas i stortingsproposisjonen om omorganiseringen av NVE:

Statskraftverkene mål er produksjon og overføring av elektrisk kraft til de lavest mulige kostnader under hensyn til gitte rammebetingelser. Dette generelle mål må spesifiseres i delmål som gjenspeiles i organisasjonsstrukturen, på en måte at virksomheten blir mål- og resultatorientert.²¹¹

I proposisjonen var innføring av MRS og omorganisering til resultatenheter tydelig ansett som to sider av samme sak: ”Organisasjonen må være mål- og resultatorientert i sin struktur og i sine arbeids- og styringsprosesser.”²¹² Innen elektrisiteksktoren ble altså koblingen mellom mål- og resultatstyring og organisering etter resultatenheter gjort eksplisitt fra starten av. Det ser ikke ut til å ha vært kontrovers rundt fokuset på mål- og resultatstyring. Endringen i styringsform ble da heller ikke trukket frem som det sentrale ved omorganiseringen, verken fra tilhengere eller kritikere. Oppmerksomheten ble heller rettet mot debatten om tilknytningsform, og delvis mot den strukturelle omorganiseringen til resultatenheter.

Resultatenheter i Statkraft

”I ettertid fremstår den omorganiseringen som fulgte i kjølvannet av fristillingen fra NVE, som minst like dramatisk som fristillingen i seg selv.”²¹³ Slik omtaler Nilsen den strukturelle omorganiseringen som kom med etableringen av Statkraft i 1986. Statskraftverkene hadde vært

²⁰⁹ Hartmark-Iras 1979, 3-4. Det skrives blant annet ”at man i dag er lite resultatorientert nedover i organisasjonen”, videre at ”etablering av planleggings- og rapporteringsrutiner (som) er nødvendige for å ha kontroll og styring med Statskraftverkene økonomi på kort og lang sikt,” og at det må skapes ”policymessige rammer som de enkelte divisjonene skal arbeide innenfor og kontrollere at disse rammene blir respektert.” Dette, sammen med det klare fokuset på omorganisering til resultatenheter, tolker jeg som at mål- og resultatstyring ligger implisitt som styringssystem allerede i 1979. I rapporten fra 1983 kommer det derimot tydeligere frem gjennom sitater som: ”Å etablere ensartede økonomiske vurderingsprinsipper og sammenheng mellom overordnet økonomisk vurdering og vurdering på avdelings-/kontornivå.” Hartmark-Iras, 1983, 3.

²¹⁰ NOU 1982: 18, 10, 62.

²¹¹ St. prp. nr. 57 (1984-85), 18 (referanse til NVE-utvalgets arbeid).

²¹² St. prp. nr. 57 (1984-85), 22 (referanse til anbefalinger fra NVE-utvalget).

²¹³ Nilsen og Thue 2006, 242.

organisert etter funksjonsmodell, basert på tanken om ”prosjektrettet totalentreprise”.²¹⁴ (se vedlegg 6 for NVE og Statkraftverkene per 1982) Statskrafts organisasjonsmodell tok derimot utgangspunkt i tanken om resultatenheter, i form av divisjoner. Dette var kjernepunktet i Hartmark-Iras sitt organisasjonsopplegg: ”Vi vil imidlertid bemerke at en effektiv økonomisk styring forutsetter at virksomheten er inndelt i hensiktsmessige og klart definerte resultatområder.”²¹⁵ Konsulentfirmaets innflytelse over prosessen kan, i tillegg til det nevnte tette forholdet med Statkraftverkene og OED, spores blant annet i det store sammenfallet mellom den organisasjonsstrukturen som Hartmark-Iras presenterte i 1979 og det forslaget som ble lagt frem i stortingsproposisjonen fra 1985.²¹⁶ Begge organisasjonskissene baserer seg på en bedriftsstruktur med utgangspunkt i resultatenheter.²¹⁷ (se vedlegg 7 – Hartmark-Iras’ skisse for et selvstendig Statkraft 1979 og vedlegg 8 – Statkrafts nye organisasjon fra 1.1. 1986)

I likhet med de øvrige forslagene i proposisjonen ser endringene av den formelle organisasjonen ikke ut til å ha vært kontroversiell i Stortinget.²¹⁸ Industri- og energikomiteen bemerket noen forhold knyttet til den nye organiseringen, men dette gikk på ansvarsforholdet mellom resultatenheter, ikke på organisasjonsmodellen.²¹⁹ Stortingsproposisjonen la, i tråd med forslaget fra Hartmark-Iras, opp til en deling i tre resultatenheter: Anlegg, Drift og Plan. I tillegg skulle det opprettes to sterke staber for Personal/Administrasjon og Økonomi, som skulle overta arbeidsoppgavene til det tidligere Administrasjonsdirektoratet i NVE.²²⁰ Delingen av de to tidligere tekniske funksjonene i tre resultatenheter, kalt divisjoner, innebar en oppsplitting av den tradisjonsrike Bygningsavdelingen, en oppsplitting som var kjernen i strategien om ”prosjektrettet totalentreprise”.²²¹ Argumentet for å dele Bygningsavdelingen i en plandivisjon og en anleggsdivisjon var at den eksisterende modellen medførte en ”sammenblanding av ansvar for planoverslag og utførelse som svekker muligheten for effektiv kontroll med økonomi og kostnader”.²²² Det var altså effektivitet og rollesammenblanding som var argumentasjonen for å splitte Bygningsavdelingen. Det ble henvist til utredningen fra Hartmark-Iras og utredninger fra Statkraftverkene.²²³ I forslaget lå det også inne at Anleggsdivisjonen, dvs. entreprenørvirksomheten, skulle kontrolleres gjennom en fiktiv konkurranse der de skulle komme med anbud til

²¹⁴ Strategien om ”prosjektrettet totalentreprise” ble etablert med opprettelsen av Bygningsavdelingen i 1948 med argumentasjon om behovet for en samlet strategi for utbygging.

²¹⁵ Hartmark-Iras 1983, 9, min understrekning.

²¹⁶ St.prp. nr. 57 (1984-85), 65.

²¹⁷ Både Hartmark-Iras-rapportene og stortingsdokumentene omtaler resultatenheter vekselvis som ”resultatområder” og ”divisjoner”.

²¹⁸ Dette begrunnes i at en helhetlig energi- og industrikomite stilt seg bak den interne omorganiseringen. Komiteen har ingen merknader til forslaget om divisjonering.

²¹⁹ Innst. S. nr. 305 (1984-85), 5.

²²⁰ St.prp. nr. 57 (1984-85), 61-67; Nilsen og Thue 2006, 246.

²²¹ Skjold 2006, 62-64.

²²² St.prp.nr.57 (1984-85), 62.

²²³ Ibid.

Plandivisjonen, og der dette skulle gi grunnlag for Plandivisjonens kontroll over Anleggsdivisjonen: ”Hensikten er at anleggsdivisjonen skal bli kontrollert av Plandivisjonen på samme måte som en privat entreprenør.”²²⁴ Selv om det verken i Stortinget eller i høringsrunden ser ut til å ha vært prinsipiell kritikk av divisjonsmodellen,²²⁵ kom deler av fagbevegelsen med en slik kritikk. Arbeidsmandsforbundet, som var den mest sentrale fagorganisasjonen i Statskraftverkene/ Statkraft, skal ha uttalt at divisjonering var ”første skritt i en privatiseringsprosess” som igjen kunne resultere i ”en avvikling av anleggsvirksomhet i egenregi”.²²⁶ Slike holdninger var ikke å finne i stortingsproposisjonens gjengivelse av høringsrunden. LO skriver i sitt høringsbrev: ”Spørsmålet om den interne omorganiseringen vil følgelig bli gjenstand for forhandlinger og drøftninger mellom virksomhetens ledelse og arbeidstakerorganisasjoner i tråd med lov- og avtaleverket.”²²⁷ Jeg skal se nærmere på Anleggsdivisjonens og dermed entreprenørvirksomhetens skjebne senere i dette kapitlet under *Oppsplitting og konserndannelse i elektrisitetssektoren*.

Nilsen trekker frem at den interne omorganiseringen førte med seg en oppblomstring av direktørtitler, og skriver at dette igjen hang sammen med at divisjonsorganiseringen var motivert av en skjult lønnskamp for lederne. Statskraftverkene ønsket egentlig å etablere seg som statsaksjeselskap, blant annet for å fristille dem fra statens lønnsregulativ. Statsaksjeselskap ble som nevnt avvist til fordel for politisk kontroll med kraftpriser, leveringsvilkår og lønnsnivå i sektoren. Nilsen hevder at da statsaksjeselskapet ble uaktuelt, ble den interne omorganiseringen løsningen for å tøyne statens lønnsystem til det ytterste gjennom å oppjustere ledernes titler og tilhørende lønn.²²⁸ Problemstillingene rundt fagforeningenes posisjon og endrede lønnsforhold for ledere kommer jeg tilbake til.

Kulturell endring i elektrisitetsbransjen

Organisasjonskonseptet til Hartmark-Iras bidro til å dra den nyetablerte forvaltningsbedriften Statskraftverkene i retning av mer bedriftstenkning. Dette var også, som vist, et uttalt mål med omorganiseringen. Her var både den formelle fristillingen, innføringen av mål- og resultatstyring og den interne omorganiseringen viktig. Statkraft skulle bli en ”moderne bedrift”.²²⁹ Tanken om å erstatte prosjektrettet totalentreprise med en ordning der Plandivisjonen kontrollerte Anleggsdivisjonen som om det var et privat firma, var ifølge Nilsen et av tilfellene ”hvor

²²⁴ St.prp.nr.57 (1984-85), 65.

²²⁵ Dette baserer seg på komitéinnstillingen og gjengivelsen av høringsrunden i stortingsproposisjonen. LO skriver i sitt høringsbrev: ”Spørsmålet om den interne omorganiseringen vil følgelig bli gjenstand for forhandlinger og drøftninger mellom virksomhetens ledelse og arbeidstakerorganisasjoner i tråd med lov- og avtaleverket.” St.prp.nr.57 (1984-85), 139.

²²⁶ Nilsen og Thue, 2006, 246.

²²⁷ St.prp.nr.57 (1984-85), 139.

²²⁸ Nilsen og Thue 2006, 248-250.

²²⁹ St.prp.nr.57 (1984-1985), 55.

organisasjonskartet virkelig buttet imot tunge, kulturelle føringer”.²³⁰ Denne omleggingen førte til at tidligere kollegaer nå skulle kontrollere hverandre. Den nye organisasjonsformen fordret også nyansettelser av personale med økonomisk-administrativ erfaring fremfor erfaring innen bransjen.²³¹ Selv om vi finner kulturelle endringer i forbindelse med etableringen av Statkraft i 1986, ser det ut til at fokuset på endring av bedriftskultur økte betraktelig med overgangen fra forvaltningsbedrift til statsforetak i 1992 i etterkant av den nye energiloven i 1991. Etableringen av statsforetaket og den nye energiloven behandler jeg senere i dette kapitlet under henholdsvis *Selskapifisering og Konkurransetsetting i elektrisitetssektoren*.

Et internt Statkraft-notat fra 2000 omtaler tiden fra 1992 til 1996 som en sentral periode for kulturell forandring, som ”innebar sterk omstilling av virksomheten fra forvaltningskultur til forretningsorientert kultur”.²³² Energiloven og selskapifiseringen av Statkraft endret som vi skal se hele systemet for omsetting av kraft i Norge. Ved etableringen av Statkraft SF fikk bedriften klar beskjed om å drive forretning. I vedtektene het det at ”Statkraft SF skal drives etter forretningsmessige prinsipper”.²³³ Innen kort tid kom også en bedriftsvisjon på plass, og arbeidet med strategiplaner ble satt i gang.²³⁴ Fokuset på salg og marked ble stadig sterkere som konsekvens av det nye markedsregimet som energiloven etablerte. Thue skriver at statskraftverkenes sjel vandret fra kraftutbygging til marked og fra byggeplass til møterom.²³⁵

Det ser derimot ut til at kulturendringen ikke fikk like stort gjennomslag i alle deler av bedriften. Ifølge en organisasjonskartlegging i 1993 var det stor kulturforskjell mellom markedsdivisjonen og regionene, både når det gjaldt identifikasjon med bedriften, forholdet til fagforeninger, ønsket om stabilitet og synet på belønningssystemer. Dette så ut til å knytte seg til ulike prioriteringer mellom produksjon og marked. Da en ny organisasjonsundersøkelse ble gjennomført i 1997, var tilfredsheten og villigheten til endring noe høyere, men det var fortsatt klare kulturkonflikter etter tidligere mønstre.²³⁶

Eierskapsendringer i statens elektrisitetsforsyning

Det sterke lokale eierskapet var som nevnt et kjennetegn ved det norske elektrisitetssystemet. Staten har i Norge aldri vært dominerende eier i kraftproduksjonen. Tiden fra 1970 til 2006 skiller seg likevel fra den foregående perioden ved at staten heller ikke økte sin andel av produksjonen. Fra 1970 til 2006 forble statens andel av produksjonen liggende stabilt på rundt 30%.²³⁷ På tross

²³⁰ Nilsen og Thue 2006, 248.

²³¹ Nilsen og Thue 2006, 254-57.

²³² Sitatet er hentet fra Nilsen og Thue 2006,307, men refererer til et notat fremlagt i styremøte 29.8.2000

”Søknad om utvidelse av foretakskapital og økt låneramme for Statkraft SF”.

²³³ Nilsen og Thue 2006, 301.

²³⁴ Nilsen og Thue 2006, 306.

²³⁵ Nilsen og Thue 2006, 308.

²³⁶ Nilsen og Thue 2006, 313-18.

²³⁷ Nilsen og Thue 2006, 24.

av stabil produksjonsandel styrket staten sitt eierskap i elektrisitetssektoren. Dette skjedde først og fremst gjennom at staten overtok kontrollen og driften av det sentrale stamnettet gjennom etableringen av Statnett. Parallelt med økt statlig kontroll i sektoren, skjedde store endringer i organiseringen av det statlige eierskapet. Den videre fristillingen, selskapifiseringen, må sies å ha svekket statens direkte eierskapskontroll i elektrisitetssektoren. Det ser altså ut til å være to parallelle endringer i det statlige eierskapet, der staten økte sitt eierskap, men samtidig svekket den direkte kontrollen med dette eierskapet.

Selskapifisering: fra forvaltningsbedrift til Statkraft AS og Statnett SF

Indre fristilling av Statskraftverkene kom altså på midten av 1980-tallet, men friheten til forvaltningsbedriften var fortsatt begrenset av Stortingets og departementets formelle kontroll.²³⁸ I 1990 hevdet Statkrafts direktør Gunnar Vatten at ”(d)etaljstyringen av bedriften Statkraft er i dag sterkere enn tilfellet var mens Statkraft fortsatt var et direktorat innen NVE”.²³⁹ Denne oppfatningen ble også delt av Statskrafts styreleder, Thor Listau.²⁴⁰ Aksjeselskapsmodellen, som var Statskrafts ønske, ble altså avvist tilfordel for indre fristilling på grunn av ønsket om fortsatt politisk kontroll. På midten av 1980-tallet hadde aksjeselskap eller statsaksjeselskap få tilhenger i det politiske landskapet.²⁴¹ Den indre fristillingen ble da også foreslått og gjennomført under Willoch sine Høyre-dominerte regjeringer.

Parallelt med den indre fristillingen av Statkraft hadde det pågått en debatt om ny energilov og restrukturering av kraftbransjen. Et offentlig energilovutvalg leverte i 1985 en utredning der det foreslo en rasjonalisering og sentralisering av kraftbransjens rundt 450 enheter til en struktur med fylkesbaserte kraftverk med omkring 20 enheter. Det var en slik planmessig restrukturering som var utgangspunktet da Brundtland II-regjeringens olje- og energiminister Arne Øien i april 1989 kom med forslag til ny energilov.²⁴² Samme år relanserte Hermansen-utvalget som nevnt debatten om tilknytningsformer, men konkluderte med videreføring av forvaltningsbedrift for Statkraft, som for de andre forvaltningsbedriftene. Utvalget åpnet for utvidede fullmakter og fremhevet fortsatt satsning på intern omorganisering og mål- og resultatstyring, men anbefalte ikke endret tilknytningsform.²⁴³ I 1989 lå det altså an til en storstilt og planmessig restrukturering av kraftsektoren, og videreføring av Statkraft som forvaltningsbedrift.

Brundtland II-regjeringen ble avsatt etter stortingsvalget høsten 1989. Den påfølgende Syse-regjeringen, med olje- og energiminister Eivind Reiten (Sp) i spissen, kom raskt med et nytt

²³⁸ Nilsen og Thue 2006, 258.

²³⁹ Sitatet er hentet fra Nilsen og Thue 2006, 286. Det stammer fra et foredrag Vatten holdt for Statskrafts styre, og som var vedlagt styremøtepapirene 05. august 1991.

²⁴⁰ Nilsen og Thue 2006, 286.

²⁴¹ Nilsen og Thue 2006, 242.

²⁴² Nilsen og Thue 2006, 284.

²⁴³ NOU 1989: 5, 19, 97.

forslag til energilov. Denne ble vedtatt i 1991, og åpnet, slik jeg altså skal gå nærmere inn på senere i kapittelet, for den mest gjennomgripende omorganiseringen av statens eierskap i norsk kraftforsyning. Ved innføring av full konkurranse på kraftforsyningen skulle markedsmekanismer styre elektrisitetssektoren.

Reitens energilov tok tilsynelatende ikke stilling til tilknytningsform og organisering av statens eierskap. Det nye markedsregimet forutsatte likevel store endringer. Energiloven ble lagt frem i 1990 og vedtatt i 1991. Det ble dermed Brundtland III-regjeringen som satte den ut i livet, og som fikk i oppgave å tilpasse eierskapsstrukturene til det nye regimet. Et statssekretærutvalg gjennomgikk forvaltningsbedriftenes organisasjonsform. Samtidig utredet et annet utvalg, med blant andre Tormod Hermansen, et forslag til ny lov om statsforetak.²⁴⁴ Forslaget fra Brundtland III-regjeringen ble en deling av Statkraft i to statsforetak etter ny lov om statsforetak, med ett produksjonsselskap Statkraft SF og ett nettselskap Statnett SF. På tross av streik blant Statskrafts ansatte og kamp fra ledelsen for å bevare Statkraft samlet, ble utfallet av saken to separate statsforetak.²⁴⁵ Denne organiseringen trådte i kraft ved inngangen til 1992. Statkraft tapte dermed kampen om å bevare selskapet samlet, og det fikk heller ikke i denne gangen oppfylt sitt ønske om aksjeselskap. Ifølge stortingsproposisjonen om den nye statsforetaksloven var statsforetaksformen ”en organisasjonsform som ligger mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjeselskapsmodellen.”²⁴⁶ Skillet mellom statsforetak og statsaksjeselskap var ifølge proposisjonen ”statsforetakets rolle som et sektorpolitisk redskap og statens ansvar for at foretakskreditorene får dekning.”²⁴⁷ Blant annet var statsforetakets styre pålagt å forelegge saker av spesiell betydning for departementet før vedtak i saken.²⁴⁸ Vi ser likevel at ved overgangen fra forvaltningsbedrift til statsforetak ble den sentrale grensen mellom forvaltning og selskapsorganisering kryssset.

Statkraft ble videreført som statsforetak i 12 år. Men i 1. januar 2002 ble eierskapet overført fra OED til Nærings- og handelsdepartementet, og i Bondevik II-regjeringens eierskapsmelding fra 2002 ble det varslet at Statkraft skulle omdannes til aksjeselskap. Statkraft SF ble 1. oktober 2004 omorganisert til aksjeselskap. Vedtaket fikk flertall med Frps støtte til Bondevik II-regjeringens forslag. Opposisjonens kommentarer i næringskomiteens innstilling var krasse, og fokuserte særlig på at aksjeselskapsformen åpnet for delprivatisering: ”(D)ette viser at formålet med omorganiseringa ikke bare handler om ny selskapsform. (...) Proposisjonen etterlater ikke tvil

²⁴⁴ NOU 1991: 8; Skjold og Thue 2007, 484-90; Thue 1996, 115-119; Nilsen og Thue 2006, 284-97.

²⁴⁵ Thue 1996, 117.

²⁴⁶ Ot.prp.nr. 32 (1990-91), 3.

²⁴⁷ Ot.prp.nr. 32 (1990-91), 4.

²⁴⁸ Ibid. I eierskapsmeldingen fra 2006 står det på side 17 derimot at ”(s)tatsforetakene er for alle praktiske formål regulert på samme måte som statsaksjeselskap” Om dette er et uttrykk for at det hele tiden har vært minimale forskjeller på de to selskapsformene, eller om det tyder på en tilnærming mellom statsforetaket og statsaksjeselskapets styringsform har jeg ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på.

om at delprivatisering av Statkraft vil kunne bli utfallet.”²⁴⁹ Eierskapet ble organisert slik at alle Statkraft-aksjene var eid av et rent eierselskap, kalt Statkraft SF, som igjen var 100 % eid av staten ved Nærings- og handelsdepartementet.²⁵⁰ Statkraft AS ble i Stoltenberg II-regjeringens klassifisering av statlig eierskap plassert i kategori 3 ”Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål”.²⁵¹ (se tabell 5.5)

Når det gjelder etableringen av Statnett SF, så lå et skille mellom nettfunksjonen og produksjonsfunksjonen som et forslag allerede i energilovsproposisjonen:

Drift av sentralnettet vil bli en sentral faktor i utformingen av et effektivt kraftmarked. (...) Det er mye som taler for at sentralnettet bør organiseres som egen enhet, uavhengig av selskaper som konkurrerer på markedet.”²⁵²

Hvordan en slik ”enhet uavhengig av selskaper som konkurrerer på markedet” skulle utformes var det derimot ikke tatt stilling til. Dermed ble det maktkamp mellom Statkraft og Samkjøringen om hvem som skulle ha ansvaret, ettersom de var henholdsvis storeier og driftsansvarlig for sentralnettet. Konflikten mellom Samkjøringen og staten, ved Statkraft, var som nevnt ikke ny, men den toppet seg mot slutten av 1980-tallet. Statkraft eide da 85% av sentralnettet, en tredjedel av produksjonsapparatet og stod for halvparten av bruken av sentralnettet.²⁵³ Konflikten økte også rundt Statskrafts monopol på utenlandshandel, Samkjøringens ambisjoner om utviklingen av et datasystem for drift og koordinering av det samlede norske kraftsystem og forslaget om restrukturering av kraftbransjen.²⁵⁴ Samkjøringens talsmenn mente at de var best skikket til å ha kontroll over det nasjonale nettet og de nye markedsmekanismene som energiloven la opp til, og henviste blant annet til deres erfaringer med kraftbørsen.²⁵⁵

Forslaget om etablering av Statnett SF utfordret Samkjøringens posisjon ytterligere. Under debatten i Stortinget, var det knyttet stor spenning til hvem som skulle tillegges ansvaret for driften i det nye systemet. Samkjøringens skjebne ble beseglet av en uventet allianse mellom Brundtland III-regjeringen og Frp. Overraskende støttet Frp regjeringens forslag om å la Statnett overta drift av statens andel i sentralnettet. Thue antyder at Frps stemmegivning kan tilskrives Carl I. Hagens skepsis til kraftbransjens sterke lobbyorganisasjoner som ivret for Samkjøringen som driftsansvarlig.²⁵⁶ Når Statnett skulle drifte sine 85% av sentralnettet, var det ikke lenger rom for Samkjøringen. 1. januar 1993 ble Samkjøringens funksjoner og personell overdratt til Statnett.

²⁴⁹ Innst. S. nr. 248 (2003-2004), 3-4.

²⁵⁰ Nilsen og Thue 2006, 372-73.

²⁵¹ St.meld. nr. 13 (2006-2007).

²⁵² Ot.prp. nr. 43 (1989-90), 21.

²⁵³ Skjold og Thue 2007, 458.

²⁵⁴ Skjold og Thue 2007, 457-67.

²⁵⁵ Skjold og Thue 2007, 483-85, Benum 1998, 128 omtaler statsforetaket som en mellomting mellom aksjeselskap og forvaltningsbedrift.

²⁵⁶ Skjold og Thue 2007, 492.

Deretter ble Statnett Marked AS ble skilt ut som datterselskap for å imøtekomme kravene fra kraftbransjen om et skille mellom eier av nettet og markedsfunksjonen.²⁵⁷

Det var i perioden ikke politisk aktuelt å omdanne Statnett til aksjeselskap, selv om saken ble utredet. Statnett SF ble i eierskapsmeldingen fra 2006 plassert i kategori 4 "Selskaper med sektorpolitiske mål".²⁵⁸ (se tabell 5.5) Lars Thue kaller Statnett for "et ektefødt barn av energiloven".²⁵⁹ Organiseringen hadde likevel røtter til tiden før Energiloven, og hang sammen med utviklingen både i energisektoren og en bredere strømning for et skille mellom infrastrukturenes nettfunksjoner og deres tjenesteproduksjon. Denne strømmingen er ekstra interessant i denne oppgaven ettersom den vurdering om nøytralitet i netteierskapet som lå til grunn for delingen av Statkraft (og NSB), ikke ble lagt til grunn i telesektoren der Telenor fikk eierskapet til nettverket.

Oppsplitting og konserndannelse i elektrisitetssektoren

Det første skrittet i retning oppsplitting og konserndannelse i elektrisitetssektoren var delingen av Statkraft i 1992. Kraftbransjen hadde allerede et mangfold av selskaper, så når kraftregimet ble endret fra samarbeid til konkurranse, var allerede et mangfold av selskaper på plass. I den videre prosessen ble det dermed konkurranseutsetting og deretter salg av deler av virksomheten i Statkraft og Statnett som stod sentralt. I 2006 var både Statkraft AS og Statnett SF hel- eller deleiere i flere datterselskaper, og var i så måte fullverdige konsern.²⁶⁰ Det er utenfor denne oppgavens rekkevidde å se på hele konsernutviklingen. Jeg skal derfor kun ta for meg skjebnen til entreprenørvirksomheten i de to selskapene, samt kommentere energibedriftenes engasjement i telesektoren.

Allerede ved etableringen av Statskraft som forvaltningsbedrift, var det som tidligere nevnt en diskusjon om bruk av anbud på entreprenørvirksomheten, organisert i Anleggsdivisjonen. Utskillelse av entreprenørvirksomheten hadde derfor lenge vært aktuelt, og var en del av utredningen som lå til grunn for etableringen av Statkraft SF i 1992.²⁶¹ Plandivisjonen og Anleggsdivisjonen ble først slått sammen igjen til én resultatenhed: Teknologi og utbygging. Denne enheten ble allerede i 1993 skilt ut som to heleide datterselskaper: Statkraft Anlegg AS og Statkraft Engineering AS. Statkraft Anlegg ble solgt i 2001. Statkraft Engineering AS kjøpte i perioden 1997-2000 opp aksjene i Grøner Holding AS, og ble hetende Statkraft Grøner AS. Statkraft solgte i 2003 alle sine aksjer til Sveriges største konsulentfirma SWECO.²⁶²

²⁵⁷ Skjold og Thue 2007, 492-93, Thue 1996, 124.

²⁵⁸ St.meld. nr. 13 (2006-2007); Nilsen og Thue 2006, 99-102; Skjold og Thue 2007, 125-27.

²⁵⁹ Skjold og Thue 2007, 497.

²⁶⁰ Statnett, var delt i sju divisjoner og hadde fem datterselskaper eller tilknyttede selskaper, mens Statkraft var delt i fire forretningsområder; Produksjon og Marked, Ny energi, Regionale selskaper og Finansielle investeringer, hvorav alle hadde datterselskaper. St.meld. nr. 13 (2006-2007), Statkraft: 99-102, Statnett: 125-27.

²⁶¹ Thue 1996, 116.

²⁶² Nilsen og Thue 2006, 309.

Proessen tok noe lengre tid i Statnett, der utskillelsen av Statnett Entreprenør AS kom i etterkant av en rapport fra konsulentfirmaet ECON, *Effektiviteten i sentralnettet*. Det skal riktignok bemerkes at ECON-rapporten kom i 1997, og at Statnett allerede i 1996 skilte ut transportdelen av bedriften i Statnett Rederi AS.²⁶³ Statnett Rederi AS endret navn til Statnett Transport og ble innlemmet i Statnett Entreprenør AS i 2002. Statnett solgte så i 2003 Statnett Entreprenør.²⁶⁴ Det skulle altså vise seg at Arbeidsmandsforbundet fikk rett i sin påstand om at entreprenørvirksomheten ville bli privatisert, og det både i Statskraft og Statnett. Ifølge Thue ble en rekke andre oppgaver også skilt ut fra Statnett i de følgende årene, ”alt fra gulvvask og snømåking til utbygging og vedlikehold”.²⁶⁵

Energibedriftenes engasjement i telesektoren startet som en konflikt over bedriftsinterne telenettverk. Det var Oslo Lysverker som gikk i front, og deres utgangspunkt var stor misnøye med Televerkets tilbud til Oslo kommune på 1980-tallet. De samarbeidet derfor med TBK om å lage et bedriftsinternt nett for hele Oslo kommune. Dette prosjektet kom i konflikt med Televerket ettersom det interne nettet krysset Televerkets monopollinjer. Televerket fikk prinsipielt medhold, men arbeidet fortsatte under stilltiende aksept. Oslo kommune, Oslo Lysverk og TBK forskjøv således de regulatoriske grensene i teleloven, men dette var bare starten.²⁶⁶ Etter liberalisering av energisektoren i 1991 og selskapifiseringen i elektrisitetsbransjen, etablerte flere av energibedriftene egne resultatenheter for teletjenester. I 1994 startet et prosjekt for etablering av et felles kommersielt teleselskap med utgangspunkt i energibedriftenes infrastruktur. Statnett var i utgangspunktet skeptisk, men kom raskt med. Etter uenighet om strategien, ble resultatet to energisammenslutninger med to ulike forretningsideer innen telesektoren, ElTele og Enitel. Enitel ble i 2001 kjøpt opp av BaneTele, et selskap som var skilt ut fra Jernbaneverket og som skulle levere teletjenester med utgangspunkt i jernbanens fiberoptikknett. ElTele var en allianse med ulike regionale selskaper som alle etter hvert ble kjøpt opp av andre, i hovedsak utenlandske, selskaper.²⁶⁷ I 2003 ble så Bredbåndalliansen stiftet av ulike regionale energiselskaper, og i 2005 valgte den Tormod Hermansen som styreleder. Hans viktigste oppgave var å sikre Bredbåndalliansen eierskap til det som opprinnelig var NSBs teleinfrastruktur, da eid av BaneTele.²⁶⁸ Da Bredbåndalliansen i 2006 fikk kjøpe 50% av BaneTele, gikk Hermansen inn som styreleder i BaneTele.²⁶⁹ Så vidt jeg har forstått, fortsatte Hermansen samtidig som styreleder i

²⁶³ Skjold og Thue 2007, 520-22. Her forklares begge utskillelsene med ECON-rapporten, noe som er overraskende ettersom rapporten ikke kom før i 1997, og første utskillelse skjedde i 1996.

²⁶⁴ <http://www.statnett.no/no/Om-Statnett/Statnetts-historie/> (10.11.2009).

²⁶⁵ Skjold og Thue 2007, 521-22.

²⁶⁶ Thue 2005, 453-55.

²⁶⁷ Thue 2005, 456-60.

²⁶⁸ Eiere i Bredbåndalliansen er BBK (Bergenshalvøens Kommunale Kraftselskap), Agder Energi, Eidsiva Energi, Troms Energi, Lyse Energi og Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk, Thue 2005, 460.

²⁶⁹ NTB 16. november 2006.

Bredbåndsansiansen. Denne utviklingen viser hvordan det med oppsplittings- og konserndannelsesprosessene skjedde en konvergens mellom de tre sektorene innen satsning på leveranse av teletjenester. Jeg følger denne konvergensen videre opp i neste kapittel under *Oppsplitting og konserndannelse i jernbanesektoren*, da særlig utviklingen av BaneTele.

Privatisering av Statkraft AS

I tillegg til privatisering av deler av virksomheten gjennom oppsplitting, ble det på 2000-tallet diskutert om man skulle delprivatisere Statkraft AS gjennom børsnotering. Delprivatisering var lansert allerede av generaldirektør Aalefjær i 1969, og var således ikke en ny tanke. Bondevik II-regjeringen åpnet for delprivatisering i forbindelse med omdannelsen til aksjeselskap i 2002: ”Det vil bli tatt initiativ til å omdanne selskapet til aksjeselskap. Regjeringen vil være åpen for industrielle løsninger der Statkraft inngår, og der staten ikke lenger vil være eiere.”²⁷⁰ I forkant av dette hadde også konsulentfirmaet ECON kommet med en anbefaling av privatisering.²⁷¹ I Stortingets muntlig spørretime 7. mai 2003, stilte Inge Ryan (SV) spørsmål til næringsminister Ansgar Gabrielsen (H) om det forelå planer om å delprivatisere Statkraft. Ministeren svar tyder på at det var politisk vilje, men at det ikke forelå konkrete planer:

Det ligger i Stortingets hender både om man vil omgjøre det til et AS og om man siden vil lage en Statoil-modell med en eventuell delprivatisering. (...) Vi har sagt at det kan være aktuelt med industrielle aktører sammen med Statkraft. Vi har også sagt at vi ser det som naturlig at privat kapital i større grad kommer inn i et slikt selskap i den grad man skal ekspandere utenfor Norge,²⁷²

Det ble ikke noe salg av Statkraft-aksjer under Bondevik II-regjeringen. I 2005 kom Stoltenberg II-regjeringen, som i sin regjeringserklæring stadfestet ”at Statkraft beholdes som et heleid statlig selskap”.²⁷³ Denne politikken ble bekreftet i regjeringens eierskapsmelding i 2006. Privatisering av Statnett har ikke vært aktuell politikk for noen regjering. Bondevik II-regjeringen var også klar på dette i sin eierskapsmelding: ”Regjeringen vurderer det som viktig at staten eier Statnett.”²⁷⁴

Markedsendringer i elektrisitetssektoren

Tradisjonelt har den norske elektrisitetsforsyningen som vist vært eid av lokale kraftverk og driftet gjennom samkjøring. Eierskapet og kontrollen har dermed i all hovedsak vært offentlig, dog ikke statlig, og med noen unntak i form av industribedrifter med privat kraftproduksjon til eget forbruk. Etableringen av den nasjonale Samkjøringen, Sentralnettsordning og kraftbørsen ved inngangen til 1970-tallet var som nevnt viktige markører for innledningen til den nasjonale epoke i elektrisitetssektoren. Kraftbørsen, som var det første innslaget av markedsmekanismer i

²⁷⁰ St. meld. nr. 22 (2001-2002), 125.

²⁷¹ Dagens Næringsliv 09. januar 2001.

²⁷² St.tiende 7.mai 2003, 2742-43.

²⁷³ Soria Moria-erklæringen 2005, 23.

²⁷⁴ St.meld. nr. 22 (2001-2002), 129.

sektoren, omfattet ved etableringen kun tilfeldig kraft. Omsetningen på kraftbørsen tilsvarte omtrent 10% av produksjonen. Hovedregelen var at kraftverkene skulle oppfylle sine leveringsforpliktelser gjennom egen produksjon eller langsiktige fastkraftkontrakter.²⁷⁵ Vi kan derfor ikke snakke om et større kraftmarked før implementeringen av en ny energilov i 1991.

Konkurransetsetting i elektrisitetssektoren

Konkurransetsettingen i den norske elektrisitetssektoren kan deles i to prosesser: innføring av konkurranse på leveranse av kraft og konkurranseutsetting av deler av driften. Det siste av disse har jeg omtalt under *Oppsplitting og konserndannelse i elektrisitetssektoren* tidligere i kapitlet, så her skal vi konsentrere oss om den første. Konkurranse og markedsmekanismer var altså ikke nytt i kraftbransjen, men Energiloven av 1991 må likevel sies å ha vært det totale gjennombrudd for markedstenkningen i elektrisitetssektoren. Daværende NVE-direktør Erling Diesen har omtalt Energiloven som en revolusjon,²⁷⁶ og Edgeir Benum skriver følgende om Energiloven i bind 12 av *Aschehougs norgeshistorie*:

Norge fikk med ett slag Europas mest konkurranseorienterte elektrisitetspolitikk. Landet der offentlig kontroll over kraftressursene helt siden tidlig i århundret hadde vært ansett som så viktig for samfunnet, var blitt et ”foregangsland” i kraftliberalisme.²⁷⁷

At endringen kom ved ”ett slag” er vel noe av en overdrivelse, for som vi skal se var det prosesser i markedsvennlig retning i gang før energiloven ble vedtatt. Men at det var en brå og voldsom endring er det liten tvil om. Energiloven ble som tidligere nevnt vedtatt i 1990 etter forslag fra olje- og energiminister Eivind Reiten (Sp), som satt i posten under Syse-regjeringen korte periode (16.oktober 1989 til 2.november 1990). Loven ble lojalt fulgt opp av den etterfølgende Brundtland III-regjeringen, på tross av at Brundtland II-regjeringen i 1989 hadde lagt fram et forslag til energilov som skisserte en betraktelig mindre markedsvennlig utvikling innen sektoren. Lars Thue omtaler Energiloven, sammen med den påfølgende etableringen av Statkraft SF og Statnett SF, som ”markedsreformen”, og ser disse endringene i tett sammenheng.²⁷⁸ Det er skrevet mye om denne markedsreformen,²⁷⁹ men med oppgavens begrensninger må jeg her nøye meg med en gjennomgang av tingenes forløp og noen antydninger om bakteppet.

Thue fremhever to parallelle prosesser i forkant av Energiloven: utviklingen i kraftbalansen og ”et mer målbevisst arbeid for å endre kraftregimets institusjonelle og lovbaserte ordninger i markedsorientert retning”.²⁸⁰ NVE og Statskraft sine prognoser for kraftbalansen var

²⁷⁵ Nilsen og Thue 2006, 278.

²⁷⁶ Uttalelsen stammer fra 1992, og er sitert både i Benum 2005, 183 og Thue 1996, 87.

²⁷⁷ Benum 2005, 183.

²⁷⁸ Thue 1996, 15.

²⁷⁹ For diskusjon rundt markedsreformen innen elektrisitetsforsyningen se: Thue 1996; Thue 1993; Midttun 1995; Skjold og Thue 2007, 479-493; Nilsen og Thue 2006, 277; Seip 2003, 71-75; Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 129-13.

²⁸⁰ Nilsen og Thue 2006, 282.

grunnlaget for den planorienterte utbyggingen innen den statlige elektrisitetsforsyningen. På midten av 1980-tallet ble det fra flere hold rettet kritikk mot prognoser om et fremtidig underskudd på kraft.²⁸¹ En debatt om prognosene for kraftbalansen ble utløst da konsulentfirmaet Energidata i 1988 lanserte en rapport som hevdet at det frem mot 1990 heller lå an til et stort kraftoverskudd. Konsulentfirmaet kritiserte også omsetningssystemet for å føre til et overutbygd kraftsystem.²⁸² Det kan være verdt å merke seg at både prognosene for, og den faktiske kraftbalansen, avhang av et mangfold faktorer. Samtidig varierte også forståelsen av hvilken kraftbalanse som var hensiktsmessig etter hvilke målsettinger som ble lagt til grunn.²⁸³ Debatten om prognosene faller utenfor denne oppgaven, men når det gjaldt den faktiske kraftbalansen skulle Energidata få rett. Mot slutten av 1980-tallet var det overskudd i kraftbalansen, og Statkraft fikk store problemer med å få avsetning på overskuddskraften.²⁸⁴ Det store overskuddet førte til at prisene på tilfeldig kraft ble betraktelig lavere enn prisene på den kontrakts- og prognosebaserte fastkraften. Dette bidro til at kraftverk med underskudd på sine leveringsforpliktelser søkte å dekke dette gjennom å kjøpe tilfeldig kraft fremfor dyrere fastkraftavtaler. Dette var en utfordring for det etablerte fastkraftsystemet. Samtidig utfordret det halvstatlige Hydro Energi det rådende regimet ytterligere ved, som første aktør, å kjøpe, selge og markedsføre fastkraftavtaler.²⁸⁵ Hydro overtok lokale fastkraftavtaler, noe som førte til at de tidligere innehaverne av disse avtalene fikk store kraftoverskudd. Dette resulterte i ytterligere opphopning av overskuddskraft.²⁸⁶

Daværende direktør i Hydro Energi, Eivind Reiten, må sies å være en av hovedstrategene bak markedsreformen i den norske elektrisitetssektoren. Han var altså både en pionér i markedet og forslagsstiller til den nye energiloven som Olje- og energiminister. Thue beskriver imidlertid et større miljø bak arbeidet for markedsreform. Her var konsulentene i Energidata sentrale aktører, sammen med et fremvoksende økonommiljø med representanter både i Statkraft, forskning, konsulentfirmaer og med sterk forankring i Finansdepartementet og OED. I tillegg til et generelt paradigmeskifte med mer markedsfokus i dette fagøkonomiske miljøet, finnes noen navngitte aktører som spilte en særlig sentral rolle: Einar Hope, økonom ved Senter for anvendt forskning ved Norges Handelshøyskole i Bergen, Arne Øien, økonom og olje- og energiminister i Brundtland II-regjeringen, og Tormod Hermansen, økonom i ulike sentrale roller.²⁸⁷ Med henblikk på de to sistnevntes sterke tilknytning til Ap, er det manglende gjennomslaget for

²⁸¹ Nilsen og Thue 2006, 271.

²⁸² Nilsen og Thue 2006, 273-75.

²⁸³ Gjennomgang av forskjellene mellom de tradisjonelle prognosene og Energidatas prognoser finnes i Nilsen og Thue 2006, 271-277.

²⁸⁴ Nilsen og Thue 2006, 276.

²⁸⁵ St.meld.nr.13 (2006-2007), 86. Staten fikk aksjemajoritet i Hydro i 1871 og bevarte denne frem til 1999, fra da hadde staten 43, 82 % av aksjene.

²⁸⁶ Nilsen og Thue 2006, 277-78.

²⁸⁷ Nilsen og Thue 2006, 282-84; Skjold og Thue 2007, 446; 481, Benum 2005, 183.

markedsstenkningen i Brundtland II-regjeringens forslag til energilov i 1989 heller overraskende. Thue begrunner tilbakeholdenheten med sterk motstand i Aps stortingsgruppe.²⁸⁸

Allerede et halvt år etter vedtaket om energiloven, kom OED med anbefalinger om videreutvikling av kraftmarkedet: ”et fritt nordisk og europeisk kraftmarked er ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger det beste alternativet for Norge”.²⁸⁹ I 1996 kom etableringen av en felles svensk-norsk kraftbørs, Nordpool. Fullføringen av den nordiske kraftbørsen skjedde gjennom integrasjonen av Øst-Danmark i 2000. Videreutviklingen og harmoniseringen av det nordiske markedet var imidlertid ikke avsluttet i 2006, og i dette arbeidet identifiserer Skjold og Thue Statnett, de store elektrisitetsprodusentene i det nordiske markedet og konsulentfirmaet ECON som sentrale aktører.²⁹⁰

Oppsummering av endringene i elektrisitetssektoren

Problemstillingene for dette kapitlet var de samme som i det forrige kapitlet om telesektoren, altså *hvilke* endringer som skjedde, og *når* de skjedde. For den statlige delen av elektrisitetssektoren finner vi endringer innen alle dimensjonene i rammeverket, bortsett fra privatisering av hovedselskapene. Styringsendringene i elektrisitetssektoren kom i større grad enn i telesektoren samtidig. Ved den indre fristillingen, altså etableringen av Statkraft som forvaltningsbedrift, innførte man samtidig mål- og resultatstyring, og man omorganiserte til en struktur basert på resultatenheter. Unntaket i styringsendringene var bedriftskulturen, som ikke kom i fokus før etter selskapifiseringen. Eierskapsendringene i elektrisitetssektoren var altså selskapifisering gjennom opprettelsen av Statkraft SF og Statnett SF, flere oppsplittingsprosesser. Konserndannelsen kom særlig gjennom utvikling av Statkraft SF. Statkraft ble da også fra 2004 aksjeselskap. Markedsendringene i elektrisitetssektoren var sterkt knyttet til Energiloven, men som vist var markedsmekanismer i bruk allerede fra 1971.

Når det gjelder tidspunkt for endringer, vil dette komme mer konkret frem i kapittel 5. Hovedtrekkene var at endringene i elektrisitetssektoren kom i to bølger. Den første knyttet til etableringen av Statkraft som forvaltningsbedrift i 1986, mens den andre bølgen knytter seg til Energiloven fra 1991 og den etterfølgende restruktureringen av det statlige eierskapet. Det kunne ha kommet en tredje bølge, i forbindelse med omdanningen av Statkraft til aksjeselskap ettersom ble det åpnet for delprivatisering, men dette ble altså ikke gjennomført. I komparasjonskapitlet, kapittel 5, vil jeg gå nærmere inn på både forskjeller i faktiske endringer og variasjon i gjennomføringstidspunkt. Neste kapittel konsentrerer seg derimot om endringene innen jernbanesektoren.

²⁸⁸ Nilsen og Thue 2006, 284; Thue 1996, 107-115.

²⁸⁹ Konklusjon fra arbeidsgruppe nedsatt av OED, sitatet er hentet fra Skjold og Thue 2007, 560.

²⁹⁰ Skjold og Thue 2007, 608-12, sitat fra side 608-9.

4 Endringer i norsk jernbane 1970-2006

Etter noen forsøk med aksjeselskap og samfinansiering av jernbaner, ble Norges Statsbaner (NSB) etablert i 1883. Siden den tid har jernbaneutbygging og drift i Norge i all hovedsak vært drevet av staten.²⁹¹ Gjennom hele etterkrigstiden har bølger med jernbaneentusiasme kommet og gått, men bortsett fra Gardermobanen har det ikke vært bygget nye jernbanelinjer i Norge siden andre verdenskrig.²⁹² Tvert imot har den norske jernbanen blitt bygget ned med avvikling av sidespor, stoppesteder og hele traseer. Jernbanens utvikling i etterkrigstiden må forstås i sammenheng med de store endringene innen det brede transportmarkedet med sterk vekst i bil-, buss- og flytrafikken. Denne konkurransen fikk, som vi skal se, både konsekvenser for jernbanens godstrafikk og persontrafikk. På tross av den sterke konkurransen i transportsektoren, stod NSBs monopol lenge sterkt. Monopol kan for jernbanen forstås på ulike måter. Den snevreste forståelsen knytter seg til at kun ett selskap leverer transporttjenester på jernbanenettet, men staten regulerte også i stor grad potensielt konkurrerende trafikk, som parallellkjørende ekspressbusser og parallelle flyruter slik at jernbanen i noen tilfeller ble gitt et utvidet transportmonopol på visse strekninger. Selv i 2006 kan NSB beskrives som jernbanemonopolist på persontrafikk i Norge, ettersom NSB vant anbudet på den ene linjen som har vært forsøkt konkurranseutsatt. For godstrafikken og det utvidede transportmarkedet utviklet situasjonen seg derimot noe annerledes, og på disse områdene var det i aller høyeste grad konkurranse i 2006. Selv om NSB i perioden bevarte sitt persontrafikkmonopol på jernbanen, og staten bevarte fullt eierskap i NSB, har både styringen av sektoren og eierskapet gjennomgått store endringer i perioden sammen med den endrete markedssituasjonen.

Gulowsen skriver at "(s)pørsmålet om å gi forvaltningsbedriftene en mer selvstendig stilling og skille dem fra statsbudsjettet ble et gjennomgangstema i mellomkrigstiden".²⁹³ Styringsformen og eierskapet i NSB kom igjen på dagsordenen i 1961, med oppnevningen av "Komiteen til behandling av Statsbanenes organisasjonsform m.v." Der ble det lagt frem tre ulike modeller for eierskap: utvidelse av fullmaktene innenfor rammen av forvaltningsbedriften, etablering av statsaksjeselskap under egen særlov eller omgjøring til aksjeselskap.²⁹⁴ Disse modellene representerer spennet i debatten om tilknytningsform for jernbanen.

Selv om Ryggvik og Gulowsen hevder at "(s)iste halvdel av 1960-tallet representerte på mange måter et regimeskifte i jernbanepolitikken",²⁹⁵ har jeg valgt å sette 1970 som start på periodiseringen også for jernbanen. Bruddet som Ryggvik og Gulowsen refererer, innehar flere elementer: utredninger rundt NSBs styringssystem, en borgelig regjering tiltrådte i 1965 og

²⁹¹ Gulowsen 2008, 181-84.

²⁹² Gulowsen og Ryggvik 2004, 73.

²⁹³ Gulowsen og Ryggvik 2004, 346. Se Bergh 2004, 315-41 for tidlig debatten om fristilling.

²⁹⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 346-47.

²⁹⁵ Gulowsen og Ryggvik 2004, 243.

Robert Nordén ble utnevnt som jernbanedirektør i 1968. Den første konkrete endringen i statlig engasjement i jernbanen skjedde likevel ikke før 1973, med etableringen av aksjeselskapet Linjegods AS. Dette kan imidlertid skrives tilbake til en prosess som startet med Nordén-komiteens arbeid fra 1964 til 1967. Når jeg likevel har valgt 1970, er begrunnelsen tredelt: For det første kom ikke de faktiske endringene før på 1970-tallet. For andre kan Linjegendssaken sies å være en tidlig parentes eller et frempek ettersom den ikke fikk innvirkning på resten av NSB, og for det tredje tar denne oppgaven utgangspunkt i 1970-tallet som en generell brytningstid. Jeg vil komme tilbake til Linjegods AS ved flere anledninger fordi det representerer den første endringen i statens engasjement i jernbanen, men fokuset i dette kapitlet er utviklingen innen NSB. Strukturen og grunnlaget for dette kapitlet er som for de to foregående.

Styringsendringer i jernbanesektoren

Etter at styrings spørsmålet kom på dagsorden på starten av 1960-tallet, endret Stortinget i 1968 NSBs styringsinstruks, som da hadde stått så å si uendret siden 1938. Dette var kun en omorganisering av toppstrukturen i NSB og fikk små konsekvenser for den politiske styringen. Gulowsen skriver dessuten at ”(d)enne endringen fortonet seg mer vesentlig på papiret enn i virkeligheten”.²⁹⁶ I tillegg til den stadig pågående diskusjonen om tilknytningsform, ble det fra midten av 1960-tallet også gjennomført et mangfold av utredninger om forholdet mellom NSBs stortingspålagte samfunnsoppgaver og økonomiske resultat, men ingen av disse fikk praktisk betydning for organiseringen av jernbanen.²⁹⁷ Vi ser altså at det ikke manglet diskusjon rundt styringen av NSB, men det kom få endringer før 1980-tallet. Som vi skal se, kan mange av styringsendringene i jernbanesektoren spores tilbake til et organisasjonsprosjekt som ble satt i gang i 1982, kalt BO-prosjektet.²⁹⁸ Dette prosjektet var en del av et bevisst endringsprogram satt i gang av NSBs ledelse. Samtidig som NSBs ledelse inntok en aktiv holdning til omorganisering, ser det ut til at det politiske miljøet også var blitt mer åpent for endring.

Indre fristilling av NSB

Det forekom egentlig aldri noen indre fristilling av NSB i form av endret tilknytningsform innen staten. Spørsmålet var som nevnt stadig oppe til diskusjon uten at endringer ble gjennomført. NSB fikk først i 1996 endret tilknytningsform og gikk da direkte fra forvaltningsbedrift til selskapsform. Dette blir behandlet senere i kapitlet under *Selskapifisering av NSB*.

Derimot gjennomgikk NSB en avgjørende styringsmessig endring før 1996 i form av endret økonomisk styringssystem. Denne endringen kan defineres som en form for indre fristilling. I 1985 utnevnte Samferdselsdepartementet et utvalg for å utrede NSBs økonomiske

²⁹⁶ Gulowsen og Ryggvik 2004, 347.

²⁹⁷ Gulowsen og Ryggvik 2004, 346-48.

²⁹⁸ BO står for Bedriftsorganisasjon.

styringssystem. Etter utredningen fra Killi-utvalget²⁹⁹ vedtok Stortinget i 1988 å innføre et nytt styringssystem for jernbanen, dette ble satt i verk fra 1.1.1990. Den styringsmessige endringen bestod i å innføre et regnskapsmessig skille mellom jernbanens infrastrukturdel (hovedsakelig jernbanenettet) og dens tjenstedelen (trafikkselskapet NSB). Slik mente man å ha laget et klarere skille mellom bedriftsøkonomiske prioriteringer hos NSB, og jernbanens bredere samfunnsmessige rolle som infrastruktur. NSB ble gitt en friere rolle til å foreta bedriftsmessige beslutninger for tjensteselskapets regnskapsdel, mens myndighetene skulle ha mer direkte ansvar for infrastrukturdelen av jernbanen.³⁰⁰ Innføringen av dette økonomiske styringssystemet kan sees på som en form for indre fristilling i og med at man trakk et klarere økonomisk og styringsmessig skille mellom forvaltningsmessige og forretningsmessige deler av virksomheten. NSBs ledelse fikk dermed økt frihet til å foreta bedriftsmessige prioriteringer for trafikkdelen.

Gulowsen hevder at Killi-utvalget ble nedsatt for å komme EF i forkjøpet, ettersom det i 1985 ble vedtatt en hvitebok om utvidelse av det indre marked og at et jernbanedirektiv samtidig var på trappene i EF. Han knytter videre Killi-utvalgets gjennomslag, på tross av mange likheter til tidligere utredninger, til høyrevind og Hermansen-utvalgets utredning.³⁰¹ For meg fremstår det som relativt klart at det nye økonomiske styringssystemet også må knyttes til de andre styringsmessige endringene som parallelt forgikk innen NSB, nemlig innføring av mål- og resultatstyring og omorganisering til resultatenheter. Det var kombinasjonen av innføring av mål- og resultatstyring, omorganisering til resultatenheter og innføringen av et regnskaps- og styringsmessig skille mellom tjenstedel og infrastrukturdel som samlet skulle gi NSB større bedriftsøkonomisk effektivitet og ledelsen økt frihet. Denne koblingen kommer klart frem blant annet i Killi-utvalgets utredning.

Mål- og resultatstyring i NSB

Killi-utvalget utredning hadde et eget kapittel om mål- og resultatstyring under navnet ”Endret syn på styringsprinsipper i offentlig forvaltning”, hvor det blant annet viser til endringene i Televerket. MRS lå som forutsetning for det nye økonomiske styringssystemet. NSB skulle styres etter overordnede mål, ikke etter en stram styringsinstruks som tidligere.³⁰²

I 1982 igangsatte ledelsen i NSB et bedriftsorganisasjonsprosjekt, kalt BO-prosjektet, som synes å være opphavet til mål- og resultatstyring i NSB.³⁰³ BO-prosjektet var et satsningsprogram for å styrke produktiviteten og øke effektiviteten i organisasjonen. For bistand og praktisk

²⁹⁹ Killi-utvalget (1985-87) var ledet av Steinar Killi, daværende ekspedisjonssjef i Samferdselsdepartementet, som hadde lang fartstid i ulike deler av transportsektoren, blant annet ved Transportøkonomisk Institutt, og i 1999 ble jernbanedirektør. Gulowsen og Ryggvik 2004, 460. Utvalgets rapport var NOU 1987: 5 *Nytt økonomisk system for jernbanen*.

³⁰⁰ Gulowsen og Ryggvik 2004, 348-50.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² NOU 1987:5, 37-41.

³⁰³ Gulowsen og Ryggvik, 2004, 351.

tilrettelegging leide NSB inn konsulentfirmaet Hartmark-Iras.³⁰⁴ Det ser ut til at mål- og resultatstyring fra starten av ble ansett som en sentral del av prosjektet. Allerede i en uttalelse fra styret i NSB, fra april 1982 ble ”klarere og sterkere resultatorientering” etablert som et av målene for prosjektet.³⁰⁵ Dette fikk også raskt politisk forankring, og var sentralt i effektiviserings- og produktivitetsstrategien i Willoch I-regjeringens stortingsmelding *Om jernbanens drift og investeringer fram til 1990* som kom i 1983. Stortingsmeldingen kopierte tidvis direkte fra NSB-styrets uttalelse fra april 1982 om resultatorientering. Uttalelsen ble også vedlagt i sin helhet til stortingsmeldingen.³⁰⁶ I februar 1984 kom en tilleggs melding om samferdsel, etter en utvidelse av Willoch-regjeringen fra ren Høyre-regjering til samarbeidsregjering mellom Høyre, Krf og Sp. Denne uttrykte ingen uenighet om mål- og resultatstyring, men pekte på at målene måtte ta utgangspunkt i ”samfunnsøkonomiske vurderinger”.³⁰⁷

Stortingsmeldingen om nytt styringssystem, som ble fremmet av Brundtland II-regjeringen, var også klar på at målstyring var et sentralt virkemiddel i det nye styringssystemet: ”Den styringsmodell som foreslås har som mål å etablere større grad av målstyring fra overordnede politiske myndigheters side og nedtoning av virkemiddelstyringen.”³⁰⁸ Ifølge stortingsmeldingen var også ”(a)lle høringsinstansene [er] positive til at det legges opp til økt grad av målstyring og mindre grad av detaljstyring og styring av virkemidler”.³⁰⁹ Det ser altså ut til at mål- og resultatstyring hadde svært bred forankring innen jernbanesektoren.

Mål- og resultatstyring er ikke særlig fremtredende i Gulowsens fremstilling av omorganiseringen på 1980-tallet, selv om han omtaler BO-prosjektet. Gulowsen skriver blant annet at BO-prosjektet var utgangspunktet da NSB i januar 1984 lanserte de såkalte RPD-prinsippene. RPD står for *resultatorientering, produktretting og delegering*.³¹⁰ Resultatorientering må her forstås som det samme som mål- og resultatstyring. Delegering knyttes også til en overgang fra regelstyring til mål- og resultatstyring, der man skal delegere mål og resultatansvar fremfor å detaljstyre ansatte gjennom regler og instruksjer.³¹¹ Produktretting gjenspeiler en omstrukturering av den formelle organisasjonen med utgangspunkt i sluttproduktene. En produktrettet organisasjonsstruktur faller, som beskrevet i kapittel 1, under samlebetegnelsen resultatenheter.

³⁰⁴ Ibid. Dette var ifølge Gulowsen og Ryggvik det første konsulentfirmaet som fikk innpass i NSB.

³⁰⁵ Uttalelse fra NSBs styre 20.april 1982, referert fra St.meld. nr. 84 (1982-83) *Om jernbanens drift og investeringer fram til 1990*, 84.

³⁰⁶ St.meld. nr. 84 (1982-83) *Om jernbanens drift og investeringer fram til 1990*, 40-42.

³⁰⁷ St.meld. nr. 44 (1983-84) *Tilleggs melding til St.meld. nr. 84 (1982-83)*, 4.

³⁰⁸ St.meld. nr. 34 (1987-88) *Om nytt styringssystem for Norges Statsbaner*, 5.

³⁰⁹ St.meld. nr. 34 (1987-88), 26, under ”Hovedtrekk fra høringsuttalelsene” høringen av NOU 1987: 5.

³¹⁰ Gulowsen og Ryggvik 2004, 351.

³¹¹ St.meld. nr. 84 (1982-83), 83.

Resultatenheter i NSB

Organisasjonsendringene i retning av resultatenheter i NSB startet med et kompromiss i Willoch II-regjeringen. Under den første Willoch-regjeringen ble det foreslått at NSBs reisebyrå og bildrift skulle skilles ut som uavhengige aksjeselskap.³¹² Kompromisset i den andre Willoch-regjeringen ble at virksomhetene skulle bli etablert som egne resultatenheter.³¹³ Dette er et eksempel på den koblingen som finnes mellom opprettelse av resultatenheter og oppsplitting av en bedrift.

Gulowsen skriver om RPD-prinsippene at ”(d)isse prinsippene ble lagt til grunn for en organisasjonsendring fra mars 1987”.³¹⁴ Produktrettingens neste skritt, etter resultatenheter for reisebyrå og bildrift, kom da NSB fra 1.mars 1987 la ned driftsavdelingen og salgsvdelingen, og etablerte nye resultatenheter for gods, persontrafikk og bane.³¹⁵ Denne omorganiseringen rørte imidlertid ikke ved den tradisjonelle distriktsorganiseringen som var hovedstrukturen i NSB, der var inndelt i geografiske distrikter og funksjonsavdelinger.³¹⁶

En omorganisering av denne strukturen ville by på store utfordringer for NSBs ledelse. For som det står i Gulowsen og Ryggvik: ”(d)istriktsorganisasjonen var dypt rotfestet og var grunnfjellet som hele jernbanekulturen hvilte på.”³¹⁷ Tore Lindholt har da også i ettertid omtalt divisjonering, altså en full omorganisering av NSB etter prinsipp om resultatenheter, som en ”kjettersk tanke”.³¹⁸ Lindholt visste nok hva han snakket om. Han var jernbanedirektør i NSB fra 1978, hadde to perioder som fungerende generaldirektør og var i tillegg leder av BO-prosjektet.³¹⁹ Lindholt påstår da også i sin bok *Avsporing – Kampen om NSB* fra 1990 at divisjonering var en idé som kom opp på et ledermøte i mars 1988.³²⁰ Dette er en påstand som Gulowsen delvis gjentar,³²¹ men som ikke ser ut til å stemme. Omorganisering til resultatenheter og mulighet for divisjonering var nemlig aktuelt helt fra oppstarten av BO-prosjektet. Allerede i uttalelsen fra NSB-styret i april 1982 ble dette lansert:

(D)et (vil) blir vurdert om det i større grad er mulig å etablere egne resultatenheter (profit-centra o.l.) innenfor de ulike virksomhetsområder. Det vil også bli vurdert om det vil være

³¹² St.meld.nr. 84 (1982-83), 47.

³¹³ St.meld.nr. 44 (1983-84), 4.

³¹⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 351.

³¹⁵ St.meld.nr.54 (1988-89) *Norsk jernbaneplan 1990-1993*, 25, Gulowsen og Ryggvik 2004, 351.

³¹⁶ Jeg har dessverre ikke funnet noen illustrasjon over denne organisasjonsstrukturen, verken i stortingsmeldinger, NOUer eller i *Jernbanen i Norge*.

³¹⁷ Gulowsen og Ryggvik 2004, 352.

³¹⁸ Lindholt 1990, 74.

³¹⁹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 351-53, 362, 369. Lindholt var aktuell til stillingen som generaldirektør to ganger, men ble begge ganger vraket til fordel for eksternt rekrutterte ledere. Først i 1988, da Kjeld Rimberg ble ansatt og deretter i 1990 da NSB ansatte Kristian Rambjør. Begge ansettelsene var omstridte.

³²⁰ Lindholt 1990,74; Gulowsen og Ryggvik 2004, 353.

³²¹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 353.

hensiktsmessig å gjennomføre mer utstrakt divisjonering, dvs. en klarere produktretting av organisasjonen.³²²

Disse ideene ble gjentatt i stortingsmeldingen fra Willoch I-regjeringen mai 1983. Her ble ikke divisjonering eller resultatenheter eksplisitt nevnt, men ble heller omtalt som ”klarere produktretting av organisasjonen”.³²³ Hvorfor Lindholt ikke ønsket å koble divisjoneringstanken til BO-prosjektet, avdekker ikke denne oppgaven. Det bør nok likevel nevnes her at Lindholts bok kan leses som et forsvarsskrift, utgitt få måneder etter at han ble vraket som generaldirektør. Kristian Rambjør som fikk stillingen fremfor Lindholt, var kjent som en hard bedriftsleder og gikk etter sin tid i Den norske Creditbank under navnet ”Rambo” Rambjør på grunn av sin omorganiseringsiver og drastiske kostnadskutt.³²⁴ Det er mulig at Lindholt gjennom å tone ned sin rolle i divisjoneringsplanene ønsker å distansere seg fra Rambjør og fremstå som en samlende jernbanemann. Et samtidig avisoppslag i Dagens Næringsliv hevder likevel at konsernledelsen med Lindholt i spissen hele tiden hadde arbeidet for divisjonering.³²⁵

I tillegg til at divisjonering var lansert allerede i 1982, startet som vist produktrettingen i NSB allerede i mars 1987 med etableringen av resultatenheter for godstrafikk, persontrafikk og togdrift, altså et helt år *før* Lindholt hevder at divisjonsideen kom opp.³²⁶ Om disse resultatenheterne ikke var fullverdige divisjoner, var de i alle fall resultatenheter utformet i tråd med tanken om produktretting. Når NSBs styre i april 1982 blant annet skrev ”divisjonering, dvs. en klarere produktretting av organisasjonen”,³²⁷ må man kunne si at produktretting, divisjonering og resultatenheter fremstår som ulike merkelapper på samme konsept.

Omorganiseringen i 1987 rørte altså ikke ved den distriktsbaserte grunnstrukturen, men var kun en omstrukturering av funksjonsavdelingene sentralt til resultatenheter. Likevel fikk NSB etter dette en hybridorganisasjon med en kombinasjon av resultatenheter og distriktsorganisering. Dette skapte problemer for det nye styringssystemet med en gjennomført mål- og resultatstyring.³²⁸ I kapittel 1 redegjorde jeg for hvordan organisering basert på geografi eller funksjoner sees i kontrast til en organisering som tar utgangspunkt i marked og produkter. NSB hadde dermed ved inngangen til 1988 styringsprinsipper basert på resultatorientering, produktretting og delegering, men en organisasjon som bare delvis var tilpasset disse prinsippene. I

³²² Uttalelse fra NSBs styre 20.april 1982, referert fra St.meld.nr. 84 (1982-83), 83.

³²³ St.meld.nr. 84 (1982-83), 41.

³²⁴ ”Rambo”-navnet på Rambjør er en gjenganger i samtidens medier, se blant annet Dagens Næringsliv 28.6.1990 og Aftenposten 28.9.1990 For omtale av Rambjørs tid i DnC, se Lie 1996, 265.

³²⁵ Dagens Næringsliv 18.juni 1988, 5.

³²⁶ Disse endringene blir i Willoch II-regjeringens tilleggs melding for jernbanen (St.meld.nr.54 (1988-89), 25, omtalt som produktretting av organisasjonen.

³²⁷ Uttalelse fra NSBs styre 20.april 1982, referert fra St.meld.nr. 84 (1982-83), 83.

³²⁸ St.meld.nr.54 (1988-89), 25.

praksis var derfor organisasjonen strukturert og styrt etter to parallelle styringssystemer, og mange måtte forholde seg til to sjefer, en i distriktsledelsen og en i produktledelsen.³²⁹

Det er all grunn til å tro at en mer gjennomført produktretting og resultatorientering av den formelle organisasjonen var bakgrunnen for at det omtalte ledermøtet i mars 1988 ønsket å utrede divisjonering av NSB. Ideen var kontroversiell, men den var altså ikke ny i 1988. En utredning som styret bestilte, viste at en omlegging til divisjonsorganisering av selskapet ville kunne redusere administrasjonskostnadene med 100 millioner kroner.³³⁰ Dessverre oppgir hverken Lindholt eller Gulowsen hvem som utførte denne utredningen. Dette hadde vært interessant ettersom utredningen koblet divisjonering direkte til effektivisering, på liknende måte som Harmark-Iras gjorde i elektrisitetssektoren. Saken om divisjonering ble lagt frem på NSBs styremøte 16. juni 1988, og fikk støtte av fire mot to stemmer. Noe overraskende var det de borgelige representantene som stemte i mot, mens fagforeningsrepresentantene støttet forslaget.³³¹ Gulowsen skriver at en av grunnene til at reformen ikke møtte motstand, kan være at organisasjonen var overmoden for reform.³³² Støtten fra fagbevegelsen kan også henge sammen med løftet om at ingen skulle bli sagt opp som følge av omleggingen, og at innsparingene i bemanning skulle skje gjennom naturlig avgang.³³³ Det kan også tenkes at stemmegivningen hang sammen med at andre alternativer var vurdert, for eksempel aksjeselskapsorganisering av resultatenehetene i tråd med tankene fra Willoch I-regjeringen. Dessverre gir ikke mitt materiale svar på en slik påstand. Etter endring i NSBs forvaltningsinstruks gjennom en Kongelig resolusjon den 9. desember, ble divisjonering vedtatt i styret, og fra 1.1.1989 var NSB organisert med divisjoner for persontrafikk, godstrafikk, bane, materiell, eiendommer, biltrafikk, reisebyråer og engineering. (se vedlegg 9 - NSBs nye organisasjon fra 1.1. 1990)

Gulowsen skriver: ”I ettertid fremstår divisjonering som en av de viktigste milepæler i NSBs etterkrigshistorie.”³³⁴ At det var omorganiseringen til divisjoner som var den faktiske organisatoriske milepælen, dette ser ut til å være en riktig observasjon. Jeg vil likevel hevde at BO-prosjektet, innføringen av RPD-prinsippene og det nye styringssystemet med vekt på mål- og resultatstyring var et sentralt grunnlag for å foreta endringer i den formelle organisasjonen. I alle omtaler av BO-prosjektet jeg har vært borti ligger omorganisering til resultatenheter som en sentral del av konseptet. I stortingsmeldingen fra 1988 skrives det også at ”(o)vergangen til en mer markedsrettet virksomhet krever også endrede holdninger internt i bedriften”.³³⁵ For NSBs

³²⁹ Ryggvik og Gulowsen 2004, 353; St.meld.nr.54 (1988-89), 25.

³³⁰ Gulowsen og Ryggvik 2004, 353; Lindholt 1990, 77.

³³¹ Lindholt 1990, 81.

³³² Gulowsen og Ryggvik 2004, 355.

³³³ St.meld.nr. 54 (1988-89), 25.

³³⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 355.

³³⁵ St.meld.nr. 54 (1988-89), 25.

tilfelle ser det altså ut til at indre fristilling, mål- og resultatstyring og omorganisering til resultatenheter også hang tett sammen med en strategi for kulturell endring i bedriften.

Kulturelle endringer i jernbanesektoren

De bedriftskulturelle endringene ser også ut til å kunne føres tilbake til BO-prosjektet, og dets fokus på produktretting og resultatorientering. Tore Lindholt, som må regnes som NSBs hovedstrateg i dette, skrev i 1990 at ”det nye organisasjons- og styringssystemet forutsatte endringer i den tradisjonspregede bedriftskulturen.”³³⁶ Dette styrker argumentet om at kulturell endring var et viktig ledd i den store omorganiseringen av NSB. Lindholt skriver videre at

en større grad av markedsorientering (ble) tilstrebet, mens den sterke drifts- og produksjonsorienteringen som historisk var et fremtredende trekk ved bedriftskulturen, ble tonet ned.³³⁷

Ser man dette sitatet i sammenheng med senere uttalelser i Lindholts bok om distriktsadministrasjonens sterke rolle i NSB, gir det troverdighet til de samtidige påstandene fra Dagens Næringsliv, og i denne oppgaven, om at Lindholt hele tiden så på restrukturering av organisasjonen til resultatenheter som et sentralt ledd i omorganiseringene.³³⁸ Ved omorganiseringen ble da også mange av de tidligere distriktssjefene, som ofte var internt rekruttert, byttet ut med ”profesjonelle ledere” med økonomisk-administrativ utdanning. Divisjoneringen og den påfølgende rekrutteringspolitikken må derfor sees på som et av de mest konkrete tiltakene i overgangen til bedriftskultur: ut med jernbaneskolerte ledere, inn med ”profesjonelle ledere”. Rekrutteringspolitikken trekkes da også frem av Gulowsen. Hans fokus er på inntaket av økonomer, tidvis omtalt som ”blåruss”, og på den omfattende konsulentbruken i NSB fra 1980-tallet. Han hevder at det kan være villedende å legge for mye i ”økonom-inntoget”, men at det er relativt klart at mange av de nye lederne hadde et annet syn både på jernbanen og på organisasjonsprinsipper enn de lederne som hadde gått gradene innen jernbanen.³³⁹ I tillegg var bruken av eksterne konsulenter definitivt bemerkelsesverdig innen jernbanen. Før samarbeidet med Hartmark-Iras om BO-prosjektet var NSB som oftest selvforsynt med kompetanse. I en tiårsperiode fram til 1992 kom derimot konsulentbruken tilsynelatende helt ut av kontroll. Dette til den grad at riksrevisjonen i 1992 gjennomførte et ekstraordinært revisjonsprosjekt som munnet ut i en sterk kritikk mot NSBs bruk av konsulenter.³⁴⁰

³³⁶ Lindholt 1990, 11.

³³⁷ Lindholt 1990, 71-72.

³³⁸ Sitatene jeg referer til fra Lindholts bok er blant annet ”Distriktsadministrasjonen var ikke bare en del av organisasjonskartet, men en del av selve bedriftskulturen.” s. 74 og ”Mellom hovedadministrasjonen og distriktene hadde det også etter hvert utviklet seg et visst rivaliseringsforhold.” s. 75.

³³⁹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 357-58.

³⁴⁰ Gulowsen og Ryggvik 2004, 359-62.

På 1990-tallet fikk særlig oppsplittingen av persontrafikken i merkevareratsningene Puls, Agenda og Signatur, med tilhørende ulike uniformer og oppfordring om lojalitet til merkevaren fremfor NSB, store følger for bedriftskulturen. ”Ord som produkter, resultater og merkevarer fortrenget gamle, innarbeidede begreper som tjeneste, etatsfelleskap og korpsånd,” heter det hos Gulowsen og Ryggvik.³⁴¹ Ryggvik ser sammenhenger mellom de stadige omorganiseringene, den omfattende oppsplittingen og det han omtaler som at ”korpsånden utåndet”.³⁴² Jernbanesektoren var en enhetlig etat med et samlet jernbanekorps frem til Linjagodssutskillelsen i 1973. Linjagodssaken var det første leddet i oppsplittingen av jernbanesektoren, men utskillelsen fikk ikke særlig omfattende virkning for resten av sektoren. Mot slutten av 1980-tallet og gjennom hele 1990-tallet gjennomgikk derimot jernbanen enorme endringer. Den tidligere så enhetlige etaten NSB fremstod mot slutten av 1990-årene som tredelt, produktrettet, oppsplittet og merkevarefokusert. Denne satsningen var så ekstrem i sin oppsplitting at den ble reversert få år senere, men kanskje var dette det endelige støtet for restene av korpsånd i NSB?

Eierskapsendringer i jernbanesektoren

Omfanget av statlig eierskap i norsk jernbane var relativt konstant i hele perioden fra 1970 til 2006, med tilnærmet fullt statlig eierskap. *Organiseringen* av eierskapet gjennomgikk derimot store endringer. Den interne omorganiseringen til et divisjonsdelt NSB var nok en milepæl, men tredelingen av jernbanen som kom med selskapifiseringen i 1996 fortjener nok også den merkelappen. I etterkant kom også de raske og omfattende prosessene med oppsplitting og konserndannelse som Ryggvik fremhever som sentrale for nedbrytingen av korpsånden i NSB.

Selskapifisering av NSB

Debatten rundt NSBs tilknytningsform kan som nevnt føres langt tilbake, men av tre grunner er det naturlig å sette et skille ved 1989: Hermansen-utvalget leverte sin utredning. Det ble regjeringsskifte etter valget og den nye Høyre-dominerte Syse-regjeringen tiltrådte. I tillegg relanserte administrerende direktør i NSB, Kjeld Rimberg, ideen om NSB som statsaksjeselskap.

Det var vanskelighetene med å si opp ansatte under Tjenestemannsloven, som fikk Rimberg til å foreslå at dette kunne løses ved at NSB ble omdannet til statsaksjeselskap.³⁴³ I februar 1990 gikk Rimberg av med begrunnelsen at NSB ble pålagt krav om balanse i regnskapene som var uforenlig med den manglende friheten ledelsen hadde innen som forvaltningsbedriftsformen. Han mente at NSB måtte bli statsaksjeselskap blant annet for å omgå Tjenestemannslovens strenge oppsigelsesvern. To måneder senere sendte Samferdselsdepartementet, da under ledelse av Lars Gunnar Lie (KrF), en forespørsel til NSBs styre om å vurdere alternativer til

³⁴¹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 381.

³⁴² Gulowsen og Ryggvik 2004, 379-81.

³⁴³ Gulowsen og Ryggvik 2004, 363.

den gjeldende tilnytningsform.³⁴⁴ Hermansen-utvalget hadde i 1989 konkludert med at NSB burde fortsette som forvaltningsbedrift med utvidede fullmakter,³⁴⁵ men med Rimbergs avgang og ny regjering ble debatten om statsaksjeselskapet relansert. Debatten om NSB raste fra slutten av 1980-tallet, og var preget av utskiftninger i regjering og NSB. I NSB førte ansettelsesprosessene rundt Kjeld Rimberg som administrerende direktør i 1988, Arne Rettedal som styreleder i 1989 og Kristian Rambjør som erstatter for Rimberg i 1990 til stor turbulens. Ansettelsene var også omstridte blant annet fordi alle var eksternt rekrutterte og hadde bakgrunn fra næringslivet.³⁴⁶

Rimbergs offentlige uttalelser om å omgå Tjenestemannsloven, opprivende ansettelsesprosesser og et styrevedtak fra juni 1990 der styreleder Rettedal måtte brukte sin dobbeltstemme for å fortsette arbeidet med aksjeselskap, førte jernbanefolket ned i skyttergravene. Ulikt tidligere praksis i NSB, var det frontalkrig mellom ledelsen og fagforeningene. I oktober 1990 gikk imidlertid Syse-regjeringen av, og den nye samferdselsministeren Kjell Opseth (Ap) stoppet prosessen mot aksjeselskap og relanserte modellen fra Hermansen-utvalget. Krigføringen var midlertidig stanset. Den blusset imidlertid opp igjen i november og desember 1994, med Rambjørs forslag om en rekke innsparingstiltak inkludert nedbemanning og utskillelse av deler av bedriften. Særlig bråk ble det fordi det parallelt med kuttforslagene kom forslag om lønnsøkning for direktørene. Det brøt ut ulovlige streiker og demonstrasjoner i NSB. Kravet var at Rambjør måtte gå. Etter noen dager med fullstendig kaos satte statsråd Opseth NSB under administrasjon.³⁴⁷ Selv om det dagen etter ble innsatt ny styreformann, Jan Reinås, var jernbanen i krise. Stortinget mente at driftsunderskuddet var uakseptabelt høyt, og mistilliten gikk alle veier. Selv internt i Jernbaneforbundet rådet uenigheten.³⁴⁸

Samtidig med bråket i NSB, foregikk det på starten av 1990-tallet som nevnt en mer overordnet debatt om samferdselsbedriftenes tilknytningsform. Da Brundtland III-regjeringen tok over etter Syse-regjeringen, var ett av løftene å stoppe prosessen mot aksjeselskap for samferdselsbedriftene. Som jeg viste tidligere, gjennomgikk Ap en snuoperasjon i forhold til Televerket, og partiet implementerte Syse-regjeringens energilov med påfølgende selskapifisering av Statkraft. En liknende prosess kom også for NSB. Da stortingsproposisjonen om tilknytningsform for samferdselsbedriftene ble lagt frem i Stortinget, 6.mai 1994, var som nevnt konklusjonen at Televerket skulle bli aksjeselskap, men at NSB (og Posten) skulle forbli forvaltningsbedrifter

³⁴⁴ Lindholt 1990,124; Gulowsen og Ryggvik 2004, 370.

³⁴⁵ Gulowsen og Ryggvik 2004, 350.

³⁴⁶ Rimberg hadde hatt ulike stillinger i norsk næringsliv og kom fra stillingen som direktør i Asplan. Hans ansettelse var også kontroversiell ettersom han krevde betraktelig høyere lønn enn sin forgjenger. Rettedal drev sitt eget konsulentbyrå, men hadde også vært profilert Høyre-politiker, blant annet som kommunal- og arbeidsminister i begge Willoch-regjeringene. For Rambjør se fotnote 324.

³⁴⁷ Gulowsen og Ryggvik 2004, 374-75.

³⁴⁸ Gulowsen og Ryggvik 2004, 370-75.

med noe utvidede fullmakter.³⁴⁹ I sin behandling av Televerkets omdanning til aksjeselskap, skriver Lars Thue at bevaring av NSB (og Posten) som forvaltningsbedrifter trolig var avgjørende for å få politisk aksept for at Televerket skulle bli aksjeselskap.³⁵⁰ Dette politiske kompromisset ble også kommentert i den påfølgende stortingsdebatten, særlig fra saksordfører Torhild Widvey (H), som foreslo omgjøring av alle samferdselsbedriftene til aksjeselskap.³⁵¹ Kompromisset skulle heller ikke få lang levetid.

I mai 1996 nedsatte Samarbeidskomiteen LO/Ap et utvalg, kalt Kostøl-utvalget etter lederen Esther Kostøl, for å drøfte eierskapsformen for NSB og Posten. Det var dette utvalget som lanserte forslaget om å tredele NSB. Forslaget innebar at NSBs tjenestedel skulle omdannes til et særlovsselskap, mens infrastrukturen skulle videreføres som forvaltningsbedrift under det nye Jernbaneverket. I tillegg skulle det opprettes et Jernbanetilsyn.³⁵² Denne organiseringen var således en fordykning av det regnskapsmessige skillet mellom infrastrukturen og tjenestedelen som var blitt innført med det nye økonomiske styringssystemet. Særloven som, Kostølutvalget la grunnlaget for, etablerte selskapsformen BA, som står for ”begrenset ansvar”. Særloven og BA-selskapsformen innebar at de ansatte kunne videreføre sine rettigheter på linje med dem de hadde som statstjenestemenn, men at selskapet forøvrig fungerte som statsaksjeselskap. Forslaget passerte statsråd i september. Samferdselsminister Opseth hadde da også vært en del av Kostøl-utvalget. Skiftet av Ap-regjering fra Brundtland til Jagland i oktober 1996, og Opseths flytting fra Samferdselsdepartementet til Kommunal- og arbeidsdepartementet, fikk ingen innvirkning på vedtaket. Forslaget ble vedtatt 14. november, og trådte i kraft fra 1. desember 1996.³⁵³

På tross av kompromisset i 1996, var det verken slutt på diskusjon eller faktiske endringer for jernbanen. Ved tredelingen fikk NSB og Jernbaneverket et felles styre for å opprettholde god kommunikasjon.³⁵⁴ Denne fellesstyrte organisasjonsformen holdt ikke lengre enn frem til 1999, da Stortinget vedtok å skille ledelsen. NSB BAs styre fortsatte som før, mens Jernbaneverket ble lagt direkte under Samferdselsdepartementet uten eget styre.³⁵⁵ Og så, kun fem år etter Ap-regjeringenes vedtak om BA-formen, ble særloven opphevet av en annen Ap-regjering, nemlig Stoltenberg I-regjeringen. Paradoksalt nok var det forslagsstilleren til BA-formen, den tidligere omtalte lederen av LO-stat, Terje Moe Gustavsen, som var samferdselsminister da særloven ble opphevet. NSBs organisering var fra 2001 i realiteten et statsaksjeselskap.³⁵⁶ Dette skjedde uten

³⁴⁹ St.meld.nr.43 (1993-94), 10-11.

³⁵⁰ Thue 2005, 255.

³⁵¹ St.tiende. 7. juli 1994, 3943-45.

³⁵² Gulowsen og Ryggvik 2004, 376-378.

³⁵³ Gulowsen og Ryggvik 2004, 376.

³⁵⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 458-460.

³⁵⁵ Gulowsen og Ryggvik 2004, 460.

³⁵⁶ Gulowsen og Ryggvik 2004, 466, ”I 2001 ble NSB BAs rolle som særlovsselskap opphevet. (...) Fra dette tidspunkt ble NSB et aksjeselskap, og de ansatte underlagt arbeidsmiljøloven.” Formelt var NSB fortsatt et særlovsselskap, men skillene mellom denne selskapsformen og et statlig aksjeselskap ble etter vedtakene i 2001

særlig debatt, selv om begrunnelsen liknet på Rimbergs omstridte argumentasjon for aksjeselskap fra 1990.³⁵⁷ 1. juli 2002 ble NSB formelt omdannet til aksjeselskap, etter forslag fra Bondevik II-regjeringen.³⁵⁸ NSB AS ble i Stoltenberg II-regjeringens klassifisering av statlig eierskap plassert i kategori 3 ”Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål”. Eierskapet lå per 2006 i Samferdselsdepartementet.³⁵⁹ (se tabell 5.5)

Oppsplitting og konserndannelse i jernbanesektoren

Den første oppsplittingen i norsk jernbane kom 1. januar 1973 med driftsstart for Linjegods AS. Etter flere år med svært opphetet debatt vedtok Stortinget våren 1971 å godkjenne avtalen mellom NSB, Norges Rutebileieres Forbund (NRF) og det private trafikkelskapet Godscentralen A/S om etableringen av et nytt transportsystem for stykkprisgods.³⁶⁰ Avtalen innebar at all stykkgodstrafikk ble skilt ut fra NSB, men at NSB fikk en stor eierandel i det nye selskapet.³⁶¹

Debatten om oppsplitting av jernbanen blusset opp igjen, som jeg nevnte tidligere i kapitlet under *Resultatenheter i NSB*, med Willoch I-regjeringens jernbanemelding fra 1983 og forslaget om å omdanne NSBs reisebyrå og bildrift til uavhengige aksjeselskap.³⁶² Det endte altså med et kompromiss om at disse skulle omdannes til egne resultatenheter. Dette kompromisset fikk derimot ikke lang levetid. Resultatenhetene ble aksjeselskap, og Høyre fikk dermed gjennomslag for sitt opprinnelige forslag da Ap omorganiserte og splittet opp NSB i 1996. Selv om debatten startet på 1980-tallet, var det 1990-tallet som ble oppsplittingstiåret innen jernbanen. Her stod det store oppsplittingsåret 1996 sentralt, men ikke alene. Det startet med den omtalte innføringen av et regnskapsmessig skille mellom tjenestedelen og infrastrukturen som ble implementert fra 1990. Dette skillet ble deretter fordypet ved tredelingen i 1996, og fullført i 1999 da ordningen med felles styre for NSB og Jernbaneverket ble opphevet. NSB BA ble organisert som konsern bestående av morselskapet NSB, med ansvar for jernbanetrafikken og støttefunksjoner, og tre datterselskaper: NSB Reisebyrå AS, NSB Biltrafikk AS og NSB Gardermobanen AS.³⁶³

svært små. Forskjellene bestod i at særlovsselskapet ikke åpnet for fusjon, samt særregler om de tilsattes fortrinnsrett og krav på ventelønn. St.prp. nr. 62 (2001-2002), fjerde avsnitt i innledningen.

³⁵⁷ Gulowsen og Ryggvik 2004, 466. I følge odelstingsproposisjonen hadde ingen av høringsinstansene innsigelser på forslagene, unntatt Norske Fysioterapeuters Forening. Ot.prp. nr. 89 (2000-2001), 1.

³⁵⁸ Forslaget ble først fremmet i samferdselskomiteens budsjettinnstilling 6. desember 2001. Budsjett-innst. S. nr.13 (2001-2002), 67, og deretter lagt frem for Stortinget i St.prp.nr.62 (2001-2002) *Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper*.

³⁵⁹ St.meld. nr. 13 (2006-2007), NSB side 95-97 (BaneTele 91-93, BaneService 69-70).

³⁶⁰ Stykkprisgods eller stykkgods var mindre forsendelser man sendte og betalte for stykkevis, i motsetning til vognlast hvor kunden betalte for en eller flere vogner.

³⁶¹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 239-67. Det ble underveis i forhandlingene om Linjegods lagt frem et mangfold av ulike løsninger for eierkonstellasjoner. NSBs eierandel ved oppstarten var 47,5%, men etter at noen aksjonærer trakk seg ut eide NSB i en periode 50% av aksjene. S. 264.

³⁶² St.meld.nr. 84 (1982-83), 47.

³⁶³ St.prp. nr. 2 (1996-97) under punkt 5.4.1 (sidetall ikke tilgjengelig i nettversjon).

På liknende måte som for tele- og elektrisitetssektoren, er også en gjennomgang av oppsplittingen og konserndannelsen innen jernbanesektoren svært omfattende. Fra 1996 ble noen av de utskilte bedriftsenhetene etter hvert del- eller helprivatisert. Eksempler på dette er salg av reisebyrå og kiosker,³⁶⁴ og privatisering av billettsalget i 1998.³⁶⁵ Som nevnt var til og med persontrafikken, etter rådgivning fra et engelsk konsulentfirma, delt i tre, NSB kortdistanse, NSB Mellomdistanse og NSB Langdistanse, også kjent som ”Puls”, ”Agenda” og ”Signatur” gjennom merkevareratsningen.³⁶⁶ Deler av denne ekstreme oppsplittingen, som altså trolig fikk store konsekvenser for korpsånden i jernbanen, ble tilbakeført under Einar Enger, som tiltrådte som sjef for NSB BA i 2001. I 2002 ble merkevarestrategien for persontrafikken gjennomgått, og i mai 2003 ble oppdelingen av persontrafikken reversert.³⁶⁷ NSB fremstod i 2006 som et klassisk konsern med fire resultatområder (persontog, buss, gods og eiendom), som alle hadde et mangfold av hel- eller deleide datterselskaper. (se vedlegg 10 - NSB per 2006)

Også innen Jernbaneverket var oppsplittingstrangen sterk. I perioden 1992 til 1998 ble flere av arbeidsområdene skilt ut som egne forretningsenheter: BaneProduksjon, BaneService, BanePartner, BaneTele og BaneEnergi.³⁶⁸ I 2004 la Bondevik II-regjeringen i tilknytning til statsbudsjettet frem en proposisjon om ”konkurransetsetting og omdanning av Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet”. Her ble det foreslått å konkurransetsette en større andel av Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet, og å omdanne BaneService til aksjeselskap.³⁶⁹ I boka *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet* hevdes det at disse planene ble lagt til side av Stoltenberg II-regjeringen.³⁷⁰ Dette stemmer i alle fall ikke for BaneService (eller BaneTele) som ble omdannet til aksjeselskap i 2005, og som i Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmelding kategoriseres som selskap med kun forretningsmessige mål. Regjeringen gir uttrykk for kritikk av forslagene fra foregående regjering, men viderefører endringene for BaneService og BaneTele.³⁷¹

Historien om BaneTele er særlig interessant i forhold til denne oppgaven. BaneTele forvaltet som nevnt det som hadde vært NSBs teleinfrastruktur, et svært lukrativt telenett med 12 500 km sammenhengende fiberoptisk kabel.³⁷² Etter en del kontrovers ble nettet skilt ut fra NSB ved tredelingen i 1996, og etablert som resultatenhet innen Jernbaneverket.³⁷³ Deretter ble BaneTele aksjeselskap med fullt statlig eierskap i 2001. Selskapet ble først delprivatisert i 2006 gjennom salg av 50% av aksjene til Bredbåndsalliansen. Dermed hadde alliansen og styreleder

³⁶⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 454.

³⁶⁵ Gulowsen og Ryggvik 2004, 465-66.

³⁶⁶ Gulowsen og Ryggvik 2004, 461, 464, 381.

³⁶⁷ Gulowsen og Ryggvik 2004, 466-67.

³⁶⁸ Gulowsen og Ryggvik 2004, 461.

³⁶⁹ St.prp.nr.1 (2004-2005) Tillegg nr. 2.

³⁷⁰ Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 133.

³⁷¹ St.meld.nr.13 (2006-2007), 69-70.

³⁷² Thue 2005, 461.

³⁷³ Thue 2005, 461-62.

Tormod Hermansen delvis oppnådd sitt tidligere nevnte mål om eierskap i selskapet. I Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmelding står det om det statlige eierskapet i BaneTele: ”Regjeringen vil opprettholde dagens eierandel i BaneTele”.³⁷⁴ I 2009 solgte likevel staten resten av sin eierandel til Bredbåndsalliansen.³⁷⁵ Fra oktober 2009 ble Bredbåndsalliansen, BaneTele og Ventelo slått sammen, til Ventelo Networks som er en av tre foretningsområder i Ventelo. Dermed var tele/bredbåndsnettet tilknyttet jernbanen eid av en sammenslutning av regionale energiselskap, og integreringen mellom de tre infrastruktursektorene var manifestert i ett og samme konsern: Ventelo, med eierskap fra energibedriftene, infrastruktur fra jernbanen og tjenester innen telesektoren, og Tormod Hermansen som styreleder.³⁷⁶

Privatisering av NSB

Delprivatisering og privatisering av tidligere resultatenheter eller datterselskaper har som vist foregått i stor utstrekning både i NSB og Jernbaneverket. Privatisering av NSB har derimot ikke vært særlig aktuelt. Det ble frem til 2006 ikke foreslått privatisering av NSBs kjerneorganisasjon fra noen regjering. Kun FrP har ytret ønske om slik privatisering, da gjennom børsnotering.³⁷⁷ Bondevik II-regjeringens eierskapsmelding ga derimot signaler om en bruk av statsaksjeselskapsformen ved omdannelse av NSB til aksjeselskap, noe som innebærer fullt statlig eierskap.³⁷⁸

Markedsendringer i jernbanesektoren

På liknende måte som telesektoren, opplevde jernbanen en paradoksal konkurransesituasjon med fullt statlig, etatsstyrt monopol, samtidig med en presset konkurransesituasjon. For jernbanen kom ikke konkurransen fra utlandet, men fra andre transportsektorer nasjonalt. Denne situasjonen ble særlig presset fra og med frislippet av privatbiler 1. januar 1960,³⁷⁹ og den gradvise liberaliseringen av busstrafikken og økningen i flytransport.³⁸⁰ NSB inntok ulike holdninger til de forskjellige transportmarkedene. Når det gjelder godstrafikk, ble altså deler av denne virksomheten tidlig skilt ut. Allerede i 1973 kom som vist den første utskillelsen fra NSB som følge av konkurranse, da all stykkgodstrafikken ble skilt ut i Linjegods AS.³⁸¹ For busstransport har NSB derimot kjøpt seg inn i markedet og blitt en dominerende aktør.³⁸²

Konkurransesutsetting av NSB og Jernbaneverket

³⁷⁴ St.meld. nr. 13 (2006-2007), 93.

³⁷⁵ St.meld. nr. 35 (2008-2009) *BaneTele AS – salg av statens aksjer*

³⁷⁶ <http://www.ventelo.no/om-ventelo/fakta-om-ventelo>, om styret og eierforhold (23.11.2009)

³⁷⁷ Innst. S. nr. 118 (2004-2005), 5. Allerede i under debatten om nytt styringssystem for NSB i 1988 ønsket FrP et frittstående aksjeselskap av NSBs trafikkdel. St.tiende 2.juni 1988, 3730.

³⁷⁸ St.meld.nr.22 (2001-2002), 107.

³⁷⁹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 214.

³⁸⁰ Gulowsen 2008, 182-83.

³⁸¹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 239.

³⁸² Seip 2003, 100. Seip hevder også at busstrafikken etter hvert ble den mest lønnsomme delen av NSB.

Konkurransetsettingen på jernbanen kan deles i tre prosesser: Konkurransetsetting gjennom liberalisering av andre transportformer, konkurransetsetting av jernbanetransport (gods og person) og konkurransetsetting av virksomhet tilknyttet jernbanen. Det sistnevnte er omtalt tidligere i dette kapittelet under *Oppsplitting og konserndannelse i jernbanen*.

Etableringen av Linjegods i 1973, og dermed utskillingen av stykkgodstrafikken, er et eksempel på konkurranse som følge av liberalisering av andre transportformer. Etableringen hang tett sammen med markedssituasjonen med sterke konkurrenter innen stykkgodstrafikken. Denne etableringen har blitt omtalt som det ”første reelle angrep på jernbanemonopolet i Norge”.³⁸³ Det har vært diskutert om utskillelsen skal sees på som et planøkonomisk grep for å dekke samfunnets transportbehov, eller som et ledd i en privatiseringspolitikk. Støtte til det første synet finnes blant annet i at Linjegodsavtalen ble sett i sammenheng med den markedsrestriktive Samferdselsloven av 1976.³⁸⁴ Denne etablerte et klart regelverk for konkurranse i transportsektoren, både i forhold til gods- og persontrafikk. Løskjørerere og firmabiler på godssiden og ekspressbusser på passasjer-siden ble regulert i forhold til jernbanetraffikken. Ryggvik hevder at loven var et skritt bort fra markedet, men at den på tross av sin regulerende ambisjon ikke fikk kontroll med parallelltransport med jernbanen.³⁸⁵ Det ser dessuten ut til at Samferdselsloven kun ble et styrings-optimistisk slag i luften, ettersom den ikke fikk stå lenge. Willoch I-regjeringen signaliserte raskt en liberalisering av transportmarkedet. Forslagene om åpning for ekspressbusser parallelt med jernbanen ble lansert sammen med en reformpakke for jernbanen i mai 1983.³⁸⁶ Denne reformpakken måtte derimot i stor grad legges bort da Willoch få måneder senere måtte utvide regjeringen med KrF og Sp som krevde nye kompromisser blant annet på samferdselsområdet.³⁸⁷

Ifølge Gulowsen var hensikten med tredelingen av jernbanen i 1996 at det skulle legge forutsetningene til rette for konkurranse på jernbanetransport. Han setter dette i sammenheng med norsk EØS-medlemskap og EU-direktiver om konkurranse på jernbanenettet.³⁸⁸ I så måte kan denne omorganiseringen også sees på som et ledd i en konkurransetsetting av jernbanen i Norge. Konkurranse på drift av jernbanestrekninger anses fra et teoretisk perspektiv å ha en del utfordringer, noen generelle og noen særegne for den norske situasjonen.³⁸⁹ I 1999 kom Transportøkonomisk institutt med rapporten ”Konkurranse på jernbanenettet i Norge”, som det hadde fått i oppdrag å utrede fra Samferdselsdepartementet. Her ble det slått fast at på tross av utfordringer, burde jernbanenettet i Norge i større grad konkurransetsettes.

³⁸³ Gulowsen 2008, 182.

³⁸⁴ Fremstillingen er basert på Gulowsen og Ryggvik 2004, 239-267, debatten om planøkonomi eller privatisering finnes på sidene 262-64.

³⁸⁵ Gulowsen og Ryggvik 2004, 322.

³⁸⁶ Gulowsen og Ryggvik 2004, 324; St.meld.nr.84 (1982-83).

³⁸⁷ St.meld.nr. 44 (1983-1984).

³⁸⁸ Gulowsen og Ryggvik 2004, 460.

³⁸⁹ Seip 2003, 100-06.

Imidlertid kan kostnadsstrukturen ved produksjon av jernbanetjenester i noen tilfeller være slik at enhetskostnadene stiger når flere operatører kommer inn (naturlig monopol), eller at enhetskostnadene stiger dersom det ikke lengre er mulig å kombinere tjenesteproduksjon i flere delmarkeder (samdriftsfordeler). Bare praktiske erfaringer kan gi svaret på om disse fenomenene vil vanskeliggjøre eller umuliggjøre konkurranse i markedene for jernbanetjenester.³⁹⁰

Det ble anbefalt en todelt strategi for godstransport og persontrafikk, der konkurranseutsettingen av persontrafikken i større grad burde foregå trinnvis og over lengre tid enn endringene for godstrafikken. De konkrete endringene kom ikke lenge etter. Konkurranse på godstrafikk og liberalisering av markedet for ekspressbusser på Østlandet ble foreslått av Stoltenberg I-regjeringen gjennom *Nasjonal transportplan 2002-2011*.³⁹¹ I 2002, under Bondevik II-regjeringen, blir så hele markedet for ekspressbusser liberalisert.³⁹² De første forsøkene med anbudskonkurranse på persontrafikken kom i 2004, da Gjøvik-banen ble konkurranseutsatt under Bondevik II-regjeringen. Anbudet ble derimot vunnet av NSB, som fra 2006 fikk konsesjon på drift av banen. Bondevik II-regjeringen planla også konkurranseutsetting av Bergensbanen og Sørlandsbanen, samt vedlikehold og drift av infrastruktur, dvs. oppgavene underlagt Jernbaneverket.³⁹³ Disse planene ble tilsynelatende stoppet av Stoltenberg II-regjeringen i 2005,³⁹⁴ men som vi så fortsatte endringene av for BaneTele og BaneService.

Oppsummering av endringene i jernbanesektoren

På tilsvarende måte som for de andre sektorene forholder denne oppsummeringen seg til hovedproblemstillingene for denne delen av oppgaven, altså hvilke endringer som skjedde, og *når* de skjedde. Jernbanesektoren, hadde på lik linje med elektrisitetssektoren, endringer innen alle dimensjonene med unntak av privatisering av hovedselskapet. Vi ser en særlig tett sammenheng mellom de ulike styringsendringene i jernbanen, som alle ser ut til å kunne føres tilbake til BO-prosjektet som ble igangsatt av NSB-ledelsen i 1982. Den indre fristillingen i jernbanesektoren kom i form av et regnskapsmessig skille mellom tjenestedel og infrastruktur. Dette skulle sammen med innføring av mål- og resultatstyring, endret bedriftskultur og etter hvert fullstendig omorganisering til resultatenheter gi ledelsen i NSB større frihet. Eierskapsendringene i jernbanesektoren kom i form av selskapifisering av NSB, samtidig med den reelle oppsplittingen av sektoren, nemlig tredelingen i tilsyn, infrastrukturdel og tjenestedel. Både selskapifiseringen og oppsplittingen fortsatte, med endring av selskapsform og konserndannelse for NSB, samt videre oppsplitting både i NSB og Jernbaneverket. Markedsendringene for jernbanesektoren bør skilles i to: konkurranse i transportsektoren og konkurranse på jernbanen. Det var store endringer innen

³⁹⁰ Transportøkonomisk Institutt 1999, "Sammen drag - Konkurranse på det norske jernbanenettet" s. III.

³⁹¹ St.meld. nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal transportplan 2002-2011*, 129-30.

³⁹² St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*, 49-51.

³⁹³ Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 133.

³⁹⁴ St.meld. nr. 13 (2006-2007), 10.

transportsektoren, mens selve jernbanen så få endringer bortsett fra innen godstransporten der man fikk etableringen av Linjegods.

Når det gjelder tidspunkt for endringer kan de også innen jernbanen beskrives i ulike bølger. Endringene innen styring kom fra midten av 1980-tallet, mens endringene innen eierskap kom i to bølger først knyttet til selskapifiseringen og tredelingen i 1996 og deretter knyttet til overgang til aksjeselskap i 2004. En mer detaljrik gjennomgang av tidspunkt for endringer kommer i neste kapittel, som er en komparasjon av endringene i de tre sektorene basert på dette og de to foregående kapitlene.

5 Komparasjon av statlig engasjement i infrastrukturen

Dette kapittelet bygger på samme rammeverk som foregående kapitler, men her formålet er å sammenligne endringene i sektorene. Således svarer kapittelet på to av hovedproblemstillingene i oppgaven: 1) Hvilke endringer har statens engasjement gjennomgått i perioden? 2) Hvordan står endringene i den enkelte sektor i forhold til utviklingen innen de andre sektorene? For å begrense komparasjonen har jeg valgt ut tre problemstillinger. Først vil jeg sammenstille tidspunkt for endringer i de tre sektorene for å se om dette kan si oss noe ytterligere om forskjeller og likheter sektorene imellom. Derfor har jeg for hver dimensjon laget en tabell der jeg har sammenstilt tidspunkt for endringene innen hver sektor. Disse tabellene går igjennom sentrale årstall for for endringer, og i øverste kolonne er det definert en hovedperiode for endring. Tabellene danner grunnlag for den andre problemstillingen som er om det finnes en sammenheng mellom hvilke endringer som skjer og hvilken politisk sammensetning den sittende regjering har på det tidspunktet. Denne problemstillingen danner grunnlag for å drøfte politiske og ideologiske forklaringsmodeller i neste kapittel. Den siste problemstillingen i dette kapittelet, er om det finnes fremtredende felles aktører innen de tre sektorene. Dette er ikke en omfattende aktørundersøkelse, men et forsøk på å trekke frem noen av de aktørgruppene som fremtrer særlig i min undersøkelse. Dette er også en undersøkelse som danner grunnlag for å drøfte forklaringer i neste kapittel. I tillegg til de tre problemstillingene, har jeg valgt å beskrive og drøfte noen ytterligere observasjoner. Dette er trekk som kommer godt frem i helheten, men som ikke fanges opp i den stringente komparasjonen. Kapittelet oppsummeres ved å vise de meste sentrale likheter og forskjeller sektorene i mellom.

Styringsendringer

Ved inngangen til 1970-tallet var alle tre sektorer organisert etter en tradisjonell, integrert etatsmodell organisert etter byråkratiske og regelbaserte styringsprinsipper, mens sektorene i 2006 var styrt etter bedriftsøkonomiske modeller og prinsipper. Styringsform, tilknytningsform, organisasjonsstruktur og kultur var endret i alle tre sektorer. I de foregående kapitler kom det frem at selv om resultatet av utviklingen hadde mange sterke likhetstrekk, var utviklingsforløpene ulikt

i form og tempo. Her skal jeg se nærmere på likheter og forskjeller i styringsendringene, med utgangspunkt i problemstillingene knyttet til kronologi, regjeringskonstellasjoner og aktører.

Indre fristilling

Det som i foregående kapitler har vært omtalt under samlebetegnelsen *indre fristilling*, var ved nærmere ettersyn ganske forskjellige prosesser. Derimot hadde alle det til felles at hele eller deler av sektoren fikk en friere stilling overfor overordnet statlig instans. En gjentakelse av de ulike formene her, kan være nyttig. For Televerket var den indre fristillingen en tredeling mellom tilsyn, konkurranseorganisasjon og basisorganisasjon. For Statskraftverkene kom den indre fristillingen i form av utskillelse fra NVE og omdanning fra direktorat til forvaltningsbedriften Statkraft med et styre direkte underlagt OED. For NSB bestod den indre fristillingen i et sett nye styrings- og regnskapssystemer som skulle gi NSB ledelsen større bedriftsmessig frihet til å drive tjenesteleveranser. Likheten var at ledelsen innen alle sektorer fikk en friere stilling innenfor statsapparatet, noe som rettferdiggjør bruken av samlebetegnelsen ”indre fristilling”. Forskjellene mellom sektorene bestod altså i formen for indre fristilling.

Kronologi

Ifølge kronologitabellen for den indre fristillingen kom denne relativt parallelt i de tre sektorene, nemlig innen perioden 1979 til 1990. Den indre fristillingen kom altså i hovedsak på 1980-tallet. Det er også verdt å merke seg at jernbanen var sist ute når det gjaldt vedtak og gjennomføring av indre fristilling, selv om debatten der ble satt på dagsorden allerede i 1961. Det var altså ikke en enkel sammenheng mellom *når* fristillingsspørsmålet ble satt på dagsorden og tidspunktet for endring. Dette aktualiserer en av problemstillingene i neste kapittel, nemlig spørsmålet om hvorfor endringene kom akkurat da de gjorde og ikke tidligere.

Tabell 5.1 Parallell kronologi for indre fristilling

Tele: 1980-1988	Elektrisitet: 1979-86	Jernbane: 1982-1996
1969: Televerket blir direktorat 1974: Televerket ber om ytterligere friere stilling 1980: Teleutvalget 1982: St.meld. om telepolitikk varsler omorganisering 1983-84: Stette-utvalget 1985: St. vedtak om tredeling 1987/88: Tredeling ble effektivert (basis, konkurranse, tilsyn)	1960: Statskraftverkene skilles ut som direktorat, tilsyn opprettes 1969: Aalefjær-doktrinen 1979: Hartmark-Iras rapport nr. 1 1979: Energimelding 1980-82: NVE-utvalget 1983: Hartmark-Iras rapport nr. 2 1985: Stortingsvedtak om Statkraft SF og Statsnett SF 1986: 1.1. Statkraft SF og Statnett	1961: Settes på dagsorden 1982: Start BO-prosjektet 1984: Lansering av RPD-prinsippene 1985- 87: Killi-utvalget 1988: St. vedtak nytt styringssystem og regnskapsmessig skille 1990: styringssystemet implementeres

Regjeringskonstellasjon og tidspunkt for indre fristilling

Når det gjelder forholdet mellom sittende regjeringer og indre fristilling er det vanskelig å finne et politisk mønster med skiller basert på ulike partisammensetninger. Det var en samlet samferdselskomité som ba om utredning av Televerkets organisasjonsform i 1980. Selv om Brundtland I-regjeringen i utgangspunktet ikke ønsket å utrede alternative tilknytningsformer, ble dette likevel gjort i forbindelse med utredningen. Reformen ble utformet i Willocks

regjeringstid, men vedtatt under Brundtland II-regjeringen. Noe av den samme saksgangen finner jeg innen elektrisitetssektoren. Selve reformen ble vedtatt under Willoch, men videreført og implementert av Ap. For jernbanen ser det ut til at verken Willoch-regjeringene eller Syse-regjeringen hadde noe spesielt sterk innvirkning på fristillingsprosessen. Killi-utvalget ble nedsatt av Willoch-regjeringen, men utover dette ble det nye styringssystemet for jernbanen vedtatt under Ap-regjeringer. Det ser altså ikke ut til å ha vært markante forskjeller i de ulike regjeringenes tilnærming til indre fristilling for disse sektorene.

Felles aktører: engasjement fra ledelsen

Innen alle sektorene så vi et engasjement for indre fristilling fra etatsledelsen. NSB-ledelsen ser ut til i mindre grad å ha gått offentlig ut med i sine krav om endret tilknytningsform enn sine kollegaer i Statskraftverkene og Televerket. Denne påstanden underbygges av at det både i Televerket og i Statskraftverkene var det initiativ fra ledelsen som startet debatten om tilknytningsform. I Statskraftverkene var særlig ”Aalefjær-doktrinen” om ”Norgeskraft AS” i 1969 og initiativet ovenfor konsulentfirmaet Hartmark-Iras i 1979 gode eksempler. Televerkets styre og ulike telesjefer, blant annet Døscher Tobiesen og Elgsaas, var fra midten av 1970-tallet svært aktive i arbeidet for fristilling. I NSB ser det ut til at strategien snarere gikk ut på å utnytte eksisterende rammer for å foreta interne omorganisering, som endret styringssystem, enn å kreve løsere tilknytningsform. Ledelsen i NSB ser ut til å ha fått en noe mer offentlig rolle fra og med de siste årene på 1980-tallet med ansettelsene av Rimberg, Rettedal og Rambjør. Ytterligere presisjon og mer konkret gjennomgang av de ulike ledernes engasjement krever en mer dyptpløyende studie enn denne.

Mål- og resultatstyring (MRS)

Mål- og resultatstyring ble innført i alle tre sektorene, men med omfanget av denne oppgaven har det ikke vært rom for å se hvordan dette nye styringssystemet ble satt ut i livet, eller hvordan det skilte seg fra den tradisjonelle byråkratiske regel- og instruksstyringen. Selv om styringsformen fikk et bredt gjennomslag, ble den innført på ganske forskjellig tidspunkt i de tre sektorene.

Kronologi

Kronologien for innføring av MRS var ikke parallell i de tre sektorene. Sektorene kom etter hverandre, først Televerket, deretter Statkraft og til slutt NSB. Dette stemmer godt med synet på Televerket som foregangsorganisasjon i å innføre nye organisasjonsprinsipper for statlige virksomheter i Norge. Dette ble hevdet i samtiden og støttes av både Rørvik og Thue.³⁹⁵ Selv om

³⁹⁵ Thue 2005, 203, side 27 referer Thue til Stavanger Aftenblad som i 1984 skrev: ”Televerket peker seg ut som en plogspiss i forsøket på å gjøre statsetater til gode servicebedrifter.” NOU 1987: 5, 39-41, viser også at man i samtiden refererte til Televerket som en foregangsorganisasjon, i dette tilfellet som argumentasjon for å innføre MRS i NSB. Rørvik 1998, 181.

det ikke er mulig å lage en felles periodisering for MRS, vil jeg bemerke at alle sektorene innførte MRS i den første perioden denne oppgaven omhandler. Ved inngangen til 1990-tallet var alle infrastrukturbedriftene mål- og resultatstyrt.

Tabell 5.2 Parallell kronologi for innføring av mål- og resultatstyring (MRS)

Tele: 1970-1980	Elektrisitet: 1979 – 1986	Jernbane: 1982 – 1990
1970: Utredning om programbudsjettering 1972/72: Ansettelse av endringsaktører 1976: Vedtak om MRS 1980: Implementering av MRS	1979: Hartmark-Iras rapport nr.1 1982: NVE-utvalget 1983: Hartmark-Iras rapport nr.2 1985: Vedtak om Statkraft SF med resultatenheter og MRS 1986: Implementering	1982: BO-prosjektet 1984: Lansering av RPD-prinsippene 1985-87: Killi-utvalget 1988: Nytt styringssystem vedtatt 1990: Styringssystemet innføres

Regjeringskonstellasjon og tidspunkt for innføring av MRS

Mål- og resultatstyring ser ut til å ha skapt liten politisk kontrovers. Tvert imot var alle regjeringene positive til bruk av denne styringsformen. Det som derimot varierte, var retorikken og begrunnelsen for endret styringssystem, samt en diskusjon rundt hvilke mål som var de mest sentrale. Denne påstanden støttes av forskning gjort på 80-tallets moderniserings- og fornyingsprogrammer.³⁹⁶ Mål- og resultatstyring var sentralt både i Willoch-regjeringens moderniseringsprogram fra 1986, og i Brundtland II-regjeringens fornyingsprogram fra 1987. Videre hevdes det at også sentrale deler av fagbevegelsen var positive til mål- og resultatstyring.³⁹⁷

Felles aktører: konsulenter og nye ledere

Et tydelig fellestrekk ved innføringen av MRS var koblingen til felles aktører. I alle tre tilfeller ser vi en blanding av interne og eksterne aktører. Av eksterne aktører trer særlig konsulentfirmaet Hartmark-Iras frem, ettersom dette selskapet var involvert i innføring av MRS i alle tre sektorer. I telesektoren og jernbanen ser det ut til at konsulentfirmaet hadde en noe mer indirekte rolle, som deltakere i prosjektgrupper, mens selskapet innen elektrisitetssektoren i stor grad utformet organisasjonskonseptet for Statkraft SF. Av interne endringsaktører, er disse klart identifisert innen tele og jernbanen til henholdsvis Elgsaas og Døscher Tobiesen i Televerket og Lindholt i NSB. Det er mer uklart hvem som var de interne pådriverne i Statkraftverkene. Her ser det ut til at Hartmark-Iras hadde en særlig sentral rolle, noe som kan forklare at ledelsen fremtrer som mer utydelig. Forskjellen kan selvfølgelig også skyldes forskjeller mellom mine sekundærkilder.

Resultatenheter

Innføring av resultatenheter er som nevnt i kapittel 1 en samlebetegnelse på omstrukturering av bedrifter etter prinsippet om organisering etter sluttprodukt fremfor etter funksjoner eller geografi. Slik omorganisering var tydelig innen alle tre sektorene. Televerket ble først divisjonsorganisert i

³⁹⁶ Jacobsen 2005, se særlig s. 346-94.

³⁹⁷ Jacobsen 2005, 349, ”Program for statlig modernisering” og ”Den nye staten – program for fornyelse av statsforvaltningen”. Ibid, 354, med ”sentrale deler av fagbevegelsen” vises det her til Statstjenestemannskartellet, senere LO stat, som organiserte store deler av arbeidsfolkene innen alle tre infrastruktursektorer.

1993 for deretter å bli konsernorganisert ved etableringen av Telenor 1.1.1995, da med flere av divisjonene ble skilt ut som datterselskap. Statkraft ble fra etableringen som forvaltningsbedrift i 1986 divisjonsorganisert. I NSB gikk utviklingen som i Televerket trinnvis, før full divisjonering ble innført fra og med 1989.

Kronologi

Kronologien for innføring av resultatenheter viser at tesen om Televerket som foregangsorganisasjon *ikke* stemmer for dette spørsmålet. Televerket var riktignok tidlig ute med å diskutere resultatenheter, men var altså sist ute av sektorene med implementering, og da nesten ti år etter Statkraft SF. Igjen ser vi at det kunne gå lang tid mellom idé og gjennomføring. Resultatenheter var tidlig diskutert innen Televerket, men der ble omstruktureringen sist gjennomført. Kronologien viser likevel tydelig at omorganisering til resultatenheter ble gjennomført i første periode av oppgaven.

Tabell 5.3 Parallell kronologi for innføring av resultatenheter

Tele: 1991-1995	Elektrisitet: 1979-1986	Jernbane: 1982-1989
1970-tallet: Forslag lanseres 1991: Hermansen tiltrer 1992: Televerkets styre fremlegger omorganisering 1992: St.meld. omorganisering 1993: Omorganisering 1994: Vedtak om Telenor AS 1995: 1.1. Telenor AS	1979: Hartmark-Iras rapport nr.1 1982: NVE-utvalget 1983: Hartmark-Iras rapport nr.2 1985: Vedtak om Statkraft SF med resultatenheter og MRS 1986: Implementering	1982: BO-prosjektet startet 1983: Willoch I vil skille ut reisebyrå og bildrift som AS 1983: Willoch II-kompromisset 1987: Resultatenheter for gods, person og bane. 1988: Styremøte og utredning 1989: 1.1. divisjonering

Regjeringskonstellasjon og tidspunkt for omorganisering til resultatenheter

Denne studien avdekker ingen skiller mellom regjeringene i holdning til resultatenheter. I innstillingen fra Energi- og industrikomiteen angående omorganiseringen av NVE fra 1985, stod det eksplisitt at komiteen ikke hadde noen merknader når det gjaldt forslaget om inndeling av nye Statkraft i divisjoner.³⁹⁸ Når det gjaldt Televerket, var det noe interesse for omorganiseringen, da særlig fra SV i Stortinget som ved flere anledninger etterspurte redegjørelse fra samferdselsminister Opseth angående den nye organisasjonsstrukturen. Interessen for omorganiseringene i Televerket ser ut til å ha knyttet seg særlig til distriktsspørsmål og bevaring av arbeidsplasser lokalt gjennom bevaring av strukturen med teleområder.³⁹⁹ Jeg har ikke undersøkt debatter i Aps stortingsgruppe, men konstaterer at omorganiseringen av Televerket og NSB skjedde under Ap-regjeringer. Statkraft SF med divisjonert bedriftsstruktur ble utformet under Willochs regjeringer på 1980-tallet, da uten kommentarer fra Stortinget om organisasjonsstrukturen.

³⁹⁸ Innst. S. nr 305 (1984-85), 5.

³⁹⁹ St. tiende 8.mai 1991, 3275; St.tiende 20. november 1991, 946; St.tiende 18. desember 1991, 1960-61; St.tiende 11. mars 1992, 2800-2801; St.tiende 10. juni.1992, 3174.

Felles aktører: konsulenter, nye ledere og en noe mer skeptisk fagbevegelse

Fordi omorganiseringen til resultatenheter kan knyttes til innføring av mål- og resultatstyring, finner vi også mange av de samme aktørene, da særlig bedriftens ledere i samspill med konsulentbransjen. Det ser derimot ut til at det ved omorganisering til resultatenheter, var det aktører som motsatte seg utviklingen i sterkere grad enn ved innføring av mål- og resultatstyring. Dette gjaldt særlig ansatte på lavere nivåer internt i organisasjonen som ville bli rammet av en slik omorganisering, som distriktsnivået i Televerket og Administrasjonsdirektoratet i NVE. Innen de samme sektorene var også fagbevegelsen på banen i spørsmålet om resultatenheter. Det ser derimot ikke ut til å ha vært særlig motstand mot den interne omstruktureringen innen jernbanen. Gulowsen argumenterer som nevnt for at dette skyldes at organisasjonen var overmoden for endring. Jeg har påpekt at fraværet av motstand også kan henge sammen med at alternativene, da særlig oppsplitting gjennom å skille ut datterselskap, kan ha blitt ansett som enda verre enn interne resultatenheter.

Kulturelle endringer

Kulturelle endringer er som nevnt i kapittel 1 ikke en prioritert del av denne oppgaven, og temaet hadde egentlig fortjent en grundigere studie. Når jeg likevel har tatt dette med, er det fordi disse skiftene synes å henge svært tett sammen med andre endringer både i styring, eierskap og marked. At den interne kulturen er totalt endret fra 1970 til 2006 er det trolig få som vil bestride, men å identifisere de avgjørende for komponentene i denne endringer er mer komplisert. Nye rekrutteringsstrategier og opplæringsprogrammer inn, men også mer diffuse endringer fra etatskultur til konsernkultur som både ble styrt av det allmenne politiske klimaet og ledelsens bevisste strategi.

Kronologi

Innen alle tre sektorer omtaler hovedlitteraturen en kulturell endring. I jernbanen beskrives det som en prosess der ”tyngdepunktet innenfor organisasjonen [ble] forskjøvet fra teknikk mot økonomi og organisasjon.”⁴⁰⁰ Telekommunikasjonshistorien vier et helt kapittel til overgang ”fra etat til bedrift”,⁴⁰¹ mens det innen elektrisitetsbransjens historie vektlegges interessebasert og kulturell kamp mellom ”produksjon eller marked”.⁴⁰² Den kulturelle revolusjonen kom ikke alene, og det var ikke kun de nye ledelsestankene som bidro til endret selvforståelse og kultur. Det gjorde også de store endringene i styringssystem og organisasjonsstruktur, særlig gjennom å endre maktbalansen til ledelsens fordel ved å bryte opp felles etatsånd og de tradisjonelt sterke distriktsnivåene. Flere av prosessene i den kulturelle endringen har vært vanskelige å tidfeste presist. Fenomener som bedriftsmessig ”sjelevandring”⁴⁰³, ”korpssånd utåndet”⁴⁰⁴, ”økonom-

⁴⁰⁰ Gulowsen og Ryggvik 2004, 345.

⁴⁰¹ Thue 2005, 159-203.

⁴⁰² Nilsen og Thue 2006, 314-18.

⁴⁰³ Nilsen og Thue 2006, 308-09.

inntog”⁴⁰⁵ eller ”spranget fra å være driftsleder til bedriftsleder”⁴⁰⁶ lar seg vanskelig eksakt datere, selv om det var tydelige endringer over tid. En observasjon bør likevel nevnes. Både aktører som Aarvik og forskere som Gulowsen, Thue og Røvik fremhever at 1980-tallet representerer et brudd i forhold til 1970-tallet når det gjelder fokus på bedriftskultur.⁴⁰⁷ Røvik bemerker at det på 1980-tallet var en ”markant aktivitetsøkning på områdene personal, organisasjon og ledelse”, og at dette var det store tiåret for managementlitteratur.⁴⁰⁸

Der kan det se ut som om Televerket var noe tidligere ute enn de øvrige. I Statkraft ble det ikke satset konkret på bedriftskultur før i etterkant av Energiloven i 1991 og overgangen til statsforetak i 1992. NSB representerte i så måte mellomposisjonen med sitt BO-prosjekt. Dette ble etablert i 1982, og det kulminerte i divisjonering og nytt styringssystem fra henholdsvis 1989 og 1990. For satsning på endret internkultur ser det altså ut som at tesen om Televerket som foregangsorganisasjon stemmer. Når det gjelder Statskrafts noe tregere satsning, nevnte jeg i forrige kapittel at den interne omorganiseringen i 1986 kan sees på som et ledd i kulturell endring, selv om satsningen på bedriftskultur først fikk et markant løft etter Energiloven i 1991 og delingen av Statkraft i 1992.

En forskjell mellom sektorene finnes også i mottakelsen i organisasjonen. Det ser ut til at ledelsen i Televerket etter en stund fikk med seg hele bedriften på kulturendringen, mens Statskrafts ledelse i større grad slet med en kulturkonflikt knyttet til spenningen mellom produksjon og marked. Betegnelsen som er brukt på jernbanens kulturelle endringer, ”korsånden utåndet”, kan henge sammen med at jernbanen var i konstant omstrukturering fra slutten av 1980-tallet til starten på 2000-tallet, noe som førte til stor slitasje på den interne kulturen.

Tabell 5.4 Parallell kronologi for endring i bedriftskultur

Tele: 80-tallet	Elektrisitet: 1986-1996	Jernbane: 1982-1990
1970-årene: MRS og ulike organisasjonskonsepter	1986: Statkraft, forvaltningsbedrift	1982: BO-prosjektet
1980: MRS, full gjennomføring	1990: Vedtak om Energiloven	1984: RPD-prinsippene
1980: Ny ledelse	1992: Statkraft SF og Statnett SF	1988: Vedtak om styringssystem
1986: ”Bedriftskulturens plattform”		1989: Divisjonering
		1990: Nytt styringssystem
		1996- 2002: Oppsplitting

Regjeringskonstellasjon og tidspunkt for endring i bedriftskultur

Ettersom jeg ikke har hatt kapasitet til å undersøke konkrete vedtak og endringsprosesser, er det vanskelig å undersøke forholdet mellom tidspunktet for endring og sittende regjeringskonstellasjon. En kobling mellom satsning på bedriftskultur og Willochs regjeringstid fra 1981 til 1986 synes likevel troverdig. Willochs regjering hadde flere tiltak for modernisering av offentlig

⁴⁰⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 379-81.

⁴⁰⁵ Gulowsen og Ryggvik 2004, 357-58.

⁴⁰⁶ Aarvik 1993, 115.

⁴⁰⁷ Røvik 2007, 226; Arvik 1993, 117-124; Gulowsen og Ryggvik 2004, 240; Thue 2005, 162-63.

⁴⁰⁸ Røvik 2007, 226.

forvaltning, som ”Kampanjeåret for produktivitet” i 1982,⁴⁰⁹ ”Aksjon Publikum” fra 1983,⁴¹⁰ og ikke minst Moderniseringsprogrammet fra 1986.⁴¹¹ Selv om initiativet trolig kan knyttes til Willoch-regjeringene, kom sentrale tiltak også under Brundtlands andre regjering. Fornyingsprogrammet til denne regjeringen kom i 1987, og var svært likt Moderniseringsprogrammet. Forskjellene mellom programmene var Fornyingsprogrammets fokus på ansattes medbestemmelse og tjenestemannsorganisasjonens rolle, samt en avvisning av privatisering.⁴¹²

Felles aktører: ledere

Ettersom de kulturelle endringene omtalt i denne oppgaven skjedde over lengre tid, er det vanskelig å knytte dem til konkrete aktører. Det synes likevel mulig å peke ut ledelsen i organisasjonene som en avgjørende faktor. Her bør særlig Kjell Holler i Televerket og Tore Lindholt i NSB nevnes. Jeg har tidligere drøftet ledelsen i Statkraft sin noe mer uklare rolle i styringsendringene. Et element som også kan spille inn er Statkrafts noe skjærmede tilværelse ved at kundene i all hovedsak var industribedrifter og andre kraftselskaper. Statkraft hadde således en betraktelig mindre kontaktflate med befolkningen og dermed en mindre fremtredende rolle i det offentlige rom enn Televerket/ Telenor og NSB/Jernbaneverket.

Endringer i eierskap

Selv om sektorene var organisert helt ulikt i 2006 enn de var i 1970, hadde Norge fortsatt et omfattende offentlig eierskap. Mens *omfanget* av det offentlige eierskapet ikke var endret i veldig stor grad, var derimot *organiseringen* av eierskapet radikalt endret. Stoltenberg II-regjeringens eierskapsmelding fra 2006 gir et godt bilde av omfanget og den overordnede organiseringen av det statlige eierskapet i sektorene. Tabellen under, som er basert på denne eierskapsmeldingen, viser klare likheter og forskjeller sektorene i mellom.

Tabell 5.5 Eierskapsformer, eiere, overordnet departement og eierskapskategorier per 2006

	Eierskapsform	Store eiere	Overordnet departement	Eierskaps-kategori*
Tele				
Telenor	ASA	NHD 53,97%	NHD	2
Post- og teletilsynet	forvaltningsorgan		SD	
Elektrisitet				
Statsnett	Statsforetak (SF)	OED 100%	OED	4
Statkraft	AS	Statkraft SF 100%	NHD	3
NVE	forvaltningsorgan		OED	
Jernbane				

⁴⁰⁹ Jacobsen 2005, 346-49.

⁴¹⁰ Benum 2005, 185.

⁴¹¹ Jacobsen 2005; Sejersted 2003, 123-24.

⁴¹² Jacobsen 2005, 349.

NSB	AS	SD 100%	SD	3
Jernbaneverket	forvaltningsorgan		SD	
Statens jernbanetilsyn	forvaltningsorgan		SD	
BaneService	AS	SD 100%	SD	1
BaneTele	AS	NHD 50% (solgt i 2009)	NHD	3

Kilde: Tabellen er basert på opplysninger fra St.meld.nr.13 (2006-2007)

*Eierskapskategoriene 1-4 er en gradering fra forretningsmessige til sektorpolitiske mål, der kategori 1 kun har forretningsmessige mål, 2 har forretningsmessige mål, men krav om nasjonal forankning med hovedkontor i Norge, kategori 3 er selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte delmål, kategori 4 er selskaper med sektorpolitiske formål.

Tabell 5.5 viser at tjenesteselskapene Telenor, Statkraft og NSB alle var organisert som aksjeselskap, men at det var andre store variasjoner med hensyn til eiere, styrende departement og formål med eierskapet. Infrastrukturdelen var også svært ulikt organisert. Telenor hadde eierskap til telenettet, som dermed var delprivatisert og kategorisert sammen med tjenesteselskapet. Statnett, infrastrukturdelen i elektrisitetssektoren, var organisert som statsforetak og kategorisert som selskap med sektorpolitiske formål. Jernbaneverket, infrastrukturdelen til jernbanen, var ikke omtalt i eierskapsmeldingen ettersom det var ansett som forvaltningsorgan.

Et snevert fokus på eierskap i hovedselskapet skygger derimot for den forskyvning av eierskapet mellom offentlig og privat som kom gjennom oppsplitting og konkurranseutsetting innen alle tre sektorer. Innen telesektoren bidro både privatisering av kjerneselskapet, Telenor, oppsplitting og konkurranseutsetting der private aktører spiste markedsandeler, til å redusere det statlige eierskapet i sektoren. Innen jernbanen, der eierskapet fortsatt var fullt statlig og konkurransen innen sektoren ikke var særlig utviklet, var det særlig oppsplitting, både i NSB og Jernbaneverket, som bidro til å forskyve eierskapet.

I elektrisitetssektoren har derimot staten aldri hatt et dominerende eierskap. Likevel har eierskapet i sektoren i all hovedsak vært offentlig, gjennom lokale og regionale kraftverk. Oppsplitting og salg av deler av virksomheten var også innen den statlige delene av elektrisitetssektoren hovedårsaken til forskyvning mellom privat og offentlig eierskap. Det har forekommet salg av offentlige kraftverk med lokalt eierskap.⁴¹³ Dette faller imidlertid utenfor denne oppgaven. Når det gjelder forholdet mellom statlig og lokalt eierskap i elektrisitetssektoren, så styrket staten sin stilling som netteier og systemdrifter gjennom etableringen av Statnett og den påfølgende nedleggelsen av Samkjøringen. På produksjonssiden har statens andel stått stabilt på i overkant av 30% siden midten av 1960-tallet. Per 2006 eide staten 37%, private eide 13% og kommunale og fylkeskommunale kraftverk hadde eierskapet i de resterende 50% av produksjonskapasiteten i det norske kraftmarkedet.⁴¹⁴ Nærmere halvparten av selskapene i den norske elektrisitetssektoren var konsernorganisert, mens nesten to tredjedeler var aksjeselskap.⁴¹⁵

⁴¹³ Olje- og energidepartementet 2006, 69.

⁴¹⁴ Olje- og energidepartementet 2006, 75.

⁴¹⁵ Olje- og energidepartementet 2006, 67-68.

Selskapifisering

I 2006 var altså hovedselskapet i alle sektorene organisert som aksjeselskap. Veien dit var derimot svært ulik for de tre sektorene. En sentral forskjell sektorene imellom var som vist skjebnen til selve nettverket. I telesektoren kom selskapifiseringen formelt sett direkte fra forvaltningsbedriften Televerket til Telenor AS i 1994/95, men man bør ikke overse virkningen av tredelingen i 1987/88 og de interne omorganiseringene fra 1991 til 1993. I elektrisitetssektoren var overgangen innom direktorat (Statskraftverkene 1960-86), forvaltningsbedrift (Statskraftverkene 1986-92) og statsforetak (Statskraft SF 1992-2004) før man i 2004 etablerte Statkraft AS. Innen jernbanen gikk veien fra forvaltningsbedrift via nytt styringssystem, innom særlovsselskap fra 1996 deretter til aksjeselskap i 2002. Det ser altså ut til at man innen alle tre sektorer finner en sammenheng mellom indre fristilling, intern omorganisering og selskapifisering.

Den svært ulike skjebnen til nettdelen av infrastrukturektorene er interessant, særlig fordi argumentasjonen for de ulike løsningene er delvis motstridende. Ved etableringen av Telenor fikk selskapet eierskap til det nasjonale telenettet med den begrunnelse at det var vanskelig å trekke skille mellom nett og tjenester. Et slikt skille mellom nett og tjenester ble derimot ansett som en nødvendig forutsetning for konkurranse innen både jernbanen og elektrisitetssektoren. Skillet i elektrisitetssektoren kom som en følge av Energiloven av 1991 og resulterte i etableringen av Statnett SF. Ved denne etableringen økte staten sin kontroll over nettet på bekostning av de lokale og regionale energiselskapene ettersom nettet tidligere hadde vært driftet av Samkjøringen. Innen jernbanen kom skillet i 1996, og det ble da koblet til EUs direktiv om konkurranse på jernbanen. Jernbanenettet ble underlagt det nyopprettede Jernbaneverket, som var et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. I 2006 var situasjonen dermed slik at jernbanenettet var organisert som forvaltningsorgan, elektrisitetsnettet som statsforetak og telenettet var en del av aksjeselskapet Telenor der private aktører eide 46% av aksjene. I tillegg var BaneTele, som var det fiberoptiske nettet knyttet til jernbanen, tidligere organisert under Jernbaneverket, organisert som aksjeselskap. Per 2006 eide staten 50%, men solgte disse til Bredbåndsansliansen i 2009.

Kronologi

Det mest fremtredende i den felles kronologien for selskapifisering er at kjerneperiodene for endring var veldig korte, omtrent to år. Det vil ikke si at debatten var begrenset til dette tidsrommet, men at perioden med faktisk endring var kort. Kjerneperiodene regnes her som det tidsrommet der man så en endring i holdningen til selskapifiseringen. Det tidsmessige sammenfallet mellom sektorene er også påfallende, alle selskapifiseringene finner sted i perioden 1990 til 1996. Litt tendensiøst kan man si at selskapifiseringsprosessene innen de tre sektorene var preget av ”kupp”, i den forstand at en aktørgruppe bevisst og raskt kjørte endringene gjennom.

I telesektoren var nøkkelperioden 1992 til 1994. Da Stortinget i oktober 1992 drøftet St.meld. nr. 67 1991-92 *Om omorganisering av Televerket*, var det endringer innen forvaltnings-

bedriften som ble diskutert. Da samme regjering (Brundtland III) to år seinere la frem en stortingsproposisjon om samferdselsbedriftenes tilknytningsform, ble Televerket derimot foreslått omgjort til et statsaksjeselskap.⁴¹⁶ I elektrisitetssektoren skjedde ”kuppet” i 1989-90(92) i form av Syse-regjeringens nye forslag til energilov.⁴¹⁷ Syse-regjeringen trakk Brundtland II-regjeringens forslag om energilov tilbake, og lanserte et nytt forslag med et klart formål om mer konkurranse og bruk av marked i elektrisitetssektoren. I forutsetningene for loven lå en omforming av statens eierskap, altså av den daværende forvaltningsbedriften Statkraft. Da Brundtland III-regjeringen tok over for Syse-regjeringen i november 1990, videreførte den Energiloven og la frem forslag til omorganisering av Statkraft etter linjene trukket opp i Syse-regjeringens energilov.⁴¹⁸ Statkraft og Statnett trådte i kraft som statsforetak 1.1.1992. I jernbanesektoren kom ”kuppet” i form av et utvalg nedsatt av Samarbeidskomiteen LO/AP i 1996, det såkalte Kostøl-utvalget. Det hadde lenge vært intens diskusjon om tilknytnings- og styringsform for jernbanen, og frontene var harde fra slutten av 1980-tallet. Kostøl-utvalget la frem et kompromiss om de ansattes rettigheter som innebar opprettelse av en ny selskapsform, BA – begrenset ansvar, der de ansatte fikk videreført sine rettigheter, men der NSB på andre områder skulle fungere som statsaksjeselskap. Innen jernbanen var det kanskje vel så mye oppløsningen av BA-formen i 2001 som kan karakteriseres som et kupp, ettersom det skjedde uten særlig oppmerksomhet. Som foranledning for disse ”kuppene” lå flere offentlige utredninger og konsulentrapporter om statlig styring og eierskap,⁴¹⁹ men også mer lukkede prosesser som statssekretærutvalg og samarbeidskomiteer fikk størst betydning. Andre ganger var politiske manifestasjoner avgjørende, slikt som Reitens energilov.

Tabell 5.6 Parallell kronologi for selskapifiseringsprosess

Tele: 1989-1995 <i>Kjerneperiode: 1992-94</i>	Elektrisitet: 1969-2004 <i>Kjerneperiode: 1990-92</i>	Jernbane: 1989-2002 <i>Kjerneperiode: 1994-96</i>
1987-89: Hermansen-utvalget 1989: Hermansen lanserer ideene om statselskap 1990: Tilknytningsform utredes 1991: St.meld. avlyser debatt om tilknytningsform 1994: St.prp. går inn for aksjeselskap 1995: 1.1. Telenor AS 2000: Delprivatisering, eierskapet overført fra SD til NHD	1969: ”Aalefjær-doktrinen” 1987-89: Hermansen-utvalget 1990: Energiloven 1991: NOU ”Lov om statsforetak” 1991: Ny statsforetakslov 1992: Statkraft SF og Statsnett SF 2002: Eierskapet til Statkraft overført fra OED til NHD 2004: Statkraft AS	1987-89: Hermansen-utvalget 1989: Rimberg lanserer AS-ideen 1990: SD ber om utredning av tilknytningsform 1990: Opseth avlyser utredning 1994: St.prp. NSB forblir forvaltningsbedrift 1996: Kostøl-utvalget og særloven om BA-formen 2001: Særloven BA oppheves 2002: NSB blir aksjeselskap

Regjeringskonstellasjon og tidspunkt for selskapifisering

De korte ”kupp”-periodene falt i alle tre sektorer sammen med en endring i Aps holdning til spørsmålet. Selskapifiseringsprosessene kan likevel ikke kun knyttes til Ap. Særlig innen elektri-

⁴¹⁶ St.prp. nr. 43 (1993-94) *Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene.*

⁴¹⁷ Ot.prp. nr. 43 (1989-90) *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven).*

⁴¹⁸ St.prp.nr.100 (1990-1991) *Omorganisering av Statkraft.*

⁴¹⁹ NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*; NOU 1991: 8 *Lov om statsforetak.*

sitetssektoren hadde Syse-regjeringen, og spesielt Senterpartiets energiminister Eivind Reiten, avgjørende betydning gjennom sitt forslag til energilov. Den etterfølgende Brundtland III-regjeringen må likevel kunne holdes ansvarlig for å ha videreført Reiten-loven på tross av at den brøt med Brundtland II-regjeringens forslag. I stortingsdebatten juni 1994 om tilknytningsform for samferdselsbedriftene hevdet både Høyre og SV at Ap har ”dilta etter Høyre” i saken om Televerket. Selv om Ap sterkt avviste dette ved å henvise til partiets lange tradisjon for bruk av statsaksjeselskapet,⁴²⁰ står det i ettertid som klart at det var en betydelig bevegelse i Ap, særlig fra Brundtlands andre regjering, i spørsmål om tilknytningsformer. Dette er et av elementene som drøftes i forhold til spørsmålet om ideologiske skifter i kapittel 6.

Felles aktører: Ledelsen og utvalgsmakten

I spørsmål om selskapifisering, der det krevde stortingsvedtak for å endre tilknytningsform, hadde politikerne en sentral rolle. I tillegg til politikerne, har jeg identifisert to aktørgrupper som ser ut til å ha spilt en viktig rolle i selskapifiseringsprosessene: ledelsen i de aktuelle organisasjonene og en gruppe jeg har kalt *utvalgsmakten*. Å si at lederne var sentrale aktører, er lite kontroversielt. De ytret seg i stor grad offentlig med sine ønsker om friere stilling, og det var aksjeselskapet som var høyest på ønskelista. Dette kommer klart frem i foregående kapitler.

Utvalgsmakten var derimot en mer diffus størrelse ettersom det ikke kan ansees som en organisert eller samlet gruppe. Betegnelsen henspiller på det mangfold av utvalg som fikk avgjørende betydning i selskapifiseringsprosessene. Det mest kjente er Hermansen-utvalget med utredningen *En bedre organisert stat*. Den får gjerne æren for å ha satt i gang debatten om tilknytningsformer, men dets forslag gikk egentlig ut på å *bevare* forvaltningsbedriften, dog med noe utvidede fullmakter. Det kan dermed fremstå som paradoksalt at denne utredningen er gitt så stor betydning. Min forklaring på dette er at utredningen er blitt tilskrevet betydning fordi utvalgsleder Tormod Hermansen kom til å spille en viktig rolle i omleggingene som kom etterpå. Hermansens rolle som modernisator av offentlig sektor i Norge vil nok få bestride. I motsetning til Hermansen-utvalget fikk særlig to statssekretærutvalg og et LO-Ap utvalg stor gjennomslagskraft. Det var som vist i de forrige kapitlene statssekretærutvalg som stod bak avgjørelsene om Statkraft/Statnett og Telenor, mens det kompromisset som lå bak NSB BA ble skapt i et utvalg nedsatt av Samarbeidskomiteen til LO og Ap. Dette var ikke de eneste utvalg som spilte en rolle, men det var her avgjørelsene ble tatt. I dragkampen om Statkraft var også et stort antall konsulenter inne i bildet.

Oppsplitting og konserndannelse

Samlebetegnelsen *oppsplitting og konserndannelse* er, som redegjort for i kapittel 1, et forsøk på å samle flere utviklingstendenser i ett begrep. Konserndannelsesprosessen består av mange

⁴²⁰ S.tiende 7.juni 1994, 3943-53.

elementer, oppsplitting er ett av dem. Når det kommer til oppsplitting av de tidligere etatene, var særlig tre sentrale utviklingstrekk sentrale: opprettelse av tilsyn, skille mellom infrastruktur og tjenester og konsentrasjon rundt kjernevirksomhet. Den første av disse kom i alle tre sektorer, men på svært ulike tidspunkt. Her er det også mulig at tilsynets funksjon varierte, men dette har jeg ikke hatt kapasitet til å undersøke. Skille mellom infrastruktur og tjenester kom derimot kun i elektrisitets- og jernbanesektoren, mens Telenor ved etableringen fikk eierskap til telenettet. Konsentrasjon om kjerneområdene skjedde både gjennom nedslag i selvstendige funksjoner, slik som godstrafikk på jernbanen, ekspressbusstrafikk, og gjennom *outsourcing* av underordnede tjenester som kontorvask og kantinedrift. Den siste prosessen har fått gjennomslag i alle tre sektorer. I tillegg har sektorene som helhet blitt mer fragmenterte ved at eierskap ble forskjøvet fra offentlig til privat gjennom konkurranseutsetting som ga private aktører større markedsandel.

Oppkjøp og markedsposisjonering er den andre hovedformen innen konserndannelsesprosessen. Her er det særlig interessant å se den tendensen til integrasjon mellom de tre sektorene som skjedde mot slutten av perioden, konkretisert i selskapet Bredbåndalliansen. Alle fem kjerneselskapene, Telenor, Statkraft, Statnett, NSB og Jernbaneverket foretok her både oppkjøp og ulike markedsposisjoneringer.

Kronologi

Tilsynsfunksjonene ble opprettet i 1960 for elektrisitetssektoren, 1988 for telesektoren og 1996 for jernbanesektoren. Dette var altså en endring som kom til gjennom et langt tidsspenn, og på svært ulikt tidspunkt i de tre sektorene. Skillet mellom nett og tjenester kom derimot relativt samlet, for elektrisitetssektoren i 1992 og i 1996 for jernbanesektoren. Et slikt skille kom altså ikke i telesektoren. Dette ser ikke heller ut til å ha vært et sentralt spørsmål ved etableringen av Telenor, selv om dette også kom i første halvdel av 1990-tallet.

Kronologien for konserndannelsesprosessen var mer omfattende, men hvis vi ser på skjebnen til entreprenørvirksomhetene finner vi noen likheter. Innen dette feltet ser vi at siste halvdel av 1990-tallet var hovedtidspunkt for utskillelse av disse virksomhetene i aksjeselskaper, mens privatisering og salg av disse derimot ikke kom før på 2000-tallet.

Tabell 5.7 Parallell kronologi for sentrale hendelser innen oppsplitting og konserndannelse

Tele: 1983-2006	Elektrisitet: 1990-2006	Jernbane: 1983-2006
1983: TBK som prøveprosjekt	1960: Ny struktur i NVE med tilsyn	1973. Linjegods AS
1988. Tredeling, tilsyn, basisorganisasjon og TBK AS	1990: Energiloven	1983: AS-ifisering av reisebyrå og bildrift lanseres og trekkes igjen
1993: Norsk Telekom AS	1992: Statkraft SF og Statnett SF	1996: Oppsplittingsåret (tredeling + konserndannelse av NSB BA)
NetCom AS	1993: Statkraft Anlegg AS og Statkraft Engineering AS	1992-98: Oppsplittingsmani
1994: Vedtak om Telenor	1996: Statnett Rederi AS	2001: BaneTele AS
1995:1.1. Telenor AS	1997: Statnett Entreprenør AS	2003: Merkevarestrategien med deling av persontog reverseres
1995-2006: Konserndannelse	2001: Salg av Statkraft Engineering AS	2003: BaneService AS
1997: Telenor Installasjon AS	2003: Salg av Statnett Entreprenør	2006: Salg av 50% i BaneTele
2000: Bravida og delprivatisering	2003: Salg av resterende aksjer i Statkraft Grøner (Engineering)	2009: Salg av siste aksjer i BaneTele
2004: Salg av Bravida		

Regjeringskonstellasjon og tidspunkt for oppsplitting og konserndannelse

Denne studien, og hovedlitteraturen den baserer seg på, fokuserer lite på sammenhenger mellom regjeringskonstellasjoner og oppsplittings- og/eller konserndannelsesprosesser. Det manglende fokuset kan henge sammen med at oppsplitting og konserndannelse har blitt ansett som bedriftsledelsens anliggende, og dermed utenfor hva politikerne skal styre. Dette gjelder i mindre grad større omstruktureringer med konsekvenser for hele sektoren, slik som tredeling og skille mellom nett og tjenester. Slike endringer kom da også samtidig med, eller som følge av, selskapifisering. Vi ser også at det som følge av den ulike selskapifiseringsprosessen, hadde politikerne i ulik grad av kontrollmulighet overfor selskapene. Dette fikk for eksempel konsekvenser da Stoltenberg II-regjeringen, tilsynelatende, stoppet Bondevik II-regjeringens forslag om å konkurranseutsette deler av Jernbaneverket, som var under departemental kontroll. Det kan se ut som at initiativet fra politisk side har ligget i Høyre. Forslagene om å skille ut NSBs bildrift og reisebyrå kom allerede under første Willoch-regjeringen, dette ser ut til å ha vært en tankegang som har vært videreført senere. Det siste eksempelet kan finnes i Bondevik II-regjeringens fokus på konkurranseeksponering og *outsourcing*, særlig innen jernbanen.

Felles aktører: ledelsen, konsulenter og EF/EU

Fordi det kun er noen få utskillelser som er trukket frem i denne oppgaven, gir ikke empirien et godt grunnlag for å identifisere aktører. Noen eksempler kan likevel være interessante. I kapittel 3 viser jeg blant annet hvordan konsulentfirmaet ECON var tydelig inne og anbefalte utskillelse og salg i Statnett. Samme selskap var også sentralt da Bondevik II-regjeringen la frem forslag om å konkurranseutsette store deler av Jernbaneverkets virksomhet.⁴²¹ Ledelsen i de respektive selskapene er åpenbare aktører, ettersom mange av disse prosessene som nevnt ligger i selskapsledelsens hender. I tillegg fremtrer EF/EU som en indirekte aktør. Dette var særlig tydelig i forhold til konkurranseutsetting. Jeg ser nærmere på EF/EU som aktør i neste kapittel.

Privatisering

Jeg har altså valgt å skille mellom privatisering av kjerneselskapet og privatisering av datterselskap eller delfunksjoner. Sistnevnte har jeg omtalt tidligere i kapittelet under *Oppsplitting og konserndannelse*. Ettersom det kun var i telesektoren at det kom en delprivatisering av kjernebedriften, ser det ut til at hovedvekten av privatisering, og dermed forskyvningen mellom offentlig og privat eierskap, kom gjennom oppsplitting- og konserndannelse.

⁴²¹ St.prp.nr.1 (2004-2005) Tillegg nr.2, ECON var i forkant av denne tilleggsmeldingen bedt av Samferdselsdepartementet å gjøre en ”vurdering av de strategiske alternativene for konkurranseutsetting og organisering av virksomheten”, 7. ECONs anbefalinger gjennomfører hele tilleggsmeldingen.

Kronologi

Når privatisering av kjerneselskapet kun ble gjennomført innen telesektoren, er en felles periodisering ikke aktuelt innen denne dimensjonen. Det er likevel verdt å påpeke at åpningen for privatisering av Telenor og Statkraft kom etter selskapifiseringen og på slutten av 1990-tallet.

Tabell 5.8 Parallell kronologi for skritt mot privatisering

Tele: 1995-2006	Elektrisitet: 2003-2005	Jernbane: X
1995: Telenor AS 1998: Åpnes for privatisering 2000: Delprivatisering 2003: Aksjenedslag	1992: Statkraft SF og Statnett SF 2003: Åpnes for delprivatisering 2005: Åpningen for delprivatisering trekkes tilbake	

Regjeringskonstellasjoner og forholdet til privatisering

Tradisjonelt har privatisering av offentlig sektor vært knyttet til den borgerlige siden i politikken. Dette skillet manifesterte seg blant annet i 80-tallets moderniserings- og fornyingsprogrammer der mye var likt, men hovedskillene gikk på synet på privatisering (og fagbevegelsens rolle).⁴²² Ser man derimot på de faktiske privatiseringene som ble gjennomført innen de tre sektorene, var ikke denne koblingen like klar. Ved vedtaket om etablering av Televerket som aksjeselskap i 1994 forsikret Ap at eierskapet skulle forbli 100% statlig. Høyre og Frp ønsket derimot en delprivatisering av selskapet allerede da. Det var Bondevik I-regjeringen som i 1998 åpnet for delprivatisering av Telenor, men det konkrete forslaget ble først lagt frem av Stoltenberg I-regjeringen i 2000. Det kom altså en endring i Ap i løpet mot slutten av 1990-tallet.

Felles aktører: Aps modernisatorer

Det mest fremtredende spørsmålet i forhold til aktører i privatiseringen blir dermed hvem eller hva som fikk Ap til å endre mening i siste halvdel av 1990-tallet. Selv om initiativet til privatisering ser ut til å ha ligget i selskapene og de borgelige partiene, fremtrer endringen i Ap som avgjørende for gjennomføringen av privatisering. Paradoksalt nok var det en Ap-dominert regjering, Stoltenberg II, som stoppet privatiseringen av Statkraft. Den nyliberale endringen i Ap blir drøftet i kapittel 6.

Endringer i markedssituasjon

Telesektoren og jernbanesektoren har begge vært i en paradoksal markedssituasjon med formelt monopol og reell konkurranse. For Televerket kom, som vi så i kapittel 2, konkurransen først og fremst fra utlandet, mens for NSBs vedkommende kom, som vist i kapittel 4, konkurransen fra andre transportformer. Denne situasjonen hadde man i svært liten grad innen elektrisitetsbransjen. Her var systemet i stor grad under offentlig kontroll, om ikke gjennom statlig monopol, så gjennom utstrakt offentlig eierskap både gjennom staten, kommunene og fylkeskommunene. Noen private aktører, industribedrifter med egen kraftproduksjon, fantes likevel. Det var også fra

⁴²² Jacobsen 2005, 350.

1971 et marked for elektrisk kraft gjennom kraftbørsen, men dette var helt marginalt i forhold til at hovedvekten av kraftomsetningen var kontraktsbasert. Derimot var det en av de få (del)private aktørene, nemlig Norsk Hydro, som ble den viktigste utfordrereren av dette regimet.

I tillegg til at grensene for marked/monopol var i kraftig endring, var dette også i utgangspunktet ulikt definert mellom sektorene. Et eksempel er forskjellen mellom telesektoren og elektrisitetssektoren: apparatene ble innen telesektoren regnet som en del av monopolet, mens dette fra starten var markedsbasert innen elektrisitetssektoren. Dette er en av grunnene til at telemonopolet i kapittel 2 er omtalt som et ”altomfattende statlig monopol”, mens en slik betegnelse ikke var dekkende for elektrisitetsforsyningen i Norge, både på grunn av konkurransen på apparatsiden og det store mangfoldet av ikke-statlige aktører. I elektrisitetssektoren var det derimot i stor utstrekning lokale monopoler frem til endringen av energiloven i 1991.

Konkurransesetting

Det fremkommer tydelige forskjeller mellom sektorene innenfor konkurransesetting, både prosess og resultat. Innen telesektoren kom konkurransesettingen trinnvis, mens elektrisitetssektoren ble ”sjokkesponert” for konkurranse med Energiloven i 1991. Det kan argumenteres for at markedsmekanismer allerede var i bruk innen elektrisitetssektoren, men Kraftbørsen var altså begrenset til en liten andel av kraftomsetningen. På jernbanen var det i 2006 fortsatt begrenset med konkurranse. Utviklingen innenfor transportsektoren som helhet kan derimot sies å ha vært trinnvis, både for godstrafikk og for persontrafikk-konkurransen med fly, bil og ekspressbusser.

Kronologi

Kronologien viser at konkurransesettingen av de tre sektorene på en noe forenklet måte kan periodiseres i tre bølger på starten av hvert sitt tiår: telekonkurranse fra starten av 1980-tallet, konkurranse på elektrisitet fra 90-tallet og konkurranse på jernbanen fra 2000-tallet. Dette er ikke et helt nøyaktig bilde, men gir en interessant forenkling med utgangspunkt i avgjørende vedtak. Noen presiseringer bør imidlertid nevnes. For det første ser bildet annerledes ut om man ser på transportsektoren mer generelt og ikke jernbanesektoren isolert. Dette er også mer korrekt ut ifra den konkurransesituasjonen som jernbanen befant seg i. For det andre kan konkurransesettingen av kraftleveransene tydeligere avgrenses til et fåtall vedtak, da særlig vedtaket om energiloven. Således kan markedsreformen i elektrisitetssektoren tydeligere enn innen tele og jernbanen sies å representere et markant brudd. Thue skriver i *Strøm og styring* ”at markedsreformen endret formålet med energiforsyningen: ”Etter å ha vært både et redskap og et symbol for lokale, regionale og nasjonale fellesinteresser gjennom over hundre år, skulle energiverkenes overordnede formål bli bedriftsøkonomisk lønnsomhet.”⁴²³ Slike uttalelser er ikke like treffende for den mer gradvise utviklingen innen tele- og jernbanesektorene.

⁴²³ Thue 1996, 87.

Tabell 5.9 Parallell kronologi for konkurranseutsetting

Tele: 1980-98	Elektrisitet: 1990-1996	Jernbane: 1983-2004
1980: Konkurranse på telefaks 1983: TBK som prøveprosjekt 1988: Tredeling og tilsyn 1993: Konkurranse på mobil 1998: Full konkurranse	1990: Energiloven 1992: Skille nett og tjenester (Statkraft SF og Statnett SF) 1996: Nordisk kraftbørs, Nordpool 2000: Utvidelse av Nordpool	1973: Linjegods AS 1983: Ekspressbussliberalisering 1996: Skille nett, tjenester og tilsyn 2002: Ekspressbussliberalisering 2004: Anbud i persontrafikken 2005: Stans i konkurranseutsetting ?

Regjeringskonstellasjoner og forholdet til konkurranseutsetting

Den første perioden med konkurranseutsetting, som omfattet telesektoren og transportsektoren, sammenfalt i stor grad med Willoch's regjeringstid. Det bør riktignok bemerkes at konkurranseutsettingen av Televerket ble startet *før* Willoch-regjeringen trådte til, og at den i aller høyeste grad fortsatte under Brundtland II-regjeringen. Den andre perioden gjaldt i hovedsak elektrisitetssektoren. Her kom endringen kjapt og kan klart spores tilbake til Eivind Reitens tid som energiminister i Syse-regjeringen. Også her ser vi at endringene innført av en Høyre-regjering ble videreført av en Ap-regjering, Brundtland III-regjeringen. Konkurranseutsettingen av jernbanen fra starten av 2000-tallet ser også ut til å kunne kobles til en borgelig regjering, Bondevik II. Det kan se ut til at en forskjell mellom borgelige og sosialdemokratiske regjeringer, ikke ligger i vedtak om konkurranseutsetting, men heller i forhold til initiativ. Det ser ut til at borgelige regjeringer i sterkere grad enn Ap-regjeringer har tatt initiativ til konkurranseutsetting. Dette er en tendens som ser ut til å gjelde for alle tre sektorer.

Felles aktører: borgerlige regjeringer, markedsaktører, økonomer og EU

I tillegg til at borgelige regjeringer var viktige initiativtakere til konkurranseutsetting, tegner det seg et bilde av tre andre aktørgrupper: selskaper med interesse i en eventuell markedsåpning, ”det fagøkonomiske miljøet” og EU. Selskaper med markedsinteresse finner vi i forbindelse med alle konkurranseutsettingene. Her har vi for eksempel ”løskjørerene” med interesse i godstrafikken, NetCom og Bredbåndsansiansen inne telesektoren og Hydro Energi innen elektrisitetsbransjen. Et mulig unntak var forsøkene på konkurranse om persontransport på jernbanen. Her ser det ikke ut til å ha vært selskaper med klare interesser i markedet, noe som kan forklare at det ble NSB som vant anbudsrunder og dermed fortsatt har monopol på persontransport på jernbanen.

I tillegg fremtrer det altså en noe uklar gruppe, kalt ”det fagøkonomiske miljøet”, som flere av forfattere vektlegger.⁴²⁴ Det henvises her til et miljø med særlig sterk forankring i Finansdepartementet, som har stått i front for et paradigmeskifte i retning av sterkere vektlegging av markedsløsninger. Personer som Tormod Hermansen, Eivind Reiten, Einar Hope og Arne Øien plasseres gjerne i dette miljøet. I denne gruppen vil jeg også plassere forskingsinstitutter som Transportøkonomisk institutt og Senter for anvendt forskning ved Norges Handelshøyskole og konsulentfirmaer som Energidata og ECON. Muligens passer også Statskonsult inn her, men

⁴²⁴ Nilsen og Thue 2006, 282-84; Skjold og Thue 2007, 446, 481; Benum 2005, 183.

undersøkelsene mine avdekker dessverre lite om Statskonsults rolle. Samlet sett var dette miljøet en viktig premissleverandør for konkurranseutsetting i alle tre sektorer.

EU ser ut til å ha spilt en rolle som en slags passiv aktør som andre henviser til. Både innen telesektoren og i jernbanen fremheves EU som en aktør på ulike indirekte måter. Innen jernbanen trekkes EU frem som forklaring på hvorfor man i Norge valgte en tredeling av sektoren, mens i telesektoren ble EUs regelverk aktivt brukt som henvisning av selskaper som ønsket markedsåpning i Norge. EU som aktør er derimot *ikke* en aktuell forklaring for elektrisitetsektoren, der Norge ble sett på som foregangsnaasjonen i Europa.

Andre observasjoner og drøftninger

Til nå har jeg sett på kronologi, regjeringskonstellasjoner og aktører i forhold til de utvalgte dimensjonene. Dette var dette jeg valgte å konsentrere meg om innenfor spørsmålene om hvilke endringer og hvilke forskjeller. Utvalget henger som nevnt sammen med forklaringsambisjonen i kapittel 6. I mitt arbeid med empirien har jeg likevel sett en del endringer som ikke lar seg feste til de utvalgte dimensjonene i rammeverket, og observert fenomener som fortjener mer utførlig omtale. Jeg skal nå ta for meg de viktigste av disse. Det første er drøftning av påstanden om Televerket som foregangsorganisasjon. Det andre er forholdet mellom tilsyn, infrastruktur og tjenesteproduksjon. Det tredje er en drøftning av sammenhenger mellom endringer i de ulike dimensjonene. Det fjerde er en også en drøftning, da av hvorvidt omorganisering til resultatenheter har en sammenheng med ledernes syn på begrensningene i statens lønnsregulativ. Til sist et blikk på situasjonen med konvergens mellom sektorene som fører til at staten blir statens viktigste konkurrent.

Televerket som foregangsorganisasjon?

En påstand som går igjen i litteraturen er at Televerket var en foregangsorganisasjon i å innføre nye organisasjonsprinsipper. Dette bemerkes både av Thue i *Norsk Telekommunikasjonshistorie* og av organisasjonsforsker Røvik.⁴²⁵ Empirien for denne studien viser at dette ikke gjelder for alle dimensjoner. I forhold til målstyring var Televerket åpenbart tidlig ute, og en sentral inspirator for andre. Dette vises blant annet gjennom henvisninger til utviklingen i Televerket som argumentasjon for endring i andre etater. I denne oppgaven finnes eksempler på dette i utredningen om nytt styringssystemet i NSB og Hartmark-Iras sin første rapport om omorganisering av Statskraftverkene.⁴²⁶ Når det kommer til innføring av resultatenheter var derimot Televerket sist ute med en slik organisatorisk omstrukturering. Televerket innførte riktignok tanken om resultatenheter tidlig, men da bare som idé uten reell endring av organ-

⁴²⁵ Thue 2005, 2004; Røvik 2007, 181.

⁴²⁶ NOU 1987:5, 39 og Hartmark-Iras 1979, 12.

isasjonsstrukturen. Det er dermed ikke entydig at Televerket var foregangsorganisasjon når det kom til styringsendringer.

Telesektoren ser imidlertid ut til å ha spilt en viktig rolle med å sette eksempler innen eierskaps- og markedsendringer. Særlig om man ser på utvikling av markeder og markedsaktører, var tredelingen av Televerket allerede i 1987/88 viktig. Her fikk man en tilrettelegging og satsing på konkurranse som til da var ukjent for disse infrastruktursektorene. Parallelt med denne konkurranseutsettingen restrukturerte altså staten sitt eierskap, gjennom etableringen av TBK som utskilt aksjeselskap. Staten var da monopolist på noen områder, men deltok gjennom et heleid aksjeselskap i konkurransen på andre områder. Paradoksalt nok fikk man derimot ikke den utskillelse av infrastrukturen som kom i de andre sektorene, og som der ble ansett som en nødvendig forutsetning nettopp for konkurranse. Dette kan henge sammen med at Televerket var først ute, og dermed hadde større mulighet til å definere rammene for debatten da tilsvarende spørsmål ble diskutert for Statkraft og NSB senere. Ledelsen i Statkraft hadde samme ønske som Televerket; å bevare eierskapet til nettet. I motsetning til Televerket, tapte Statkraft den kampen. NSB-ledelsens holdning til dette fremheves ikke i litteraturen. Dette kan tyde på at de var fornøyde med skillet, og dermed ikke uttalte seg om saken. Det ser altså ut til at forestillingen om Televerket som foregangsorganisasjon kan ha mye for seg, men at den ikke gjelder på alle områder. I fremtiden vil det også bli interessant å se om privatiseringen av Televerket var et frempek eller en parentes for infrastrukturens stilling mellom offentlig og privat eierskap.

Tredeling, tilsyn og nettfunksjon

Et av de interessante spørsmålene som komparasjonene belyser, er hvorfor tilsynelatende like systemer får ulike reguleringsregimer. Innen tele og jernbane ble det gjennomført en tredeling av sektoren. Men tredelingene var ikke like i form. Likheten finnes i opprettelsen av et tilsyn, forskjellen finnes i de to andre delene. I telesektoren ble kjernevirksomheten delt i en konkurransedel og en basisdel, mens man innen jernbanen fikk et skille mellom nett og tjenester. Tredelingen innen telesektoren ble da også kun midlertidig i og med at TBK ble reintegrert som datterselskap ved opprettelsen av Telenor AS. Innen elektrisitetssektoren kom et skille mellom tilsyn og virksomhet i forbindelse med omorganiseringen av NVE i 1960, mens skillet mellom nett og tjenester kom i etterkant av energiloven, da ved etableringen av Statkraft SF og Statnett SF i 1992. Situasjonen ved utgangen av perioden var altså at det innen jernbane og elektrisitetssektoren eksisterte et klart bedriftsmessig skille mellom nett og tjenester, mens telesektoren ikke hadde et tilsvarende skille.

Skille mellom nett og tjenester er særlig interessant ettersom det ble sett på som en tilnærmet nødvendig forutsetning for konkurranse innen jernbanen og elektrisitetssektoren. Gulowsen og Ryggvik skriver at hensikten med tredelingen av NSB var å legge forutsetningene til

rett for konkurranse på det norske linjenettet, og at dette var en tilpasning til EU-lovverket.⁴²⁷ Jeg har ikke hatt kapasitet til å sjekke EU-lovverk i forhold til utviklingen innen telesektoren. Thue skriver derimot altså at ”(l)ite tyder på at spørsmålet om skille mellom nett og tjenester ble tatt opp i sammenheng med fristillingen i 1994”.⁴²⁸ Innen elektrisitetssektoren ble den norske energilovgivningen ansett å være den mest liberale i Europa. Her var det heller Norge som gikk EU foran i konkurranseutsetting og markedseksposering.⁴²⁹ I stortingsproposisjonen om omorganisering av forvaltningsbedriften Statkraft til Statkraft SF og Statnett SF ble det argumentert sterkt for behovet for skillet mellom nett og produksjon. Faren for krysssubsidiering, misbruk av monopolmakt, diskriminering blant konkurrenter og ulike mål for infrastrukturnettet og tjenesteproduksjonen fremheves.⁴³⁰ Disse spørsmålene ble altså ikke vektlagt i telesektoren.

Thue har gjort en undersøkelse av fastnettets betydning for Telenor i perioden 1998-2004, som viser at driftsresultatet for fastnett utgjorde 63% av Telenors driftsresultat i perioden.⁴³¹ At Telenor fikk eierskap til nettet, i motsetning til NSB og Statkraft, ser altså ut til å ha hatt en stor betydning for selskapets driftsbalanse. Nettets betydning for driftsbalansen i infrastruktur-sektorene, og at eierskapet til landets ulike infrastrukturnett fikk svært ulik eierskapsform ser ut til å ha blitt lite problematisert i senere tids politiske debatt.

En kjede av endringer

Et forhold ved disse omorganiseringene som kommer i skyggen i den stringente sammenligningsmodellen som ligger til grunn i denne oppgaven, er forholdet *mellom* de ulike endringsprosessene. En tese som denne oppgaven ikke kan svare utførlig på, er om det var en sammenheng mellom de interne omorganiseringene og de påfølgende formelle endringene. Det ser nemlig ut til å være et mønster i at de interne omorganiseringene kom i forkant av de formelle endringene i tilknytningsform. Min påstand er at innføringen av mål- og resultatstyring la grunnlaget for en organisering basert på resultatenheter. Denne formen for organisering forskjøv maktbalansen i ledernes favør ved å legge ned eller omorganisere tradisjonelle maktbaser som distriktsorganisasjonene. Hvorvidt dette alltid var en bevisst strategi fra ledelsen kan ikke avdekkes av denne studien, men som vist hadde i alle fall at Tormod Hermansen en klar strategi om å bryte ned tradisjonelle maktbaser i sin omorganisering av Televerket. Mitt poeng er at denne interne maktforskyvningen var sentralt for å gjennomføre for selskapsorganisering og oppsplitting. I tillegg til en svekkelse av den interne motstanden, ser det som jeg skal vise i neste kapittel også ut til at fagbevegelsen fikk redusert sin innflytelse. Dette kan igjen ha påvirket maktbalansen internt i Ap.

⁴²⁷ Gulowsen og Ryggvik 2004, 439.

⁴²⁸ Thue 2005, 266.

⁴²⁹ Benum 2005, 183.

⁴³⁰ St.prp.nr.100 (1990-91), 23-24.

⁴³¹ Thue 2005, 396-400, statistikk side 399.

Mål- og resultatstyringen innebærer et fokus på målbare resultater. I alle tre sektorer så vi en sammenheng i at aktører som fremmet mål- og resultatstyring, også ønsket en organisasjon basert på resultatenheter. Det ser ut til at endringer i styringsredskaper var mindre kontroversielle enn organisatoriske omorganiseringer, og at ledelsen dermed lettere fikk gjennomslag for endret styringssystem. Det var da også kun i Statkraft at disse kom samtidig, og der var hadde som vist ledelsen en mer uklar rolle. Mitt poeng er at når mål- og resultatstyringen var etablert, styrket dette argumentene for strukturell omorganisering ettersom omorganisering til resultatenheter tilpasser den formelle organisasjonen til det faktiske styringssystemet.

Gulowsen og Ryggvik skriver at i ”ettertid fremstår avgjørelsen om divisjonering som en av de viktigste milepæler i NSBs etterkrigshistorie.”⁴³² Ryggvik og Gulowsen ser divisjoneringen av NSB som ”et første skritt på vei vekk fra forvaltningsmodellen i retning av et moderne transportkonsern”.⁴³³ Jeg vil altså hevde at det var innføringen av mål- og resultatstyring som fikk omorganiseringssnøballen til å rulle, og at innføring nytt styringssystem kan ha vært en bevisst del av strategien for strukturell omorganisering. Vi så også at de resultatorganiserte bedriftene ga bedre mulighet for å tydeliggjøre hvilke resultatområder som ikke bidro til inntjening, noe som kan ha lagt grunnlag for utskillelse. De resultatorganiserte bedriftene ble også i større grad drevet etter logikk fra det private næringsliv i det styringssystemet og organisasjonsmodellen kom derifra. At organisasjonsform påvirker styringsform er en oppfatning som deles av sentrale bedriftshistorikere.⁴³⁴ Når infrastrukturbedriftene var organisert og styrt etter modeller fra det private næringsliv, er mitt poeng at dette i seg styrket en argumentasjon for endret tilknytningsform. En hybridorganisering med selskapsstruktur, selskapsstyring og bedriftsmessige effektivitetsmål, kombinert med sterk politisk styring, har åpenbart store svakheter. Denne kombinasjonen satte selskapsledelsen i en umulig situasjon med mål om bedriftsmessig effektivitet, men uten midlene til å oppnå dette.

Det er to sentrale motargumenter mot en slik fremstilling. For det første var ikke målstyring et enhetlig konsept. Blant annet omtaler Thue og Nilsen Statskrafts målstyring som ”balansert målstyring”, og hevder at dette styringssystem i en viss grad kunne fungere som kompensasjon for det sterkere fokus på økonomisk lønnsomhet som kom med selskapifisering og konserndannelse.⁴³⁵ I en slik argumentasjon fungerte tvert imot målstyringssystemet som en motvekt til en utvikling mot bunnlinjestyring som er karakteristisk for store konsern. Det har også vært argumentert for at fristilling kan ha redusert presset for privatisering.⁴³⁶ For det andre er det ingen automatikk i at det ene fører til det andre. I Televerket gikk det nesten 20 år fra vedtaket om

⁴³² Gulowsen og Ryggvik 2004, 355.

⁴³³ Gulowsen og Ryggvik 2004, 354.

⁴³⁴ Williamson 1970, viii; Whittington and Mayer 2000, 190; Chandler 2004, 1-13.

⁴³⁵ Nilsen og Thue 2006, 387-89.

⁴³⁶ Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 363.

målstyring til omorganisering til resultatenheter. Dessuten hadde selskapene siden mellomkrigstiden (!) argumentert for friere stilling og aksjeselskapsorganisering.

Det som må forklares, er derfor hva som gjorde at selskapene i denne perioden faktisk fikk gjennomslag. Dette er den sentrale problemstillingen i neste kapittel. Når jeg likevel omtaler endringene som ”en kjede av endringer” og bruker metaforer om en omorganiseringssnøball som ruller, er dette ikke fordi utviklingen var determinert til denne utviklingen, men fordi jeg mener at det faktisk var slik utviklingen forløp i disse tilfellene.

Omorganisering som ledernes lønnskamp?

Yngve Nilsen skriver i *Statens kraft* at organisasjonsplotet til Hartmark-Iras ikke kun var modernisering med importerte modeller, men at det også hang sammen med rekrutteringsutfordringen som Statskraftverkene hadde hatt siden etterkrigsårene.⁴³⁷ Et av problemene knyttet til rekruttering var begrensingen som statens lønnsregulativ la på avlønning av ledere. Denne problemstillingen var imidlertid ikke unik for Statskraftverkene. I Televerket kom veien ut av statens lønnsregulativ gjennom etableringen av TBK som aksjeselskap i 1988. TBK kunne da tilby lederlønninger som var høyere enn i Televerkets basisorganisasjon og på høyde med privat sektor.⁴³⁸ Ved omdanningen av Televerket til Telenor AS, fikk resten av organisasjonen den samme friheten til lønnsfastsettelse og gjennom opprettelsen av ”de mange AS” ble det også mange direktørstoler å fylle. I jernbanesektoren var det også problemer med å rekruttere de ønskede lederne innenfor de eksisterende lønnsrammer. Da Kjeld Rimberg ble ansatt som administrerende direktør i 1988, var det under forutsetning om at han skulle få en kraftig oppjustert lønn. Gulowsen skriver også at den omfattende konsulentbruken i NSB kunne skyldes at statens lønnsregulativ lå i veien for å betale markedspris for kvalifiserte ledere. NSB leide i en del tilfeller inn konsulenter i direktørstillinger, da med dobbelt så høy lønn.⁴³⁹

Statens lønnsregulativ ble altså ansett som et problem innen alle tre sektorer, og dette problemet ble i første omgang løst gjennom ulike former for interne omorganiseringer, før man fikk oppfylt sitt ønske om aksjeselskapsorganisering. I tillegg ble det gjort endringer i statens lederlønsregulativ, etter en utredning i 1989 ledet av daværende finansråd Tormod Hermansen. I samtiden var særlig det NSBs og Televerkets daværende toppsjefer Kjeld Rimberg og Kjell Holler som ble trukket frem som eksempler på ”statens lønnsadel”.⁴⁴⁰ Opprettelse av nye direktørstillinger i forbindelse med omorganisering til resultatenheter, løsrivelse fra statens lønnsregulativ gjennom AS-etablering og endringen i statens lønnsregulativ var viktige endringer på dette feltet. Om utfordringene med rekruttering faktisk var reelle eller en del av en strategisk

⁴³⁷ Nilsen og Thue 2006, 248-50.

⁴³⁸ Thue 2005, 303.

⁴³⁹ Gulowsen og Ryggvik 2004, 359, 361.

⁴⁴⁰ Aftenposten 13. og 17. november 1989; VG 21. november 1989. Begrepet ”statens lønnsadel” er fra VG.

argumentasjon fra ledelsens side, kan ikke denne studien avdekke. Men det kan være verdt å undersøke spørsmålet. Det er i alle fall liten tvil om at lederne her hadde stor egeninteresse av å definere statens lønnsregulativ som et problem.

Konvergens mellom sektorene – staten utfordrer staten

En tendens som kom frem i komparasjonen, er at det mot slutten av perioden har utviklet seg en konvergens mellom de tre sektorene. Dette særlig tydelig i utviklingen av Bredbåndsalliansen. Etter liberaliseringen av tele- og elektrisitetsmarkedene og de påfølgende omstruktureringene var det som nevnt flere av de tradisjonelle kraftverkene som på 1990-tallet satset på telekommunikasjon.⁴⁴¹ At jernbanen, gjennom BaneTele, også ble koblet inn i en telesatsning, henger sammen med den fysiske sammenhengende infrastrukturen som ligger til grunn for jernbanen, da også med fiberoptikk. Vi ser her at det store fysiske nettverket som alle disse tre sektorene baserer seg på, i perioden ble utviklet til å kunne være gjensidig nytting, konsentrert rundt telekommunikasjonens utbredelse. Dette er en interessant utvikling, særlig sett i lys av Millwards påpekning av landrettighetsproblematikk knyttet til disse infrastruktursektorene.

Et annet interessant element at statseide bedrifter konkurrerte mot hverandre på samme marked. Dette så vi forberedelsesfasen til konkurranseutsettingen av elektrisitetsforsyningen, der Hydro Energi, med staten som kontrollerende eier, var den aktøren som utfordret det offentlige forsyningsreglementet. Innen telesektoren var TBK, i samarbeid med ulike private og offentlige aktører, en sentral utfordrer av telemonopolet. Dette har jeg blant annet vist gjennom samarbeidet mellom TBK og Oslo Lysverk om utviklingen av intern nett for Oslo kommune. Fremover kan Telenors største utfordrer på bredbånd fort bli Ventelo, som altså er eid av ulike regionale kraftverk og som fra 2009 eide jernbanens fiberoptikknett.

Oppsummering: sentrale endringer og markante forskjeller

Dette kapittelet besvarer altså de to første hovedproblemstillingene i oppgaven. Når det gjelder hvilke endringer sektorene har gjennomgått, så har både de tre foregående og dette kapittelet vist at endringene var store innen alle tre hovedområdene for komparasjonen, styring, eierskap og marked. Den meste sentrale endringen er summen av endringene, og kan oppsummeres i overgangen fra etat til konsern. Vi ser også at endringene tiltar i styrke fra midten av 1980-tallet. Disse endringene ligger tett opp til definisjonen av New Public Management som gis i boka *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet* fra 2008: ”NPM legg vekt på mål- og resultatstyring, spesialisering og reindyrking av roller, konkurranseeksponering, marknadsretting, fristilling og effektivitetsorientering.”⁴⁴² Disse overordnede fellestrekk, og deres sentrale plass i en mer helhetlig samfunnsanalyse, gir argumentasjon til påstanden om at disse sektorene bør sees i

⁴⁴¹ Thue 2005, 452-61.

⁴⁴² Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 88.

sammenheng. Sektorstudier avdekker særegenheter og forteller sentrale delhistorier, men de tildekker også generelle trekk som kan gå på tvers av sektorer og som dermed kan være viktige bestanddeler i en mer helhetlig historiefremstilling.

Sammen med overordnede likheter, avdekker komparasjonen også viktige nyanseringer. I undersøkelsen fremtrer særlig tre forskjeller mellom sektorene: den fysiske infrastrukturdelens skjebne, det offentlige eierskapets omfang og de ulike utviklingsbanene fra etat til konsern. Dermed fremstår likevel NPM-teoriene som forenklende ved at de dekker over ulikheter og nyanser som er sentrale for å forstå de endringsprosessene som behandles i denne oppgaven. Nøyaktighet i likhet, forskjell og endringstidspunkt er viktig dersom man i tillegg til å beskrive og generalisere et utviklingsforløp, ønsker å forklare det. I neste kapittel skal jeg undersøke ulike forklaringer på endringer i statens engasjement i infrastrukturen, med utgangspunkt i Robert Millwards europeiske studie.

6 Hvordan forklare endringer i statens engasjement?

Der jeg i foregående kapitler har beskrevet, systematisert og sammenlignet endringene, skal jeg i dette kapitlet forsøke å *forklare* endringene. Som nevnt i oppsummeringen i forrige kapittel, ser vi at endringene tiltok fra midten av 1980-tallet. Denne observasjonen danner utgangspunkt for den første av problemstillingene i dette kapitlet: Hvordan kan man forklare at statens engasjement i infrastrukturen, en debatt som gikk langt tilbake i tid, gjennomgikk så store endringer i perioden fra midten av 1980-tallet til 2006? Innbakt i denne problemstillingen ligger egentlig tre spørsmål: hvorfor endring; hvorfor på dette tidspunktet; og hvorfor disse løsningene? Den siste av disse underproblemstillingene leder an til et annet spørsmål som kom opp i forrige kapittel, nemlig forskjellene mellom sektorene. Den andre hovedproblemstillingen i dette kapitlet er derfor: Hva kan forklare forskjellene i institusjonell organisering per 2006? Gjennom dette kapitlet skal jeg teste og drøfte ulike forklaringer på disse problemstillingene. I oppsummeringen kommer jeg med en forsøksvis helhetlig forklaring.

For å strukturere kapitlet, har jeg valgt å ta utgangspunkt i de forklaringene som lanseres og de som avvises i den europeiske studien til Robert Millward. Millwards hovedforklaring på forholdet mellom staten og infrastrukturen er, slik vi så i kapittel 1, at disse har en del karakteristika som former deres forhold til staten. Således vektlegger han endogene forklaringsfaktorer. Jeg vil derfor starte med disse. En nærlesning av Millward viser at han ikke følger sin hovedforklaringstese fullt ut. Dette gjelder særlig når det kommer til endringene fra 1970-tallet, der Millward støtter sine endogene forklaringer med eksogene og strukturorienterte forklaringer som endringer i økonomi og teknologi. Jeg tar for meg disse i andre rekke, og drøfter også hvordan teknologi og økonomi både kan være endogene og eksogene forklaringsfaktorer.

Millward avviser implisitt aktørperspektiver, ettersom de ikke er til stede i hans strukturorienterte forklaringer. Aktørenes roller er gjerne sentrale i sektorhistoriske fremstillinger,

mens de ofte faller bort i store komparasjoner. Jeg har valgt å trekke frem aktørene i min komparasjon, om enn på et noe generalisert vis, hovedsakelig i form av aktørgrupper. I tredje del av dette kapitlet ser jeg på aktørenes rolle i endringsprosessene. Et formål med Millwards studie ser ut til å være en avvisning av ideologiske skifter som forklaringsfaktor. Jeg mener derimot at både Millwards studie og undersøkelsen i denne oppgaven viser at det ikke er grunnlag for en slik avvisning. Jeg drøfter derfor i fjerde del av dette kapitlet ulike forståelser av ideologiske skifter, og jeg argumenterer for hvorfor en utvidet forståelse av dette er en nødvendig del av forklaringen av endringene i statens engasjement. Hver del avsluttes med en oppsummering som drøfter forklaringskraften i de ulike faktorene i forhold til problemstillingene lansert over. Kapitlet avsluttes med drøfting av de ulike forklaringsfaktorene, og søker å gi en sammensatt forklaring på problemstillingene.

Kan endogene faktorer forklare endringene?

De endogene forklaringsfaktorene er altså kjernen i Millwards forklaringstese på disse sektorenes plassering i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor. Han vektlegger særlig to iboende økonomiske karakteristika; naturlig monopol og landrettighetsproblematikk, som begge knytter seg til disse infrastruktursektorenes avhengighet av fysiske nettverk. I tillegg trekker Millward inn andre endogene faktorer ved infrastrukturens systemer, altså dimensjoner som er særskilte for infrastruktur og som skiller disse sektorene fra andre samfunnssektorer. I denne sammenheng snakker vi om infrastrukturens rolle som forutsetning for annen samfunnsaktivitet, dens militærstrategiske betydning, nasjonal infrastruktur som instrument for nasjonsbygging og andre politiske målsettinger knyttet til infrastruktur. Disse dimensjonene er ikke like sterkt til stede i alle de aktuelle infrastruktursektorene, men er likevel relevante i alle tre. Det er heller ikke slik at infrastruktursektorene alene dekker behovet eksempelvis for nasjonsbygging, men at infrastruktursektorene fyller så mange funksjoner at de samlet gir sektorene en spesiell plassering i samfunnet. Ettersom det er *endringer* i statens engasjement som skal forklares, er det nødvendigvis *endringer* innen disse forklaringselementene som er av interesse. Å studere endring innen samtlige oppgaver infrastrukturen ivaretar, er for omfattende for denne oppgaven. Endringer innenfor de endogene forklaringselementene vil derfor bli behandlet noe overfladisk.

Iboende økonomiske karakteristika

Iboende økonomiske karakteristika er forstått som dimensjoner som alltid er til stede i infrastrukturen og som uløselig er knyttet til systemenes økonomiske organisering. Telekommunikasjon, elektrisitetsforsyning og jernbane kjennetegnes, som nevnt i kapittel 1, særlig ved deres avhengighet av fysisk sammenhengende nettverkene. Denne avhengigheten gir dem økonomiske særtrekk, som naturlig monopol og landrettighetsutfordringer. Teorien rundt dette er redegjort for i kapittel 1. Problemet med naturlig monopol som forklaring av endringer er at

tilstanden ifølge teorien er iboende, altså statisk. Da kan det vanskelig forklare endring. Dersom man derimot ser naturlig monopol som en tilstand som kan tilta eller avta, kan det være med på å forklare endringer i det institusjonelle rammeverket. Som jeg viste i foregående kapitler, skjedde det omfattende endring i markedssituasjonen innen alle de tre sektorene, samtidig som særlig jernbanen ble utfordret fra konkurrerende transportsektorer. Innen telebransjen har det i tillegg skjedd en stor teknologisk utvikling, som i deler av telesystemet har redusert graden av naturlig monopol.⁴⁴³ Innen elektrisitetsforsyningen har det aldri vært nasjonalt monopol i Norge, det har i stor grad vært lokale eller regionale monopol. Selv om staten styrket sin stilling som netteier i perioden, gjennom etableringen av Statnett og nedleggingen av Samkjøringen, økte man parallelt konkurransen i markedet gjennom Energiloven. Vi så også at det innen jernbanen og elektrisitetsforsyningen kom et skille mellom infrastrukturen og tjenstedelen av sektoren. Dette skillet ble i stor grad innført for å bote på problematikken med naturlig monopol, gjennom å gjøre tjensteleveranser uavhengige av infrastrukturen. Det ser derfor ut som om graden av naturlig monopol i de tre sektorene ble endret i perioden. Det er også relevant å påpeke hvordan grensesnittene for hva som anses som en del av monopol/marked ble endret i perioden. Som nevnt var grensesnittet for telesektoren og elektrisitetssektoren svært ulikt allerede ved inngangen til 1970-tallet, fordi apparater var ansett som en del av monopolet innen telesektoren, mens det var del av det private markedet innen elektrisitetssektoren. Det man innen telesektoren regulerte med monopol, regulerte man innen elektrisitetssektoren med standarder, konkurranse og tilsyn. I så måte var elektrisitetssektoren foregangssektoren ettersom dette etter hvert også ble tatt i bruk i de andre sektorene. Hvordan endret grensesnitt har spilt inn og endret forståelsen både av marked og det naturlige monopoles omfang, er verdt en studie i seg selv. I denne omgang vil jeg bare poengtere at i og med grensesnittet tydelig har vært i endring og delvis er politisk bestemt, kan heller ikke naturlig monopol forstås som iboende og uforanderlige trekk ved sektorene.

Landrettighetsproblematikken er, som nevnt i kapittel 1, knyttet til eierskapet til et stort og fysisk sammenhengende nettverk. Dette er en problemstilling som er svært aktuell i en utbyggingsfase da man må eie eller ha brukstillatelse til store sammenhengende eiendommer for å kunne bygge ut fysiske nettverk som tele-, elektrisitets- eller jernbanelinjer. Landrettighetsproblematikken var ifølge Millward den viktigste grunnen til statlig involvering i infrastrukturen: ”The key to understanding the initial forging of links between government and infrastructure industries is *rights of way*.”⁴⁴⁴ Dessverre drøfter Millward i liten grad hvordan denne problematikken ble endret når det fysiske nettverket var ferdig utbygget. Ser man på

⁴⁴³ Thue 2005, 21. Thue viser til den italienske økonomen Christiano Antonelli som har klassifisert teleteknologien i to grupper som forholker seg ulikt til den klassiske monopolsituasjonen innen nettbasert infrastruktur. Han skiller mellom sentripetale teknologier som favoriserer størrelse, og sentrifugale teknologier som reduserer betydningen av størrelse og dermed svekker argumentene for monopol.

⁴⁴⁴ Millward 2005, 92. Forfatterens egen kursivering

empirien utviklet i kapittel 2, 3 og 4, viser den at det i perioden 1985-2006 var lite utbygging av fysiske nettverk. Innen elektrisitetssektoren gikk den statlige nettutbyggingen sterkt tilbake fra midten av 1980-tallet,⁴⁴⁵ mens det innen jernbanen heller var nedbygging enn utbygging som er betegnende for perioden. I telesektoren skjedde utviklingen av nettet i stor grad gjennom å oppgradere eksisterende fysiske nettverk eller gjennom trådløse nettverk der landrettighetsproblematikken var mindre fremtredende. Dersom teorien om forholdet mellom landrettighetsproblematikken og statlig eierskap allment var gyldig, skulle staten ha eid mest i telesektoren og minst i jernbanen. Situasjonen i Norge for perioden 1985 til 2006 var akkurat motsatt. Dette gir landrettighetsproblematikken svak forklaringsverdi for den aktuelle perioden. Derimot er det interessant å se utviklingen mot slutten av perioden, da elektrisitetsselskapene utnyttet sine allerede ervervede sammenhengende landområder til å legge bredbåndskabler parallelt med elektrisitetskabler, og der jernbaneinfrastrukturen ble utnyttet til kommersiell telekommunikasjon. Dette viser at landrettighetsproblematikken aktualiseres når nye nettverk skal etableres og at eksisterende nettverk kan finne nye former for utnyttelse. Svakheten med å vise til landrettigheter som forklaring, er likevel at dette hensynet ikke er et like fremtredende til enhver tid og dermed vanskelig kan sees som statisk og iboende.

Det ser altså ikke ut til at de såkalt iboende økonomiske karakteristika har særlig sterk forklaringskraft for den norske empirien i denne studien. I tillegg til de empiriske problemene, bør man stille spørsmålsteget ved selve ideen om at iboende karakteristika som forklaring på endringer i statlig engasjement. Dette fordi *stabile* trekk vanskelig kan forklare historisk *endring*. Samtidig er naturlig monopol ikke så statisk som teoriene gjerne tilsier. Dessverre følger ikke Millward opp sine påstander om viktigheten av økonomiske karakteristika ved å se på hvordan disse dimensjonene faktisk endret seg i over tid. At disse faktorene ikke kan forklare utviklingen i Norge i den aktuelle perioden, betyr ikke en generell avvisning av deres forklaringsverdi. Jeg skal i det videre se på andre endogene trekk ved infrastrukturen som også kan være relevante forklaringsselementer.

Infrastruktur som forutsetning for annen samfunnsaktivitet og beredskap

Infrastruktur som forutsetning for annen samfunnsmessig aktivitet er en sentral del av definisjonen av infrastrukturens systemer. Dette er imidlertid heller ikke en statisk tilstand. Telekommunikasjon og delvis elektrisitet har hatt en radikalt økt betydning i perioden 1970 til 2006. Telefonen ble, som vist i kapittel 2, helt frem til midten av 1960-tallet ansett av blant annet Ap som et luksusgode. I 2006 ble beskyttelse av landets kritiske infrastruktur utredet. Denne utredningen trakk spesielt frem telenettet (mer bredt definert som elektronisk

⁴⁴⁵ Thue og Skjold 2006, 396.

kommunikasjonsnett) og elektrisitetsnettet som sentralt i det moderne samfunn.⁴⁴⁶ Telekomunikasjonens sentralitet i samfunnet anno 2006 ble understreket av formuleringer som det ”(e)lektroniske kommunikasjonsnett er det limet som binder det moderne samfunn sammen”.⁴⁴⁷ Utvalget vurderte også forholdet mellom offentlig eierskap og privat eierskap med offentlig regulering. I den forbindelse fremhevet de ”tre ulike generiske trekk ved infrastruktur som kan tale for offentlig eierskap”: a) avhengighet av infrastrukturen (kritisk avhengighet) b) mangel på alternativer ved sammenbrudd (absolutt nødvendighet) og, c) tette koblinger (både innen systemet og mellom ulike systemer).⁴⁴⁸ Ut ifra disse kriteriene vurderte utvalget det slik at deler av elektronisk kommunikasjon og elektrisitetsnettet skilte seg ut, sammen med vann og avløpsnett. Jernbanenettet ble fremhevet som kritisk infrastruktur, men med den avgjørende forskjell at det finnes alternativer i andre transportmidler dersom jernbanen skulle settes ut av funksjon.⁴⁴⁹ Foruten infrastrukturens betydning ved å være forutsetning for samfunnsmessig aktivitet, spiller den en særskilt rolle i militær beredskap. Dette knytter seg til ønsket om kontroll over informasjon og muligheter til å forflytte folk og materiell. For å oppnå dette formålet hevder Millward at statlig eierskap var eneste mulighet.⁴⁵⁰ I Norge har beredskapsargumenter blant annet veid tungt ved valg av nett-traseer og lokalisering av elektriske anlegg.

Ifølge vurderingen i 2006 var altså elektrisitets- og telenettet ansett som sentrale og uerstattelige, mens jernbanenettet ble vurdert som sentralt, men erstattelig. Denne vurderingen skulle tilsi at det statlige engasjementet var sterkest innen tele- og elektrisitetssektoren, og noe mindre innen jernbanen. Når situasjonen i 2006 var stikk motsatt, må det sies å være et paradoks. For elektrisitetssektoren må det likevel minnes om at det offentlige eierskapet er betraktelig mer omfattende enn kun den statlige eierandelen. Infrastrukturens rolle som forutsetning for annen samfunnsaktivitet og beredskap kan dermed sies å ha svak forklaringskraft når det gjelder forskjellene mellom sektorene med hensyn til statens engasjement. Tele- og elektrisitetsnettene generiske trekk med manglende alternativer dersom de bryter sammen, skulle ha tilsagt det sterkeste eierskapet og styringen innen disse sektorene enn i jernbanen. Denne omvendte proporsjonaliteten mellom tese og empiri svekker dette som forklaring. Derimot stiller paradokset et interessant spørsmål om hvorfor det tilsynelatende er et misforhold mellom infrastrukturens sentralitet og statens engasjement. Jeg vil tentativt lansere tenkbare forklaringer.

En første tentativ forklaring kan være at elektrisitets- og telenettet i stor grad er systemer med omfattende redundans, det vil si at dersom et ledd bryter sammen finnes det alternative

⁴⁴⁶ NOU 2006: 6, 94, se også sektorvis gjennomgang av kraft side 113-120, som innledes med setningen ”Stabil tilgang til elektrisk kraft er et grunnvilkår for moderne, komplekse samfunn”, min understrekning.

⁴⁴⁷ NOU 2006: 6, 94, se også sektorvis gjennomgang av elektronisk kommunikasjon side 99-110.

⁴⁴⁸ NOU 2006: 6, 98, de etterfølgende punktene og vurderingene av disse er hentet fra samme sted som sitatet.

⁴⁴⁹ NOU 2006: 6, 98.

⁴⁵⁰ Millward 2005, 93.

forsyningsveier. En annen tenkelig forklaring kan være at utviklingen av parallelle nettverk, som Forsvarets telenett og det nasjonale nødnettet⁴⁵¹, kan ha redusert den rent militære og beredskapsmessige viktigheten av hovednettene innen tele og elektrisitet, og dermed redusert statens engasjement her. Sagt på en annen måte kan det hende at hovednettene innen elektrisitet og tele som i perioden har fått en styrket samfunnsfunksjon, parallelt kan ha fått mindre *beredskapsmessig* betydning. For det tredje kan det være at infrastrukturens rolle som sentralt ledd i nasjonal beredskap i perioden har fått redusert sin betydning, enten ved at den reelt sett er mindre viktig i et endret trusselbilde eller ved at andre faktorer, som distriktshensyn eller bedriftsøkonomi, er tillagt mer vekt. Den fjerde forklaringen kan være at synet på kontroll har endret seg, og at myndighetene ikke lengre anser at direkte kontroll gjennom eierskap er nødvendig, og at man oppnår tilstrekkelig kontroll gjennom ulike former for regulering. De to siste av disse forklaringene glir over i eksogene forklaringen, og tydeliggjør det vanskelige skillet mellom endogene og eksogene forklaringer.

Politiske målsettinger og styringssvikt

Politiske målsettinger utover kjerneoppgavene er helt klart trekk ved disse sektorene. I tillegg til infrastrukturens rolle i beredskap og som underlagsstruktur for annen samfunnsaktivitet, angår denne blant annet distrikts-, sysselsettings- og industripolitikk. Det er egentlig en forenkling å kalle dette for endogene faktorer da de i aller høyeste grad er politisk styrte. Jeg har da også valgt å drøfte disse politiske målsettingene opp mot den samtidige og ettertidige diskusjon om styringssvikt. Dette er gjort også fordi en av Millwards hovedforklaringer på endringene fra 1990-tallet nettopp er et misforhold mellom et bredt spekter av politiske målsettinger og den institusjonelle organiseringen:

There were two major problems facing state enterprise and its regulation by the 1970s. The first was that the industries had come to their current position as a product of a wide-ranging set of objectives, for which the current institutional format was no longer necessarily optimal.⁴⁵²

Å skille politiske målsettinger fra kjerneoppgavene, impliserer at kjerneoppgavene er klart definerte. Som nevnt i forbindelse med diskusjonene om naturlig monopol og infrastrukturens varierende grensesnitt, er dette ikke tilfellet. I denne sammenheng er det derimot snakk om politiske målsettinger som ligger klart utenfor sektorens kjernefunksjoner, men som tradisjonelt likevel har inngått i sektorens bredere samfunnsroller.

Millward trekker i flere sammenhenger frem infrastrukturens rolle som virkemiddel for nasjonal og politisk samling.⁴⁵³ Dette var særlig grunnleggende i perioder med utbygging av

⁴⁵¹ St.prp. nr. 1 (2004-2005) Tillegg nr. 3, 1-2. Et felles digitalt radiosamband (nødnett) skal erstatte de tidligere parallelle og separate nettene til de berørte etater. Saken var første gang oppe i stortinget i perioden 1997-98.

⁴⁵² Millward 2005, 295.

⁴⁵³ Millward 2005, 63-64, 93, 290.

fysisk nettverk.⁴⁵⁴ For eksempel var politikken rundt utbyggingen av telefonen i Norge knyttet til en tanke om at telefonen skulle være så billig at det store flertall hadde tilgang, men heller dyrt å bruke. Dette førte til høy etterspørsel og lange telefonkøer,⁴⁵⁵ samt at storkunder (særlig bedrifter) betalte forholdsmessig mer enn småkunder.⁴⁵⁶ I perioder uten omfattende utbygging kan dette analyseres som distriktspolitiske målsettinger, et ønske om offentlig infrastruktur i distriktene. Distriktspolitikken har også hatt klare relasjoner til sysselsettingspolitikken, som blant annet var en av grunnene til at man i Norge valgte et rolig tempo på automatisering av teletjenestene.⁴⁵⁷ Koblingene mellom infrastruktursektorene, sysselsettings- og distriktspolitikk vises også i motstanden mot resultatenheter. Grunnen var at en slik omorganisering førte med seg nedleggelse av de tradisjonelle distriktsnivåene og dermed distriktsarbeidsplasser. I Norge hadde også sysselsettings- og distriktspolitikken klare relasjoner til industripolitikken, særlig gjennom utbygging av kraftkrevende industri i distriktene. Den norske elektrisitetssektoren er et godt eksempel på hvordan infrastruktursektorer ligger i skjæringspunktet mellom ulike politikkområder.⁴⁵⁸ Poenget med denne harelabbaktige gjennomgangen av politiske målsettinger ved infrastrukturen er å vise i hvor stor grad de forklaringsfaktorer som Millward omtaler som ”objectives”, er knyttet til politiske valg og prioriteringer. Det ser likevel ut til å være en tendens i perioden for denne studien at infrastruktursektorene i minkende grad ble sett på som et virkemiddel for å oppnå andre politiske målsettinger, og målsettingene ble konsentrert om effektiv bedriftsøkonomisk drift av kjerneoppgavene.

Millward hevder at et økt omfang av politiske målsettinger førte til en styringskrise i infrastruktursektorene på 1970-tallet.⁴⁵⁹ Både i samtiden og i ettertid har det vært argumentert for at offentlig styringssvikt tvang frem en endring. Dette er en forklaringsmodell som ofte brukes i en bredere forklaring av omorganiseringene innen offentlig sektor. Forklaringsmodellen er omstridd av to grunner: For det første pågår det en diskusjon om hvorvidt det faktisk var styringssvikt, eller om de problemene man så var et resultat av politiske prioriteringer, fordi en valgte først å løse andre utfordringer. For det andre er det i noen tilfeller satt spørsmålsteget ved den tidsmessige sammenhengen mellom problemene og løsningene. Den første diskusjonen bør settes i sammenheng med de politiske målsettingene som ble pålagt sektorene. Millward hevder at det var

⁴⁵⁴ For eksempel skriver Gulowsen og Ryggvik at ”savnet av kontakt mellom landsdelene [etter andre verdenskrig] var imidlertid så stort at økonomiske betraktninger var mindre viktige”, s.53. Argumentasjonen finnes også i telesektoren: Det var blant annet ”et økonomisk og politisk nasjonsbyggingsprosjekt som begrunnet utbyggingen av bedriftsøkonomisk ulønnsomme linjer i Nord-Norge og i fiskeridistriktene på Vestlandet.” Rinde 2005, 434-35

⁴⁵⁵ Thue 2005, 42.

⁴⁵⁶ Thue 2005, 47.

⁴⁵⁷ Thue 2005, 44.

⁴⁵⁸ Furre 2000, 130-31..

⁴⁵⁹ Millward 2005, 295-96.

et misforhold mellom disse målsettingene og kravet om å gå i budsjettmessig balanse.⁴⁶⁰ I den norske litteraturen er det uenighet om hvorvidt det var styringssvikt i norsk telesektor som på 1970-tallet skapte de lange telefonkøene. Ifølge Harald Espeli var dette problemer som var grunnet både i politikernes lave prioritering av telesektoren og i styringssvikt fra Televerket.⁴⁶¹ Lars Thue mener derimot at verken politikerne eller Televerket selv anså situasjonen som resultat av styringssvikt. Kritikken kom derimot fra økonomhold, da særlig Næringsøkonomisk forskningsinstitutt, og fra den politiske høyresiden, representert først og fremst representert ved miljøet rundt næringslivsmagasinet *Farmand*.⁴⁶² Thue mener at telefonkøene ikke var et resultat av styringssvikt, men skyldtes en politisk prioritering der andre utbyggingsoppgaver ble prioritert.⁴⁶³ En liknende påstand finner vi i hovedverket om jernbanen, der jernbanens problemer settes i sammenheng med manglende finansiering.⁴⁶⁴ I elektrisitetssektoren kan styringssviktdebatten knyttes til påstandene jeg omtalte i kapittel 3 om overdimensjonert kraftsystem, og kritikken mot de statlige prognosene for kraftutviklingen som øker mot slutten av 1980-tallet. Når det gjelder den tidsmessige sammenheng mellom problemer i sektorene og endringene, stiller Thue spørsmålet om ”(h)vis tilbakeliggende telefontjenester og et tilbakeliggende televerk skulle være et argument for liberalisering, hvorfor kom den da ikke før 1970?”⁴⁶⁵ At styringssvikten kan ha vært overdrevet og at problemene i noen tilfeller var løst når endringene faktisk kom, avviser ikke at det en slik argumentasjon i samtiden kan ha vært sentral for endringene i statens engasjement.

Oppsummering av endogene faktorer

Skal man forklare *endring* i statlig engasjement, må man nødvendigvis se på *endring* innen de mulige forklaringsfaktorene. Jeg har prøvd å vise hvordan det har skjedd endringer i forhold til et knippe endogene trekk ved infrastrukturens som former dens rolle i samfunnet. Undersøkelsen av dette er ikke tilstrekkelig grundig til å kunne konkludere entydig, men den tyder på at flere prosesser har spilt sammen i endringene av statens engasjement i norsk nettbasert infrastruktur i perioden 1970 til 2006. Det avgjørende punktet i forhold til endogene trekk ved infrastruktur, er at disse trekkene ikke er statiske og at de i sterk grad politisk bestemt og dermed ikke er rent endogene. At det knytter seg militærstrategiske vurderinger til infrastrukturen, betyr ikke at disse vurderingene munner ut i ett svar. Det kan være flere måter å sikre dette hensynet på. Selv om noen aktører i samtiden hevdet at det var styringssvikt, og at denne påstanden er gjentatt i historiske fremstillinger, kan man i ettertidens lys se at mange av de problemene som sektorene

⁴⁶⁰ Millward 2005, 295.

⁴⁶¹ Thue 2005, 34.

⁴⁶² Thue 2005, 34-36.

⁴⁶³ Thue 2005, 43.

⁴⁶⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 480.

⁴⁶⁵ Thue 2005, 34.

stod overfor i stor grad var et resultat av politiske prioriteringer vel så mye som manglende evne til å styre.

Kan eksogene faktorer forklare endringene?

Millwards andre hovedforklaring er at infrastruktursektorene ikke var tilstrekkelig finansiert til å kunne takle alle oppgavene de var pålagt, og at sektorene dermed ikke møtte de økonomiske kravene som ble stilt dem. Han hevder at økonomisk situasjon og styringssvikt, kombinert med teknologisk endring, er nøkkelen til å forstå endringene i statens engasjement fra 1970-tallet:

The second central problem was that the procedures and institutions for meeting these obligations were not sufficiently planned and costed. All state enterprises were expected to brake even, for the large part, they rarely did. Thereby they failed to meet one of their few quantifiable management targets. These two issues, when allied to technological change of the last thirty years, provide the key to understanding the shift to deregulation and privatization.⁴⁶⁶

Sektorenes økonomi kan sees på som en endogen faktor, men Millward setter dette også i en større sammenheng med teknologisk endring og økonomiske kriser, som Oljekrisa i 1973-74 og påfølgende press på offentlige utgifter.⁴⁶⁷ Dette, i tillegg til at hans periodisering baserer seg på ”faser, karakterisert hovedsakelig av teknologisk endring eller oppdagelse av nye ressurser”,⁴⁶⁸ gjør at jeg har valgt å se på tekno-økonomiske paradigmeskifter. Dette gjøres selv om Millward ikke direkte refererer til slike skifter. Når jeg har valgt å sette økonomisk og teknologisk endring under eksogene faktorer, henger dette også sammen med Millwards periodisering der han påpeker at ”for hver fase, er en eksogen kraft identifisert”.⁴⁶⁹ Jeg vil likevel drøfte hvordan økonomisk og teknologisk utvikling både kan være eksogene og endogene faktorer.

Teknologi

Teorier om tekno-økonomiske paradigmeskifter tar utgangspunkt at i økonomier endres gjennom tilgang til nye ressurser og ny teknologi, og at ulike historiske perioder markeres av en dominerende teknologi basert på en spesiell ressurs. Overgangen mellom perioder starter med stagnasjon i det foregående regimet som gir økonomisk krise. Krisen åpner for entreprenørskap og innovasjon. Innovasjonene staker ut en ny kurs og et nytt paradigme som etableres gjennom diffusjon og institusjonell innovasjon. Et paradigme varer til det har uttømt sitt potensial, og vil nødvendigvis overlappe med foregående og etterfølgende paradigme. Denne studiens periodisering sammenfaller med det som kalles det femte tekno-økonomiske paradigme, eller den tredje industrielle revolusjon. Denne perioden starter med 1970-tallet som krisetid,

⁴⁶⁶ Millward 2005, 295.

⁴⁶⁷ Millward 2005, 296.

⁴⁶⁸ Millward 2005, 7, min oversettelse.

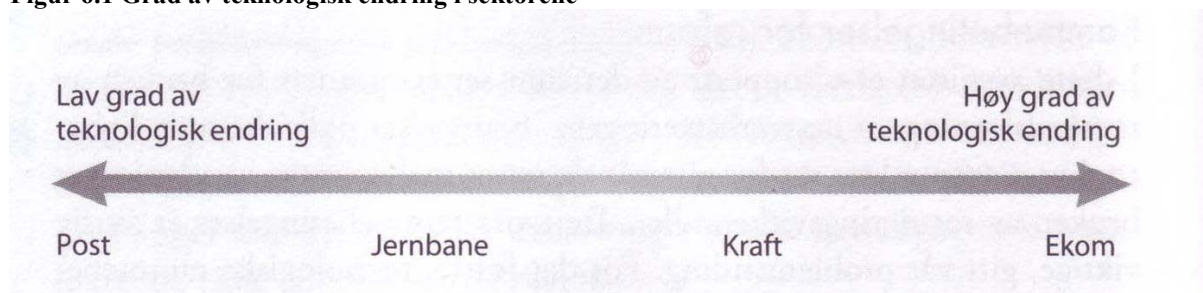
⁴⁶⁹ Ibid. min oversettelse.

hovedteknologien er data- og teleteknologi, basisressursen er mikrobrikker og den organisatoriske hovedformen er nettverk av store og små bedrifter.⁴⁷⁰ (se vedlegg 1)

Tekno-økonomiske paradigmer er interessant i forhold til denne oppgaven, særlig ettersom de tre sektorene i studien knytter seg til ulike tekno-økonomiske paradigmer. Tele- og datakommunikasjon anses altså som hovedteknologi i perioden som befester seg fra 1980-tallet. Jernbanen derimot, sammen med kull og damp, dannet hovedgrunnlaget for perioden fra 1830 til 1890, mens elektrisitet var avgjørende ressurs for innovasjonene i perioden 1880 til 1940. Dette gir en indikasjon på at selv om disse tre sektorene har klare fellestrekk i form av avhengighet til fysisk infrastruktur, baserer de seg på svært ulike teknologiske grunnlag og spiller således ulike roller i økonomien fra 1970. Det finnes mange ulike periodiseringer som tar utgangspunkt i teknologi, økonomi eller institusjonell organisering, for eksempel modernisme/post-modernisme, fordisme/post-fordisme, industrielle revolusjoner eller samfunnsdiagnoser som ”informasjons-samfunnet”.⁴⁷¹ Felles for alle disse er at man hevder at det skjedde et skille i løpet av 1970-tallet, og at en ny periode etablerte seg mot slutten av tiåret og innover på 1980-tallet.

Når det gjelder teknologisk endring i de tre infrastruktursektorene, fremstår det som ubestridelig at den teknologiske utviklingen i perioden 1970 til 2006 var enorm innen telesektoren. Elektrisitet og jernbane opererte derimot i større grad innenfor samme teknologiske system gjennom hele perioden. Elektrisitetssystemet gjennomgikk riktignok en stor endring rett før 1970 med overgangen fra regionalt til nasjonalt system, men denne endringen tilhører således foregående periode. Dette er åpenbart en forenkling ettersom den nye teknologien åpnet for nye muligheter innen alle sektorer. Men få vil nok bestride at telesektoren har gjennomgått en helt annen teknologisk utvikling siden 1970-tallet enn de to andre sektorene. Dette synet kommer klart frem i kapittelet om nettverksnæringene i boka *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet* som blant annet har en figur for å vise ulik grad av teknologisk endring:

Figur 6.1 Grad av teknologisk endring i sektorene



Kilde: Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 138

Vi ser altså at teknologisk endring både brukes som eksogen faktor i form av endret tekno-økonomisk paradigme, men at det, særlig for telesektoren, også er en endogen faktor. For

⁴⁷⁰ Jmf. fotnote 14.

⁴⁷¹ Kumar 2005; Benum 2005, 214-33.

perioden fra 1970 var indre teknologisk utvikling en klar forklaringsfaktor i telesektoren. Endringene i innen jernbanesektoren kan derimot vanskeligere forklares med teknologisk endring. Selv om alle tre sektorer påvirkes av endringer i tekno-økonomisk paradigme gjør Millward en overgeneralisering ved å la seg blende av den rivende teknologiske utviklingen innen telesektoren, for deretter å overføre dette som et generelt fenomen som kan forklare endring i alle sektorer.

Økonomi

Det nye tekno-økonomiske paradigmet ble altså innledet av den økonomiske krisen på 1970-tallet. Denne krisen rammet også Norge, selv om den norske økonomisk-politiske responsen ble påvirket av at 1970-tallet også ble innledet med de første store oljefunnene på norsk sokkel.⁴⁷² Den norske responsen på krisen var først motkonjunkturpolitikk, innført av Trygve Bratteli (Ap) sin andre regjering (1973-76), men med bred politisk støtte, inkludert fra Høyre. Arbeiderpartiet gikk deretter bort fra denne Keynes-inspirerte politikken i 1977-79, da man innså at det ikke var snakk om en midlertidig konjunkturedgang, men en internasjonal strukturkrise.⁴⁷³ Da man oppfattet situasjonen som en internasjonal strukturkrise, ble løsningen restrukturering av næringslivet og økonomien. Infrastrukturenes rolle i motkonjunkturpolitikken og den etterfølgende erkjennelsen av strukturkrise, er dessverre utenfor denne studiens rammer. Det er likevel åpenbart at også disse sektorene ble berørt av endringene i den økonomiske politikken, kanskje særlig på grunn av deres særstilling i skjæringspunktet mellom næringslivet og de statlige budsjettposter.

Blant økonomiske forutsetninger som diskuteres i hovedlitteraturen, er investeringsnivået i sektorene. Gulowsen og Ryggvik vektlegger manglende investeringer som forklaring på at jernbanen var i krise. De hevder at jernbanen i Norge aldri har fått vist sitt potensial på grunn av kontinuerlig investeringsetterslep.⁴⁷⁴ Her ser vi et klart skille mellom telesektoren og jernbanesektoren. Lars Thue skriver at telesektoren kjennetegnes ved store investeringer på 1970-tallet, og at ”før 1980-tallet var omme, og før liberaliseringen var kommet særlig langt, hadde Norge et av verdens mest moderne telenett med et betydelig innslag av digitale sentraler”.⁴⁷⁵ Dette står i sterk kontrast til det bildet Ryggvik og Gulowsen tegner av jernbanen, hvor investeringene faller betraktelig fra starten av 1970-tallet. Fallet kom på tross av en tilsynelatende stor politisk vilje til å satse på jernbanen.⁴⁷⁶ Ifølge Thue skjedde det en endring i synet på telekommunikasjon på midten av 1960-tallet. Da endret blant annet Ap syn på telefonen fra å være et luksusgode til å være samfunnsnyttig. Dette førte da også til økte investeringer. I perioden 1966-69 var Stortingets investeringsbevilgninger for første gang på høyde med Televerkets egne forslag.⁴⁷⁷ Vi ser altså at

⁴⁷² Sogner 1994, 73-78.

⁴⁷³ Benum 2005, 51-55; Hanisch og Lange 1986, 141-55; Sogner 1994, 73-74.

⁴⁷⁴ Gulowsen og Ryggvik 2004, 480.

⁴⁷⁵ Thue 2005, 33.

⁴⁷⁶ Gulowsen og Ryggvik 2004, 313.

⁴⁷⁷ Thue, 2005, 38.

det innen telesektoren skjedde et stemningsskifte på 1960-tallet til telefonens fordel og at dette førte til økte investeringer, mens et tilsvarende positivt stemningsskifte til jernbanens fordel ikke utløste tilsvarende økte investeringer. Vi ser altså at det ikke nødvendigvis var en sammenheng mellom retorisk støtte til en sektor og investeringsøkninger.

En av Millwards påstander knyttet til økonomi er at offentlig eierskap styres av muligheter for alternativt inntektsgrunnlag for det offentlige. Han knytter dette særlig til lokale myndigheters eierskap, og deres ønske om andre inntektskilder enn beskatning.⁴⁷⁸ Spørsmålet i denne sammenheng blir om staten styrer sitt engasjement i infrastrukturen ut ifra ønsket om andre inntektskilder enn skatt. For en grundig undersøkelse av denne forklaringsfaktoren skulle man sett på forholdet mellom lønnsomhet i sektorene og endringer i perioden. Dette faller utenfor rammen av denne oppgaven, men jeg drister meg til påstanden om at sammenhengen her ser svak ut. Telenor, som eneste privatiserte selskap, hadde betydelig sterkere økonomi enn NSB. For elektrisitetssektoren er dette muligens en mer relevant problemstilling. Her har det da også de siste årene vært livlig debatt hva som er mest lønnsomt, å selge eller bevare eierskapet til de kommunale og fylkeskommunale kraftselskapene.

Det er også et poeng at alle måter å måle lønnsomhet på kan diskuteres. For eksempel kan man som Millward diskutere forholdet mellom omfanget av pålagte oppgaver og krav om balanserte regnskap. I tillegg til kritikken av manglende samsvar mellom finansielle krav og et mangfold av politiske målsettinger, drøfter Millward lønnsomhet gjennom å se på produktiviteten i de statlige infrastruktursektorene i Europa i andre halvdel av 1900-tallet. Han hevder at disse sektorene var like produktive som sammenlignbare sektorer under privat eierskap i samme periode i USA.⁴⁷⁹ En grundigere undersøkelse av økonomiske forhold innen sektorene ville vært veldig interessant som grunnlag til å kunne si noe mer presist om forholdet mellom økonomisk situasjon og endringer i statlig engasjement. Dessverre er det altfor omfattende for oppgaven, og litteraturen har i tillegg en svært varierende innfallsvinkel til økonomi som forklaringsfaktor, noe som vanskeliggjør en klar sammenligning.

I forrige kapittel var markedsendringer en av dimensjonene som ble sammenlignet, og som vist skjedde det omfattende økonomiske endringer innen alle tre sektorer. Det ser ut til å være noe faglig uenighet om når konkurranseutsettingen i den norske telesektoren startet. Eli Skogerbø setter starten for konkurranseutsetting i Norge til 1988 da bedrifts- og husstandsinterne nett og nett for kabel-tv ble unntatt monopol, og konkurranseutsatte områder av Televerkets virksomhet ble skilt ut i TBK.⁴⁸⁰ Lars Thue fremhever derimot at Televerket var i konkurranse lenge før

⁴⁷⁸ Millward 2005, 92.

⁴⁷⁹ Millward 2005, 272-81.

⁴⁸⁰ Skogerbø 2005, 373.

1988.⁴⁸¹ Det ser ut til at denne uenigheten baserer seg på en ulik forståelse av konkurranse-situasjonen. Thue fremhever Televerkets faktiske konkurransesituasjon blant annet med apparater ulovlig importert fra USA, mens Skogerbø viser til det formelle monopol. I denne oppgaven har jeg prøvd å overkomme dette problemet ved å beskrive både endringer i den reelle konkurranse-situasjonen og endringer i det formelle rammeverket, og da definert sistnevnte endringer som konkurranseutsetting. Jeg har også påpekt at det mellom sektorene, og over tid, har vært en ulik oppfatning av grensene mellom marked og monopol. Markedsendringer kan både være en forklaringsfaktor, men også en endring som i seg bør forklares.

Oppsummering: Eksogene faktorer som forklaringsfaktor

De eksogene faktorene har åpenbart en rolle i en helhetlig forklaring, men tenderer til å bli brukt mer generaliserende enn empirien gir grunnlag for. Ser man for eksempel på teknologisk endring, ser dette ut til å være en nødvendig faktor innen telekommunikasjon, og delvis elektrisitet, men ser ikke ut til å være like viktig innen jernbanen. Videre ser vi at teorien om tekno-økonomiske paradigmer som sier at telekommunikasjon er den grunnleggende infrastrukturen for perioden fra 1980, mens jernbanen var dominerende fra 1830 til 1890, kan være med på å forklare de store endringene innen telesektoren. Men den kan vanskelig forklare at de samme endringene skjer innen jernbanen.

Når det kommer til økonomi, ser vi at forskjellene heller ikke her korresponderer med mønsteret for endringer i statens engasjement. Grundigere undersøkelse av forholdet mellom oppgaver, ulike mål for lønnsomhet og markedssituasjon, vil kunne gi bedre svar på hvorvidt sektorenes økonomiske situasjon la grunnlag for endringer i statens engasjement. At økonomi svært ofte var et sentralt argument i den samtidige diskusjonen, begrunner ikke automatisk at problembeskrivelsene stemte. Vi så også hvordan økonomi som forklaringsselement både kan være eksogent i form av økonomiske kriser, sektorens sentralitet i økonomien eller endringer i økonomien som primært ligger utenfor sektoren, og som endogent i form av lønnsomhet, investeringsnivå eller sektorinterne markedsendringer.

Kan aktørperspektiver forklare endringene?

Aktørperspektiver faller som nevnt gjerne faller utenfor i store komparasjoner. Både Millward og jeg kan delvis kritiseres for å gå i denne fallgruven. Samtidig kan komparasjon gi et nytt blikk på aktørene. Dette er en av grunnene til at jeg i min komparasjon har sett spesielt etter felles aktør-grupper. I denne delen skal jeg se kort på de gruppene som fremtrer tydelig i min komparasjon: de politiske partiene, ledelsene i de ulike sektorene, konsulentbransjen, økonomene,

⁴⁸¹ Thue 2004, 71-78.

moderniseringsstrategier, arbeidslivsorganisasjonene, utvalgsmakten, markedsaktørene og internasjonale institusjoner som EU.⁴⁸²

Politikere og politiske partier

Ut ifra min studie fremtrer ikke politikerne, da særlig ikke de politiske partiorganene, som sentrale drivkrefter i disse endringsprosessene. Dette varierer selvfølgelig i noen grad mellom de ulike dimensjonene. Men særlig når det kommer til styringsendringer, ser det i alle fall ikke ut til at *initiativet* kom fra politisk hold. Da Willoch-regjeringen kom med sitt *Moderniseringsprogram* i 1986, var alle infrastruktursektorene godt i gang med å innføre mål- og resultatstyring. Politikerne hadde selvsagt stor innflytelse på hva som ble vedtatt, særlig i det tidsrommet der sektorene var under direkte politisk kontroll, men de ser altså ikke ut til å ha hatt en særlig fremtredende rolle som initiativtakere. I eierskapsendringene, særlig privatisering, og i tiltak for konkurranseutsetting kan man i større grad finne initiativ fra politisk hold. Disse dimensjonene faller da også inn i mer klassisk politisk debatt om hva som skal være statlig ansvar, og hva som bør overlates til privat initiativ. Her er historiefagets diskusjon om hvorvidt endringene bør betegnes som nyliberal orden eller høyrebølge særlig relevant. Var det Willoch og Høyre som endret det politiske klimaet i Norge? Hvilken rolle spilte Frp i fornyelsen av høyresiden? Hvor viktig var ”moderniseringen” av Ap? Dette er diskusjoner som fører langt utover denne oppgavens rammer, men som jeg vil gi mitt bidrag til senere i kapitlet med drøftningen av ulike forståelser av ideologiske skifter og den nyliberale orden.

Sektorenes lederskap

En annen sentral aktørgruppe er lederskapet innen sektorene. Disse var i begynnelsen av perioden embetsmenn, men ble gradvis mer autonome bedriftsledere. De ser ut til å ha spilt en sentral rolle både i endringer av styringsstrukturer, eierskapsformer og konkurranseutsetting. I denne gruppen finner vi personer som kraftverksdirektør Sigurd Aalefjær, Statskraftdirektør Gunnar Vatten, jernbanedirektør Tore Lindholt, NSBs ”R-trio” Rettedal, Rambjør og Rimberg, Televerkets endringsaktører Døscher Tobiesen og Elgsaas, styreleder og generaldirektør i Televerket Kjell Holler og utredende departementsråd, senere administrerende direktør i Telenor, Tormod Hermansen. Denne gruppen aktører hadde blant annet en egeninteresse i endringene i form av å befri selskapene fra statens lønnsregulativ. Ledernes kamp mot statens lønnsregulativ var som vist i forrige kapittel et trekk i alle tre sektorene. Dette, sammen med ønsket frihet fra politisk styring, kan være noen av motivene for ledernes rolle i omorganiseringene. Denne gruppens rolle blir også som nevnt i kapittel 1, trukket frem av Tore Grønlie som blant annet skriver at ”(b)edriftene har

⁴⁸² Begrepet ”de moderne strateger” henspiller på Rune Slagstads bok *De nasjonale strateger*, og er et forsøk på omskrivning av hans aktørgruppe ”den markedsteknokratiske styringselite”. Slagstad 2001.

historisk nokså entydig stått for en selvstendighetslinje og har nærmest uten unntak krevd størst mulig frihet til egne disposisjoner”.⁴⁸³

Konsulentbransjen

En aktørgruppe som trer klart frem ved sammenligning av de tre sektorene, er konsulentbransjen. Konsulentfirmaer har innehatt sentrale roller i flere av endringsprosessene innen styring, eierskap og marked. I denne undersøkelsen kommer deres rolle klarest frem i tilknytning til innføring av mål- og resultatstyring. Her ser det ut til at sektorenes ledere i samarbeid med konsulentbransjen var de viktigste endringsaktørene. Som vist under komparasjonen av mål- og resultatstyring og resultatenheter, finner vi igjen det samme konsulentfirmaet i alle tre bransjer, nemlig Hartmark-Iras.⁴⁸⁴ Av andre konsulentfirmaer med innflytelse finner vi ECON⁴⁸⁵, som vist blant annet var sentral i elektrisitetssektoren og ved konkurranseutsettingen innen jernbanen, og McKinsey⁴⁸⁶, som var tungt inne i NSB i fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet og som bistod Statkraft med omorganiseringene i etterkant av Energiloven.⁴⁸⁷ I NSB var konsulentbruken svært omfattende, konsulenter satt til og med permanent innleid i lederposisjoner med timelønn på 2000 kr. I NSBs tilfelle kom situasjonen ut av kontroll, og Riksrevisjonen kom med kraftlig refs av konsulentbruken.⁴⁸⁸ Det ser som tidligere nevnt ut til at konsulentene var viktige for å legitimere mange av de store og kontroversielle reformene. De ser også ut til å ha blitt brukt for å lansere eller relansere politisk omstridte forslag. Konsulentenes rolle har blitt bemerket av blant andre Francis Sejersted: ”Vi har sett at de [konsulentene] kan bidra til å legitimere lederskapet ved å knytte det til vitenskapen og gi det et skinn av å være mer kunnskapsbasert enn det faktisk er.”⁴⁸⁹

Et interessant studieobjekt i denne sammenheng ville som nevnt i kapittel 1 vært Statskonsult som det ikke ser ut til å ha vært forsket særlig på.⁴⁹⁰ Dette er tilfellet på tross av påstander om at Statskonsult ”driver helkontinuerlig styrings- og reformpolitisk utviklingsarbeid over et bredt spekter”,⁴⁹¹ og ”er et faglig tungt og autoritativt organ i forhold til andre statlige

⁴⁸³ Grønlie 2005, 328.

⁴⁸⁴ Hartmark-Iras stammer fra IRAS (Industriforbundets Rasjonaliseringskontor AS) etablert i 1928, og rådgivningsfirmaet Hartmark, startet i 1943 av Leif H. Skare og Olaf K Stangeland da under navnet ”Skare og Stangeland”. I 1967 kjøpte daværende Hartmark & Co IRAS, og etablerer Hartmark-IRAS. Bedriftshistorien finnes på: http://www.hartmark.no/index.cfm/kat_id/17/subkat_id/93/Historie (10.11.2009).

⁴⁸⁵ ECON ble opprettet i 1986 av fire sosialøkonomer med bakgrunn fra SSB, og har blitt omtalt som en insititusjon i grenselandet mellom konsulentselskap og forskningsinstitutt. Nilsen 2002, 194-96, 212.

⁴⁸⁶ McKinsey er et av verdens første konsulentfirmaer, etablert i USA i 1926, og er fortsatt et av de største internasjonale i bransjen. De gjorde sin inntreden i Norge på 1980-tallet. Gulowsen og Ryggvik 2004, 359-62

⁴⁸⁷ Nilsen og Thue, 2006, 295.

⁴⁸⁸ Gulowsen og Ryggvik 2004, 359-62.

⁴⁸⁹ Sejersted 2003, 167-194, sitatet er hentet fra side 187.

⁴⁹⁰ Alvem, Hegerberg og Hildoden 2003, er en masteravhandling med Statskonsults rolle i forvaltningen som tema. Bortsett fra denne har jeg ikke funnet studier på Statskonsult. Rørvik 2005 og Grønlie 1999 nevner Statskonsult ved flere tilfeller, men går ikke nært inn på deres rolle. Statskonsult brukes i stor utstrekning som kilde uten at dette kommenteres eller at Statskonsult drøftes. For eksempel er 16 av 16 referanser til Statskonsult i registeret til *Den fragmenterte staten* henvisninger til steder der Statskonsult brukes som kilde.

⁴⁹¹ Grønlie 1999, 329.

virksomheter i spørsmål som angår utvikling og effektivisering av forvaltningen”.⁴⁹² En interessant problemstilling som denne oppgaven ikke tilstrekkelig kan belyse, er *hvordan* konsulentbransjen fikk en slik fremtredende rolle.⁴⁹³ Det ser ut som både administrative ledere, embetsverket og politikerne har benyttet seg av konsulentfirmaer i ulike sammenhenger. En mer inngående motivanalyse, ville kunne belyse interessante spørsmål rundt hvordan konsulentbransjen brukes av andre aktører. En annen relevant problemstilling er hvilke grupper som får redusert sin innflytelse når konsulentbransjen åpenbart øker sin.

Utvalgsmakten

Utvalgsmakten henspiller som nevnt i forrige kapittel på det mangfold av utvalg som fikk avgjørende betydning. Det interessante i denne studien er viktigheten av lukkede utvalg, som statssekretærutvalg og LO-Ap-utvalg, i motsetning til de tradisjonelle offentlig oppnevnte regjeringsutvalg med bred deltakelse fra politikk og interessenter som presenterer offentlige utredninger (NOU). Særlig var denne formen for lukkede utvalg sentrale ved de omtalte ”kupp-avgjørelsene” om selskapifisering.

Når det kommer til NOUer, altså utredninger fra offentlige regjeringsutvalg, fikk disse i varierende grad innflytelse. *NOU 1982: 18 Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon* ble sidestilt med konsulentrapportene fra Hartmark-Iras i stortingsmeldingen om omorganisering av NVE og fristilling av Statskraftverkene.⁴⁹⁴ Mens *NOU 1991: 8 Lov om statsforetak* la et avgjørende grunnlag for endringer i statsforetaksloven og opprettelsen av statsforetakene Statkraft og Statnett. Hermansen-utvalges utredning *NOU 1989:5 En bedre organisert stat* blir svært ofte referert til i forbindelse med fristillingsdebatter, men utvalgets konklusjon var som nevnt videreføring av forvaltningsbedriften som hovedtilknytningsform. Forvaltning av infrastruktur ble ansett som ett av to hovedargumenter for denne tilknytningsformen.⁴⁹⁵ Mitt inntrykk er at i debattene om tilknytningsform ble Hermansen-utvalgets utredning i større grad tatt i bruk i forsvaret av det bestående enn som argument for endring.

Fagbevegelsen og arbeidsgiverforeningene

En gruppe som gjerne henviste til Hermansen-utvalget, var fagbevegelsen. Dette er også en av aktørgruppene som kan sies å ha fått redusert sin innflytelse. I sin doktoravhandling ser Dag Runar Jacobsen på tjenestemannsorganisasjonenes rolle i utviklingen av den norske forvaltningspolitikken på 80- og 90-tallet. Hovedproblemstillingen er om organisasjonene hadde en hånd på

⁴⁹² Røvik 2007, 157.

⁴⁹³ Røvik 1991, går blant annet inn på slike problemstillinger, men da kun frem til 1990, se særlig side 105-78. Han ser blant annet på konsulentfirmaenes mangfoldige roller ovenfor offentlig sektor, som ikke kun begrenser seg til den tradisjonelle rollen som teknisk ekspert, men viser at de eksterne konsulentfirmaene opptrer både som tilsynelatende nøytral dommer, stylist og igangsetter. 169-73.

⁴⁹⁴ St.prp.nr.57 (1984-85).

⁴⁹⁵ NOU 1989:5, 97, forvaltningsbedriftene som nevnes er Statkraft, Televerket, NSB og Postverket.

rattet eller en fot på bremsen. Han konkluderer med at ”(i) denne sammenheng var det særlig LO Stat som hadde stor betydning. Ikke så mye for den endelige retningen den fristilte staten tok, men for tempoet i fristillingen og for utformingen av konkret organisasjonsform”.⁴⁹⁶ Jacobsen konkluderer med at LO Stat ”vant slaget, men tapte krigen”.⁴⁹⁷ En liknende syn finnes i den nyutgitte boken om LOs historie.⁴⁹⁸ Fagbevelsensens fokus var på å unngå ”privatisering” og å styrke medbestemmelse. ”Privatisering” var da bredt forstått som reformer i retning mer markedsstyring med særlig fokus på fortsatt statlig styring og bevaring av selskapene som forvaltningsbedrifter.⁴⁹⁹ Det ser ut til at Jacobsens konklusjon passer godt for tjenestemannsorganisasjonenes rolle også i infrastruktursektorene. De vant virkelig flere slag, og fagbevegelsens motstand bidro blant annet til at aksjeselskapsformen ble utsatt i mange tilfeller og dermed til at sentrale deler i NPM-reformene lot vente på seg i Norge. Ser man derimot på situasjonen i 2006 der alle tre hovedselskapene er AS-organisert, må fagbevegelsen sies å ha tapt krigen. Det ser ut til å ha vært en tydelig bevegelse også i fagbevegelsen: fra prinsipiell motstand mot nye tilknytningsformer på 1980-tallet, deretter en oppmykning av dette gjennom 1990-tallet med delingen av Statkraft, etableringen av Telenor AS og Kostø-utvalgets kompromiss om BA-formen for NSB og Posten, til resignasjon på 2000-tallet med børsnoteringen av Telenor og opphevelse av BA-formen.⁵⁰⁰ Denne endringen må også tas med i forklaringen på det nyliberale skiftet i Norge.

Arbeidsgiversiden fremtrer ikke som en sentral eller enhetlig aktør i denne studien. Dette kan delvis forklares gjennom at Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) ikke ble stiftet før 1989. Den foregående Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) hadde hovedansvar for arbeidsgiverfunksjonene, mens andre forbund, som Industriforbundet, var mer aktive i bredere politiske spørsmål.⁵⁰¹ En annen delforklaring er at sektorene i utgangspunktet ikke var en del av det private næringslivet, men en del av staten. Det ser ikke ut til at rollen som arbeidsgiver var den sentrale for næringslivet, det var heller som markedsaktører at næringslivet var fremtredende.

Markedsaktører

Med markedsaktører menes her primært selskaper. I en bredere markedsaktørdefinisjon ville blant annet brukerne vært en sentral gruppe, men da min undersøkelse i liten grad avdekker deres rolle, er de også utelatt i dette tilfellet. En grundigere undersøkelse av markedsaktører kunne blant annet sett på småbrukersammenslutninger som pendlerforeninger og Folkeaksjonen for rettferdige og stabile strømpriser.⁵⁰² Noen brukersammenslutninger, som Norteb/Nortib (Norsk Telebruker-

⁴⁹⁶ Jacobsen 2005, 476.

⁴⁹⁷ Jacobsen 2005, 491.

⁴⁹⁸ Bergh 2009, 393-94, 397-402, 409-13.

⁴⁹⁹ Bergh 2009, 393-94; Jacobsen 2005, 351-54.

⁵⁰⁰ Bergh 2009, 397-402, 409-18.

⁵⁰¹ http://www.nho.no/nhos_historie/ (10.11.2009).

⁵⁰² Nilsen og Thue, 2006, 295-361.

forening/ Norsk Tele- og informasjonsbrugerforening) og Norvans (Norwegian Value-added Network Services), var derimot organisering av storbrukere fra næringslivet, og er sentrale aktører i Thues telekommunikasjonshistorie.⁵⁰³

Min undersøkelse trekker frem selskaper som TBK, NetCom, Oslo Lysverker, Eltele, Eitel i telesektoren, Hydro Energi i elektrisitetsforsyningen, og Godscentralen, Norsk Rutebileiers Forbund og ekspressbussene som utfordret NSB henholdsvis på godstrafikken og persontrafikken. Bredbåndalliansen er særlig interessant ettersom det altså var en sammenslutning av kraftselskap som drev teletjenester, særlig gjennom fiberoptikken tilknyttet jernbanen. Av særlig interesse er også de tilfeller der staten utfordrer staten, som jeg beskrev i forrige kapittel.

Økonomene og endringer i det økonomfaglige miljøet

Økt inntak av økonomer og endringer i økonomisk tenkning er en tendens ved perioden som omtales gjennomgående både i den spesifikke infrastrukturhistorien og i den generelle norges-historien.⁵⁰⁴ I tillegg til økt rekruttering av økonomer i infrastruktursektorene, fremheves en faglig reorientering i økonommiljøet, særlig tilknyttet Norges Bank og Finansdepartementet.⁵⁰⁵ Endringen i det økonomfaglige miljøet var en del av en internasjonal trend der særlig nobelprisvinnerne i økonomi fra 1974 og 1976, Friedrich A. Hayek og Milton Friedman fremheves som ledestjerner.⁵⁰⁶ Disse økonomenes fokus var politisk styringsvikt, ikke markedssvikt, som hadde vært planøkonomenes utgangspunkt. Noen forfattere hevder at de overnevnte økonomene var nyliberale i betydningen antistatlige og at deres innflytelse i Norge var begrenset, og at det heller var nyklassiske økonomer, med inspirasjon fra Adam Smith og fokus på konkurranse, som fikk innflytelse i Norge.⁵⁰⁷

Lars Thue fremhever en annen debatt i økonommiljøet, nemlig forholdet mellom de samfunnsmessige gevinstene ved indirekte virkninger satt opp mot den bedriftsøkonomiske vektleggingen av grensekostnader.⁵⁰⁸ Uenigheten går på hvorvidt en bedrift som anses å ha store samfunnsmessige gevinster, skal drives mest mulig effektivt for dermed å kunne fordele avkastning til samfunnet, eller om de samfunnsmessige gevinstene skal vinnes gjennom å pålegge bedriften samfunnsmessige oppgaver utover kjerneoppgavene. Det ser ut til å ha skjedd en økonomfaglig reorientering mot et fokus på grensekostnad. Dette kan være med på å forklare at man innen infrastrukturen får et stadig sterkere fokus på kjerneoppgaver og inntjening. Hvorvidt den faglige reorienteringen bør klassifiseres som nyliberal eller nyklassisk, er ikke sentralt i denne

⁵⁰³ Thue 2005, 223, 294-95, 497-99.

⁵⁰⁴ For infrastrukturhistorien se Gulowsen og Ryggvik 2004, 357-58; Skjold og Thue 2007, 445-46, 480-82, 561-63; Nilsen og Thue 2006, 282-84; Thue 2005, 52-57, 66-71. For generell norges-historie se Benum 2005, 124, 174; Furre 2000, 268.

⁵⁰⁵ Tranøy 1994, 94-120; Benum 2005, 111-12; Rongved 2009, 124.

⁵⁰⁶ Hodne og Grytten 2001, 259; Thue 2006, 52-57.

⁵⁰⁷ Amdam m.fl.2005, 288-90.

⁵⁰⁸ Thue 2005, 66-71; Thue 1995, 100-103.

sammenheng. Det fremstår uansett som meningsfylt å undersøke endringsimpulsen i det økonomifaglige miljøet. Dette miljøets stadig økte innflytelse i staten, som konsulenter for staten og som bidragsytere i offentlig debatt ser ut til å være en viktig del av forklaringen på endringene i synet statens rolle, og er således også et element i forklaringen på det nyliberale skiftet.

Moderniseringsstrategier

I forrige kapittel og i drøftningen om den nyliberale orden, bruker jeg begrepet moderniseringsstrategier. Begrepet henspiller på Rune Slagstads bok *De nasjonale strategier*. For perioden fra 1970-tallet utnevner Slagstad ”den markedsteknokratiske elite” som periodens nasjonale strategier og utpeker fire ”handlingsideologer”: Einar Førde, Harald Nordvik, Tormod Hermansen og Gudmund Hernes.⁵⁰⁹ Jeg vil bruke begrepet *moderniseringsstrategier* som benevnelse på en aktørgruppe som i perioden holdt ulike eliteposisjoner og vandret mellom ulike aktørgrupper. I denne gruppen er Tormod Hermansen den definitive gjengangeren. I tillegg vil jeg trekke frem to andre gjengangere i mitt materiale: Eivind Reiten og Terje Moe Gustavsen.

Tormod Hermansen kunne vært plassert så å si i alle de ovennevnte aktørgruppene. Han er økonom, politiker som sentralt AP-medlem blant annet i stilling som statssekretær i Finansdepartementet (1987-89),⁵¹⁰ administrativ leder både som finansråd (1986-91), administrerende direktør i Televerket (1991-95) og konsernsjef i Telenor (1995-2002), og markedsaktør. Særlig etter avgangen i Telenor fikk Hermansen et stort mangfold av styreverv, blant annet i Bredbåndssalliansen, BaneTele, Eidsiva Energi. I tillegg var Hermansen utreder, blant annet gjennom *En bedre organisert stat*, *Lov om statsforetak*, samt utredningen om lederlønninger i staten. Tidlig i sin karriere var han også forsker, ansatt som universitetslektor i sosialøkonomi ved universitetet i Bergen. I tillegg hadde han et nært forhold til LO-leder Yngve Hågensen (1989-2001).⁵¹¹ Hermansen satt så å si på alle sider av bordet i flere sammenhenger, som i diskusjonene om tilknytningsformer, lederlønninger, elektrisitetsmarked,⁵¹² BaneTele og selvfølgelig i Televerket/Telenor.

Eivind Reiten går igjen i ulike aktørroller. Han var særlig viktig for utviklingen innen elektrisitetsforsyningen. Han er utdannet økonom, politiker for Sp blant annet som olje- og energiminister med ansvar for Energiloven av 1991, administrativ leder og markedsaktør med flere lederstillinger i Hydro. Disse tre rollene har blitt ansett for avgjørende for gjennomslaget til Energiloven.⁵¹³ Reiten var også styreleder i Telenor (2000-2001) og Posten (1995-1999). Det var

⁵⁰⁹ Slagstad 2001, 506.

⁵¹⁰ Hermansen var statssekretær under Per Kleppe, som allerede i 1967 hadde ønsket Hermansen til Arbeiderbevegelsens utredningskontor da dette ble etablert i 1967. Kleppe 2003, 166-67.

⁵¹¹ For omtale av Hermansens mange roller se Slagstad 2001, 514-17 eller Norsk biografisk leksikons artikkel om Hermansen http://www.snl.no/nbl_biografi/Tormod_Hermansen/utdypning (10.11.2009).

⁵¹² Benum 1998, billedtekst side 132; Nilsen og Thue 2006, 283.

⁵¹³ Thue 1996, 92.

Ap-statsråd Kjell Opseth som rekrutterte Reiten til Posten, mens det var daværende samferdselsminister Terje Moe Gustavsen som fikk Reiten til Telenor.⁵¹⁴

Terje Moe Gustavsen er, som nevnt i kapittel 2, blitt kategorisert som personifiseringen av det nyliberale skiftet.⁵¹⁵ Fra 1970 jobbet han i Postverket, på 80-tallet hadde han flere verv i Oslo-avdelingen av Den norske postorganisasjon, etter hvert ble han også sekretær i Statstjenestemannskartetlet (senere LO-stat), hvor han gjennom hele 90-tallet satt som leder. Da han gikk av i LO-stat, ble han ansatt som strategidirektør i Telenor Installasjon og Service. Deretter ble han samferdselsminister i Stoltenberg I-regjeringen, og i 2002 ble han direktør i arbeidsgiverforeningen NAVO. Således gikk Moe Gustavsen veien fra arbeider til direktør for arbeidsgiverne, via fagforeningstoppen, direktørstilling i Telenor og ministerpost for Ap.

Internasjonale institusjoner: EU

Internasjonale institusjoner kommer lite frem i denne studien, med unntak av EF/EU. EU blir særlig trukket frem i forbindelse med endringer i konkurranselovgivning. Av andre internasjonale institusjoner som gjerne trekkes frem i generell litteratur om perioden etter 1970 er: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdens handelsorganisasjon (WTO, før 1995 GATT).⁵¹⁶ Ingen av hovedverkene i denne studien nevner disse institusjonene. Forklaringen på dette kan ligge i at disse institusjonene ikke hadde innvirkning på infrastruktursektorene. Det er derimot mer sannsynlig at litteraturen ikke avdekker disse institusjonenes rolle. I vestlige økonomier gjør de seg i størst grad gjeldende gjennom indirekte påvirkning av forståelsen av statens rolle i økonomien, fremfor den mer direkte innvirkningen som EU har på den norske økonomien og som IMF og WTO sammen med Verdensbanken har i utviklingslands økonomier. I så måte er kanskje de internasjonale institusjonenes rolle å finne i idémessig påvirkning av norske aktører og som bidragsyter til det internasjonale skiftet til nyliberal orden.

Oppsummering: Aktørperspektiver som forklaringselement

Fra en historikers perspektiv er aktørene ofte de avgjørende brikkene som forklarer endring. Denne gjennomgangen av sentrale aktører i min undersøkelse, viser at det ser ut til å være flere avgjørende aktørgrupper enn de tre som er fremhevet i norske NPM-teorier, nemlig politikere, administrative ledere og forskningsmiljøene.⁵¹⁷ De administrative lederne, men hverken

⁵¹⁴ Norsk biografisk leksikon om Reiten http://www.snl.no/nbl_biografi/Eivind_Reiten/utdypning (10.11.2009).

⁵¹⁵ Terje Moe Gustavsen var også en av hovedpersonene i NRKs Brennpunkt-dokumentar "Profesjonelle svikter" sendt 10. september 2001. Programmet omhandlet nettopp det økende antall fagforeningstillitsvalgte som gikk over i sentrale stillinger i næringslivet eller arbeidsgiverorganisasjoner. Her vises også tilfeller der selskaper har hatt rekruttering av fagforeningstillitsvalgte til lederstillinger som bevisst strategi. Artikler knyttet til programmet finnes på <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/1.905309> (10.11.2009).

⁵¹⁶ Se for eksempel Kenwood og Loughheed 1999, 237-296.

⁵¹⁷ Christensen m.fl. (red.) 2002, 118.

politikere eller forskningsmiljøene ser ut til å ha vært sentrale premissleverandører i de tre sektorene. Forskningsmiljøene, særlig innen statsvitenskap og økonomi, har blitt ansett som sentrale for å gi reformene legitimitet. Dette er et perspektiv vi finner igjen hos flere norske historikere, da særlig knyttet til Hernes maktutredning og dens legitimering av styringskrisediagnosen og markedsløsninger.⁵¹⁸ I denne studien fremtrer ikke forskningsmiljøene særlig sterkt, med et mulig unntak for frittstående forskningsinstitusjoner som Transportøkonomisk institutt og Senter for anvendt forskning ved Norges Handelshøyskole i Bergen. Dette gir en pekepinn i retning av at de aktørene som ser ut til å ha fylt behovet for teoretisk legitimering av reformene innen infrastrukturen var frittstående forskningsinstitutt, konsulentbransjen, utvalgsmakten og et økonommiljø med forgreininger både til forskning, embetsverk, politikerstand og konsulentbransjen. Når politikerne i denne studien ikke fremstår som sentrale initiativtakere, særlig ikke innen styringsendringene, kan dette henge sammen med at initiativet her i stor grad lå hos lederskapet innen sektorene. Derimot fremtrer politikernes rolle betraktelig tydeligere dersom man ser endringene i statens engasjement i lys av et overordnet politisk/ideologisk skifte. Aktørens rolle i forklaringer og fremstillinger vil også som nevnt påvirkes av ulike perspektiver, kilder og metoder.

Kan ideologiske skifter forklare endringene?

Millward avviser altså ideologiske skifter som forklaring på endringer i statlig engasjement i infrastruktursektorene. Han kommer med klar kritikk av tidligere forskning som han mener legger for stor vekt på dette aspektet.⁵¹⁹ Denne kritikken passer tilsynelatende godt også på den norske historieskrivningen, både infrastrukturhistorien spesielt og norgeshistorien generelt, hvor ideologiske skifter er en hyppig brukt forklaringsfaktor.⁵²⁰ Det bør nevnes at Millward tenderer til stråmannargumentasjon. Selv om ideologiske skifter er en vanlig forklaring i norsk historieskrivning, er dette sjelden ansett som en tilstrekkelig forklaring. I denne delen skal jeg først se på ulike forståelser og bruk av ideologiske skifter som forklaringsselement og hva som kjennetegner den nyliberale orden. I oppsummeringen vil jeg argumentere for at overgangen til den nyliberale orden er en nødvendig delforklaring til endringene i statens engasjement etter 1970-tallet.

Hvordan forstå ideologiske skifter?

Millward definerer ikke ideologi, men knytter det til en kamp mellom kapitalisme og sosialisme: ”For much of energy, telecommunications and transport, the ideological brickbats of capitalism versus socialism played little part”⁵²¹ Hans forståelse av ideologiske skifter er vanskelig å opera-

⁵¹⁸ Sejersted 2005, 313-14; Sejersted 2003, 124-25; Slagstad 2001, 517-522.

⁵¹⁹ Millward 2005, 8.

⁵²⁰ For infrastrukturhistorie, se blant annet: Thue 2005, 51-52; Gulowsen og Ryggvik 2004, 349; Nilsen og Thue, 2006, 230. For norsk historie se Benum 1998, 52-52; Furre 2005, 253-55; Sejersted 2005.

⁵²¹ Millward 2005, 295.

sjonalisere. En relativt vanlig måte å gjøre dette på er å sette likhetstegn mellom endrede styrkeforholdene mellom partiene, gjerne uttrykt i regjeringsskifter, og ideologiske skifter. En norsk forståelse av dette er ”Høyre-bølge”-begrepet som da knyttes til partiet Høyres inntreden i regjeringskontorene i 1981. Denne forståelsen finner vi blant annet i en forskningsrapport fra Handelshøyskolen BI som ser på erfaringene med fristilte statlige virksomheter.⁵²² Her stilles spørsmålet om hvorfor det er ”så lite debatt om fristilling som videre strategi for modernisering av offentlig sektor”.⁵²³ En av de potensielle forklaringene er ”ideologiske forhold og skifte av regjering”, noe som raskt avvises.⁵²⁴ Nå kan det stilles spørsmålsteget ved hele problemstillingen som lanseres i rapporten, ettersom det ikke gis noe belegg for påstandene om at det er ”så lite debatt i dag om fristilling”. Hovedpoenget i denne sammenheng er imidlertid at det konkluderes med at ideologisk endring, da forstått som regjeringsskifter, kan avvises som forklaring.

Jeg vil hevde at denne forståelsen av ideologiske skifter er feilaktig, og dekker til de mest sentrale endringene i det politiske landskapet. Det var for å teste holdbarheten i denne tolkningen av ideologiske skifter, at jeg valgte å vektlegge forholdet mellom tidspunkt for endringene i statens engasjement og sittende regjeringskonstellasjon i kapittel 5. Komparasjonen viser at en av nøklene til å forstå mange av endringene finnes internt i arbeiderbevegelsen, og særlig i Ap, hvor man ser en glidning i holdningen til statens engasjement. På 1980-tallet inntok Ap og fagbevegelsen en positiv holdning til MRS, var tidvis skeptiske til organisering etter resultatenheter og avviste blankt både aksjeselskap og privatisering. På 1990-tallet gikk Ap derimot inn for aksjeselskap i telebransjen, mens de holdt igjen i de andre sektorene der vi fikk BA-selskap og nye statsforetak. Under Stoltenberg I-regjeringen på starten av 2000-tallet kan siste skanse sies å ha falt da Ap delprivatiserte Telenor (og Statoil). Slik fremtrer endringene *internt* i Ap som vel så viktige som endringer i styrkeforhold *mellom* partiene.

I tillegg til at Millward etter min mening foretar en forenkling av ideologiske skifter ved å omtale det som en kamp mellom kapitalisme og sosialisme, mener jeg at han undergraver sitt eget argument. Når Millward argumenterer for at det på 1990-tallet var skjedd en endring i politiske holdninger til statlig kontroll, fra tro på kontroll gjennom direkte eierskap og skepsis til private monopoler til en sterkere støtte for indirekte kontroll gjennom regulering og økt skepsis til statlige monopoler,⁵²⁵ så argumenterer han i mine øyne *for* ideologiske stemningskifter. Det er mulig at Millward, da uten å gjøre rede for det, opererer med et skille mellom ideologiske skifter, der ideologi utelukkende er knyttet til valget mellom kapitalisme eller sosialisme, og politiske skifter knyttet til et mer nyansert spekter av politisk tenkning. Min oppfatning er derimot at Millward, i

⁵²² Hagen og Arnesen 2008, 91-92.

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Ibid. forfatterens egne kursivering.

⁵²⁵ Millward 2001, 297.

sine tidvis svært polemiske uttalelser mot ideologiske skifter som forklaringsfaktor, bortforklarer sin egen argumentasjon om politiske stemningsskifter ved å benytte seg av en innsnevret forståelse av ideologiske skifter.

Grunnlaget for en bredere forståelse av ideologiske skifter er nemlig tanken om at politiske stemningsskifter endrer og endres gjennom skifter i en overordnet ideologisk (eller politisk) *orden*. I norsk etterkrigstid henvises det til den sosialdemokratiske orden og den nyliberale orden.⁵²⁶ En slik forståelse av ideologiske skifter tar utgangspunkt i en dominerende politisk retning, men tar også opp i seg endringer internt i partiene. I Norge knyttes særlig Ap til den sosialdemokratiske orden som hadde sin storhetstid i etterkrigstiden. Dette nyanseres for eksempel av en påstand, fremmet av Sejersted, om at Borten-regjeringen (1965-71) bestående av Høyre, Krf, Venstre og Sp, var høydepunktet i den sosialdemokratiske ordenen. Grunnlaget for denne analysen er at Borten-regjeringen, på tross av sin klare borgerlige forankring, innførte reformer som i aller høyeste grad var fundert i et sosialdemokratisk tankegodt, slik som allmenn folketrygd.⁵²⁷ På liknende måte kan det tenkes at Stoltenberg I-regjeringen, blant annet gjennom privatiseringen av Telenor, kan bli stående som høydepunktet i den nyliberale orden. Endringer i ideologiske ordener ser altså i større grad på brede politiske tendenser og hegemoniske tanker fremfor valgresultater og regjeringskonstellasjoner.

Hva kjennetegner den nyliberale orden?

Jeg vil altså støtte meg til dem som mener at det skjedde et skifte fra sosialdemokratisk til nyliberal orden i perioden fra 1970 til 2006, og skal her redegjøre for innholdet i betegnelsen ”nyliberal orden”. I Norge er nyliberal orden i noen tilfeller overlappende med analysene om høyrebølge, da forstått som en bølge av høyreorientert politikk. Skille mellom ”Høyre-bølge”, knyttet til partiet Høyre og særlig Willoch-regjeringene, og ”høyrebølge” er i mange tilfeller ikke tydeliggjort.⁵²⁸ Det er likevel svært relevant for analysen. Et utvidet høyrebølge-begrep kan både romme Frps vekst og endringer i retning tradisjonell høyreorientert politikk i andre partier. Denne forståelsen av høyrebølge har således mange fellestrekk med analysen om nyliberal orden.

I det tidligere omtalte forskningsprosjektet ”Politikkens vilkår i det nyliberale samfunn” defineres nyliberalisme slik:

Nyliberalisme er eit relativt laust koplatt sett av politiske oppfatningar som legg vekt på at den einaste legitime rolla til staten er å sikre det enkelt menneskets fridom, spesielt økonomiske fridom, med sterk vekt på den private eigedomsretten. Resultatet av et slikt syn er at staten bør

⁵²⁶ Benum 1998, 52-52; Furre 2005, 253-55; Sejersted 2005. Sistnevnte vektlegger den sosialdemokratiske orden, men stiller seg mer skeptisk til hvorvidt denne er blitt avløst av en annen politisk orden, 406.

⁵²⁷ Sejersted 2003, 116.

⁵²⁸ Skille mellom Høyre-bølge og høyrebølge ble blant annet drøftet av Håvard Notaker på seminar om Høyres historie 25. august 2009. Notaker skriver for tiden på Høyres historie fra 1975.

vere eit minimum eller i det minste vere drastisk redusert både i styrke og storleik. Alle overtramp utover denne eine legitime rolla vert sett på som uakseptabel framferd.⁵²⁹

Videre forklares at i en slik smal definisjon begrenser nyliberalisme seg til forholdet mellom offentlig og privat sektor, med *privatisering* av statens roller som konsekvens. De skriver at det er vanlig å operere med en bredere definisjon som inkluderer endringer i politisk-administrative prosesser der man overfører modeller fra det private næringsliv til offentlig virksomhet. Det som utvider nyliberalisme-definisjonen, er gjerne begrepet *New Public Management (NPM)*, som altså er en samlebetegnelse for en reformpakke i offentlig sektor med inspirasjon fra privat sektor som gjennomslag fra midten av 1970-tallet. Hvorvidt man legger en bred eller smal forståelse av nyliberalisme til grunn, vil naturlig nok gi store utslag dersom man ønsker å undersøke omfanget av nyliberalisme. Det ovenfor nevnte forskningsprosjektet påpeker: ”Klarest spor av nyliberale reformer og nyliberal tenkning finner vi i deler av den offentlige forvaltningspolitikken, som kalles New Public Management, og i noen nettverksnæringer.”⁵³⁰

At verken *nyliberalisme*, *New Public Management* eller *nyliberal orden* er enhetlige og klart avgrensbare konsepter, gjør at de kan forstås og brukes forskjellig. Jeg har laget en bred definisjon av nyliberalisme, og legger denne til grunn for forståelsen av nyliberal orden:

Nyliberalisme er et politisk tankesett som bygger på oppfatningen om at markeds mekanismer er den beste måten å organisere utveksling av goder og tjenester. En nyliberalistisk politikk etterstreber en minimalistisk stat, og innebærer en overføring av bedriftsmodeller fra det private næringsliv til det offentlige, gjerne omtalt under samlebetegnelsen New Public Management.

Nyliberalisme og nyliberal orden har vært en internasjonal tendens. Idémessig knyttes den gjerne til den såkalte Chicago-skolen⁵³¹ innen økonomisk teori, og av markante politiske representanter trer særlig Margaret Thatcher i Storbritannia og Ronald Reagan i USA klart frem.⁵³² I Norge har sentrale historikere som Berge Furre og Francis Sejersted debattert hvorvidt Willoch skal tillegges en lignende lederrolle.⁵³³ Som tidligere nevnt mener jeg at fokuset på Høyre, knyttet til forståelsen av Høyre-bølge, nok skygger for sentrale utviklingstrekk som: Frps rolle som ideologisk pådriver, endringene internt i Ap og utviklingen i fagbevegelsen. Jeg vil også nevnt den endrede strategien i selskapene der man i en periode dro oppmerksomheten vekk fra politisk betente spørsmål som tilknytningsform og over på til endringer av mer teknisk karakter som effektivisering og interne omorganiseringer. For så å i neste omgang bruke effektivitetsargumenter og mistilpassede hybridorganisasjoner for å endre tilknytningsform. Denne siste endringen var godt hjulpet av

⁵²⁹ Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 45.

⁵³⁰ Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 363.

⁵³¹ Betegnelsen ”Chicago-skolen” kommer av miljøets sterke tilknytning til Universitetet i Chicago, der blant annet nobelprisvinnerne Friedrich Hayek (1974), Milton Friedman (1976) og George Stigler (1982) hadde arbeidet. Disse tre var også delaktige i nettverket av liberalister kalt Mont Pelerin Society. Se Thue 2005, 52-54

⁵³² Harvey 2005; Mydske, Claes og Lie (red.) 2007, 43-45; Amdam m.fl. 2006, 284-90; Benum 2005, 65, 68, 113, 176, 181; Furre 2000, 268.

⁵³³ Sejersted 2003, 113-130 ”Norge under Willoch”; Furre 1990, 274-78 ”Politikk i bråe kast”.

konsulentfirmaer og markedsaktører, samt endringer i det faglige økonomimiljøet og i anbefalingene fra internasjonale institusjoner. Det er altså mange utviklingstrekk som peker mot at endringene går utover det som kan forstås som høyrebølge eller Høyre-bølge, og at endringene forklares bedre gjennom begrepet *nyliberal orden*.

Oppsummering: ideologiske skifter som forklaringsfaktor

Selv om endringene i statlig eierskap ikke kan forklares utelukkende ved nyliberal orden, vil jeg hevde at det politiske stemningsskiftet i den nyliberale orden var nødvendige for at endringene skulle få det utfallet de fikk. Det er vanskelig å forklare endringer i statens engasjement, der diskusjonene gikk helt tilbake til sektorenes opprinnelse, uten å vise til den stemningsmessige endringen som skjedde i synet på statens roller i økonomien. På tross av sin sterke polemikk mot ideologiske skifter kommer som vist heller ikke Millward unna dette. Jeg vil hevde at det nyliberale skiftet, med sitt fokus på markedsbaserte løsninger og det konsernorganiserte storselskapet som organisatorisk ideal, er en nødvendig, om enn utilstrekkelig faktor for å forklare endringene i statens engasjement i infrastrukturen fra 1970 til 2006. På samme måte som Borten-regjeringen har blitt ansett som en manifestasjon av den sosialdemokratiske ordens hegemoniske makt, kan Stoltenberg I-regjeringen ha vært et tilsvarende høydepunkt for den nyliberale orden. Dette må ikke forstås som en påstand om at Stoltenberg I-regjeringen var den mest nyliberale regjeringen, men som en påpekning av dette var en Ap-regjering som gjennomførte tiltak som tradisjonelt er tilknyttet den borgerlige siden i politikken, slik som privatisering av statlige selskap. Det blir for enkelt å knytte politiske/ideologiske skifter ensidig til regjeringsskifter og maktbalanse mellom partiene. Det er derimot ikke sagt at regjeringsskifter ikke *kan* være avgjørende. Et eksempel på dette var Syse-regjeringen som tross sin korte regjeringstid snudde det norske elektrisitetsforsyningssystemet opp ned.

Selv om nyliberal orden er en nødvendig del av forklaringen for mange av endringene i statens engasjement, har det ikke tilsvarende forklaringsstyrke i forhold til de forskjellene jeg har vist sektorene imellom. Sammen med ulike endogene forutsetninger er aktørene avgjørende for å forklare forskjellene sektorene imellom. Aktørenes manøvrering kan også bidra til å forklare hvordan det nyliberale tankegodset fikk gjennomslag.

Oppsummering: Hvordan forklare endringene og forskjellene?

I denne oppsummeringen skal jeg prøve å besvare de to problemstillingene jeg lanserte i starten av dette kapitlet: hvordan man kan forklare de store endringene statens engasjement i infrastrukturen i perioden fra midten av 1980-tallet til 2006, og hvordan man kan forklare forskjellene sektorene i mellom. Jeg vil besvare disse to hver for seg fordi de har ulike forklaringselementer.

Forklaringer på endringene i statens engasjement

Den første problemstillingen om endringene i statens engasjement innebærer, som nevnt i introduksjonen til kapittelet, tre spørsmål: hvorfor endring; hvorfor på dette tidspunktet; og hvorfor disse løsningene? De felles endringene i statens engasjement i de nettverksbaserte infrastrukturene tilskrives et mangfold av forklaringsfaktorer. Noen faktorer står imidlertid sterkere enn andre ettersom de anses som en *nødvendig* del av forklaringen.

Når det gjelder hvorfor det ble endringer, og tidspunktet for disse, henger dette sammen med skiftene i overordnet ideologisk orden og i tekno-økonomisk paradigme. Både det tekno-økonomiske paradigmeskiftet og den tilhørende økonomiske krisen på 1970-tallet ga utfordringer for det bestående regimet og de insitusjonelle løsningene. Særlig for telesektoren var de teknologiske endringene viktige. Denne sektoren ble motoren i det femte tekno-økonomiske paradigmet, og det altomfattende statlige monopolet ser ikke ut til å ha vært ikke tilpasset denne rollen. Endringene innen telesektoren ble brukt som argument i de andre sektorene. Samtidig hadde den økonomiske krisen på 1970-tallet gjenåpnet debatten om statens rolle i økonomien, ettersom statlig planlegging og sterk involvering i økonomien hadde ikke hindret økonomisk krise. Tilhengere av mindre statlig engasjement i økonomien relanserte sine ideer og fikk betraktelig mer gehør enn i etterkrigstiden. Det politiske/ideologiske skiftet fra sosialdemokratisk til nyliberal orden fremstår for meg som *nødvendig* for å forklare *hvorfor* man valgte de løsningene man gjorde. Aksjeselskapsorganisering hadde lenge vært fremmet som en institusjonell løsning på infrastruktursektorenes stilling mellom offentlig og privat sfære, særlig fra selskapene selv og fra de borgerlige partiene, uten gjennomslag. At disse løsningene på midten av 1990-tallet og starten av 2000-tallet fikk gjennomslag, kan ikke forstås uten å vise til et politisk stemningsskifte.

Disse strukturelle forklaringene må nyanseres noe, særlig når det gjelder tidspunkt for endringer. Norge er som nevnt i kapittel 1 tidligere blitt kategorisert som en *moderat* NPM-reformator. Dette blant annet fordi man ikke fikk en direkte overgang fra etat til aksjeselskap. Sett i lys av endringene på 2000-tallet er det kanskje riktigere å betegne Norge som en *treg* reformator. Denne tregheten kan muligens forklares ved sterk fagorganisering, og ved tradisjonelt desentralisert næringsstruktur, som blant annet virket inn på infrastruktursektorenes distriktsorganisering og deres rolle i distriktspolitikken. For å bryte ned disse maktstrukturene var styringsendringene, de interne omorganiseringene og de midlertidige kompromissløsningene om selskapsform viktige. Disse endringene ble altså ansett som moderate i forhold til reformene i andre land. Men i ettertid kan de imidlertid tolkes som ledd i en kjede av endringer. For å kunne innføre aksjeselskapsformen måtte man i Norge *først* svekke fagbevegelsen og distriktsorganiseringen. Hvorvidt denne kjeden av endringer var en bevisst strategi med aksjeselskapet som mål, avdekker ikke denne studien. Tendensen til at interne endringer kom før endringer i tilknytningsform er likevel gjennomgående. Den lokalt baserte næringsstrukturen er et hovedargument i Sejersteds diagnose av den norske kapitalismen som ”demokratisk kapitalisme”.

I avslutningskapittelet vil jeg komme med noen betraktninger om hvorvidt endringene i statens engasjement også endret forutsetningene for denne betegnelsen.

Forklaringer på forskjellene sektorene imellom

I oppsummeringen av forrige kapittel trakk jeg frem tre fremtredende forskjeller mellom sektorene: den fysiske infrastrukturens skjebne, det offentlige eierskapets omfang og de ulike utviklingsbanene fra etat til konsern. Noen av forklaringsfaktorene som er gjennomgått ovenfor, kan lett avvises når man skal forklare forskjellene mellom sektorene. Dette gjelder særlig forklaringen om iboende økonomiske karakteristika, ettersom denne forklaringen baserer seg på likhet mellom sektorene. Heller ikke overordnede og langsomme endringer i tekno-økonomiske paradigmer eller ideologisk orden gir noen god forklaring på *forskjeller* mellom sektorene. Når diskusjonene om skille mellom tjenesteselskap og infrastrukturdel foregikk mer eller mindre parallelt i alle tre sektorer kan det vanskelig forklares med slike overordnede endringer.

Det er mulig at sektorspesifikke forklaringsfaktorer, som at sektorene er mer eller mindre uerstattelig infrastruktur, har ulike roller i militær og sivilberedskap, at det knyttes ulike politiske målsettinger til de ulike sektorene og at sektorene har varierende sentralitet i det aktuelle tekno-økonomiske paradigmet, er faktorer som spiller inn. Dessverre faller slike sektorspesifikke forklaringer utenfor denne oppgaven ettersom studien kun gir en generalisert gjennomgang av endringene i disse dimensjonene. Til slike forklaringer egner sektorhistorie seg bedre.

I forhold til de tre hovedforskjellene ser aktørperspektivet ut til å være en viktig forklaringsfaktor. Det er vanskelig å forklare skillet mellom Statkraft og Statnett uten å henvise til Energiloven fra 1991, og tilsvarende vanskelig å forklare denne uten å henvise til Syse-regjeringen, Eivind Reiten og endringer i det fagøkonomiske miljøet. Delprivatiseringen i Telenor kan ikke forklares uten å se på Tormod Hermansens tette koblinger til Ap, eller uten å se hvordan dette partiet endret posisjoner i spørsmålet om aksjeselskap og privatisering. Også når det kommer til det noe ulike tempoet og de forskjellige mellomstasjonene fra etat til aksjeselskap, er det relevant å se på samspillet og styrkeforholdet mellom aktørene.

I det siste kapittelet skal jeg se disse forklaringene i forhold til noen av de teoretiske perspektivene jeg la frem i kapittel 1.

7 Avslutning

Denne masteroppgaven er en historisk, teoretisk styrt, komparativ undersøkelse av endringer i den norske stats engasjement innen de nettverksbaserte infrastruktursektorene, telekommunikasjon, elektrisitetsforsyning og jernbane i Norge fra 1970 til 2006. Den står således i en lang tradisjon for forskning på statens rolle i økonomien, men gir likevel et nytt perspektiv gjennom bruk av komparativ metode. De tre hovedproblemstillingene har vært: 1) Hvilke endringer har statens engasjement gjennomgått i perioden? 2) Hvordan står endringene i den enkelte sektor i forhold til utviklingen innen de andre sektorene? 3) Hvordan kan endringene, og eventuelle forskjeller mellom sektorene, forklares? Etersom oppgaven er strukturert etter disse tre problemstillingene, er problemstillingene besvart i tilhørende kapitler.

Kort oppsummert gjennomgikk statens engasjement i de nettverksbaserte infrastruktursektorene i perioden 1970 til 2006 store endringer. Jeg har funnet endringer innen alle dimensjonene i det komparative rammeverket, det vil si innen styring, eierskap og marked. På et overordnet plan var den mest markante endringen overgangen fra monopolistiske sektorer, med sterk statlig eller offentlig kontroll gjennom direkte eierskap, til et mangfold av konkurranseutsatte aksjeselskap og konserner der staten var engasjert gjennom regulering og indirekte eierskap. Derav oppgavens tittel: ”Fra etat til konsern”. En slik slagordsmessig oppsummering innebærer selvfølgelig forenklinger. Jeg vil derfor her nevne fire nyanseringer. For det første var deler av sektorene fortsatt etater, for eksempel Jernbaneverket. For det andre var det signifikante forskjeller mellom konsernene: Telenor ASA hadde eierskap til telenettet og var delprivatisert, Statkraft AS var eid gjennom Statkraft SF og var sammen med NSB AS rene tjenesteselskap uten eierskap til infrastrukturen. For det tredje endret ikke *omfanget* av det statlige

eierskapet seg så mye som tittelen kan antyde. Infrastrukturkonsernene var i overveiende grad fortsatt i offentlig eie. Det bør likevel nevnes at privatisering gjennom slag av delvirksomhet ser ut til å ha vært en sentral del av konserndannelsesprosessen. For det fjerde dekker en slik tittel over sektorenes ulike utgangspunkt og ulike veier fra etat til konsern. På tross av disse nyanseringene var den overordnede endringen svært tydelig.

Det statlige engasjementet i disse sektorene ble markant endret fra 1970 til 2006. Innholdet og retningen for disse endringene sammenfaller i stor grad med den internasjonale reformbølgen kalt *New Public Management*. Disse reformene anses videre som en viktig del av *den nyliberalistiske orden*, som blant annet innebærer et endret syn på statens rolle i økonomien. Endringer i den overordnede politiske orden fikk store konsekvenser for statens engasjement i infrastruktursektorene. I tillegg til de nevnte endringene ser det ut til at selve forståelsen av infrastrukturens rolle i samfunnet ble endret fra en mangfoldig politisk virkemiddelkasse til et fåtall med bunnlinjefokuserte konsern.

Kapittel 6 viser hvordan disse endringene må forklares gjennom et mangfold av faktorer, der både endogene og eksogene forklaringselementer spiller inn. Jeg trekker likevel frem endringer i tekno-økonomisk paradigme og overgangen fra sosialdemokratisk til nyliberal orden. Dette er ikke en avvisning av andre forklaringsfaktorer, men en kritikk av den kategoriske avvisningen av ideologiske skifter som forklaring på endringer i statlig engasjement, slik vi blant annet finner hos Millward.

Nye perspektiver

Denne undersøkelsen viser hvordan komparasjon skjerper blikket og hvordan slike studier kan bidra til å oppfylle utfordringene fra evalueringen om norsk historieforskning; at historiefaget må utfordre generaliserte og teleologiske samfunnsteorier. Jeg viser med denne studien for eksempel hvordan teorier om *New Public Management* kan være nyttig for å forstå endringene i offentlig sektor, men også hvordan teorien forenkler de faktiske endringene og dermed overser forskjeller og viktige aktørgrupper. Samtidig viser studien hvordan store komparasjoner, som Millwards europeiske studie, både kan gi generalisert historisk innsikt, men også tilslørende forenklinger. Der sektorstudier gjerne kan avdekke partikularitet som sterk stivhengighet eller viktigheten av interne kulturer, slik som hovedverkene i min studie gjør, kan komparasjoner som denne bidra til å belyse likhet eller presisere forskjeller.

Slik som infrastruktursektorene fremstod i 2006 med konsernorganiserte storselskaper, vil jeg med et ”chandlerisk perspektiv” hevde at denne studien også kan bidra til analysen om endringer i den norske kapitalismen. Infrastruktursektorene har vært viktige i norsk økonomi. Dette vises blant annet gjennom at alle tjenesteselskapene i 2009 var blant de 52 største bedriftene i Norge. Da Francis Sejersted kategoriserte den norske økonomien som ”demokratisk kapitalisme”, baserte han sitt resonnement på at Norge, i mangel av et kapitalsterkt storborgerskap, har

hatt en sterkt desentralisert næringsstruktur knyttet til et spredt småborgerskap. I denne strukturen spilte samdrift og kooperativer med et lokalt forankret eierskap en sentral rolle. I etterkrigstiden så man derimot at staten inntok en stadig større rolle som kapitallyter og eier, og at staten under den sosialdemokratiske orden bygget seg opp som storkapitalist. Da det på 1970-tallet ble internasjonal strukturkrise, knyttet til overgangen til det femte tekno-økonomisk paradigmet, stod den norske staten i likhet med andre næringslivseiere ovenfor behovet for restrukturering. I tillegg hadde man i oppbygningen av velferdsstaten fått en stor økning i offentlige utgifter. Økonomisk krise og store offentlige utgifter ble koblet sammen til en påstand om styringskrise. Dette åpnet for nye løsninger, og alternativet til offentlig kontroll og statsstyre var privat kontroll og markedsstyre. På midten av 1980-tallet var de statlige infrastrukturselskapene robuste storselskaper vokst opp i statens favntak, men favntaket var gått fra varmt til klamt. En av måtene å bryte dette båndet på, var å bryte den maktbasen som distriktsorganisasjonene utgjorde. Når selskapene gradvis ble løsrevet fra staten og etter hvert etablert som aksjeselskap, må dette sies å ha endret eierskapet. Selv om *omfanget* av statlig eierskap ikke var veldig endret, var *eierskapsformen* endret fundamentalt. Eierskapsform, med fokus på hvem som kontrollerer eierskapet, er sentralt i Chandlers analyser. Ser man endringen i eierskapsform for infrastrukturselskapene, i tillegg til inntreden av det olje-industrielle komplekset i den norske økonomien og endring i at Norge gikk fra å være kapitalimportør til å bli kapitaleksportør, bør det stilles spørsmål om ”demokratisk kapitalisme” fortsatt er en dekkende karakteristikk av norsk økonomi.

En annen fagdebatt med stor samfunnsrelevans er diskusjonen om hvordan vi skal forstå de politiske endringene som skjedde etter 1970-tallet. Jeg mener altså at det er riktigere å analysere de politiske endringene som et nyliberalt skifte fremfor en høyrebølge eller Høyrebølge. Det nyliberale skiftet knytter seg til de internasjonale økonomiske og strukturelle endringene fra 1970-tallet. Vi så endringer i det politiske landskapet allerede på 1970-tallet. Starten av 1980-tallet var preget av stor politisk strid, men med endringene i Ap i andre halvdel av dette tiåret fremstår 1980-tallet som tiåret der den nyliberale politikken fikk fotfeste. Dette manifesterer seg deretter i en hel rekke endringer på 1990-tallet. Den nyliberale orden nådde på 2000-tallet et mulig høydepunkt med Aps delprivatisering av Telenor (og Statoil). Det er viktig å påpeke at det nyliberale skiftet ikke kun knytter seg til endringer i det partipolitiske landskapet. Hele spekteret fra strukturelle endringer til endringer i ulike aktørgrupper viktig.

Videre forskning

Denne studien peker på flere områder for videre forskning. Jeg vil fremheve to områder: Det første er behovet for historiske analyser av det nyliberale skiftet i Norge. Ser man på rådende teorier om dette, har disse vært konsentrert om å beskrive nyliberalismen, fremfor å *forklare* gjennomslaget til dette tankegodset – som ingenlunde var noe nytt. Jeg vil fremheve at en slik forklaring bør se nærmere på utviklingen i de ulike aktørgruppene: Var endringen i fokus fra

tilknytningsform til effektivitet en bevisst strategi fra ledelsen i selskapene? I hvilken grad kan denne redefineringen tilskrives konsulentfirmaenes inntreden? Hvilken rolle spilte Willoch-regjeringene i å bryte ned den sosialdemokratiske orden? Hvor viktig var fagbevegelsestoppenes og Ap-toppenes påkobling i elitesirkuleringen? Hvilken rolle spilte Frps vekst?

Det andre forskningsområdet jeg vil trekke frem er komparative økonomisk-historiske studier. Dette er en metode som ser ut til å ha fått lite gjennomslag i Norge. Det har vært skrevet mye norsk bedriftshistorie inspirert av Chandler, men disse er i stor grad sektorhistorie eller fremstillinger av utviklingen innen en enkelt bedrift. Dette kan danne et godt utgangspunkt for å oppfylle en annen ambisjon hos Chandler: å bruke bedriftshistorie som utgangspunkt for bredere økonomiske analyser. I Norge er dette perspektivet ikke like tilstredende, selv om vi ser det iblant, som hos Sejersted og i boka *Creation Nordic Capitalism*. Kanskje er det lettere å få økonomisk støtte til sektorbasert eller bedriftsspesifikk forskning? Dette betyr likevel ikke at dette er den mest hensiktsmessige forskningsmetoden.

Litteratur og kilder

Referert litteratur

- Amdam, Rolf Petter, Haakon Gran, Svein Olav Hansen og Knut Sogner 2005.
Markedsøkonomiens utvikling. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Amin, Ash 2000. "Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition", in Ash Amin, red., *Post-Fordism: A Reader*, heftet utgave. Oxford: Blackwell
- Alvem, Per Anders, Magne Skram Hegerberg og Morten Hildonen 2003 *Statskonsult – forvaltningens los gjennom 50 år?* Masteravhandling. Master of Public Administration ved Handelshøyskolen i København. Mars 2003
- Andersson-Skog, Lena og Olle Kranz (red.) 1999 *Institutions in the transport and communication industries. State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*. Canton, Massachusetts: Watson Publishing International
- Benum, Edgeir 2005 *Overfold og fremtidsfrykt 1970-2000* i Knut Helle m.fl. (red.), *Aschehougs norgeshistorie*, bind. 11. heftet utgave. Oslo: Aschehoug
- Bergh, Trond 2004 *Nye spor og nye muligheter 1854-1940 Bind I i Jernbanen i Norge 1854-2004* Bergen: Vigmostad&Bjerke
- Bergh, Trond 2009 *Kollektiv fornuft (1969-2009)*, Bind 3 i *LOs historie* Oslo: Pax
- Chandler, Alfred D. 2004 *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism* utg.7, Harvard: Harvard University Press
- Chandler, Alfred D. og Takash Hikino 1999. "The large industrial enterprise and the dynamics of modern economic growth", i Chandler, Alfred D., Franco Amatori og Takashi Hikino (red.), *Big Business and the Wealth of Nations*, heftet utgave. Cambridge: Cambridge University Press
- Christensen, Tom og Lægreid, Per 2001 "New Public Management i norsk statsforvaltning" Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) i *Den fragmenterte staten* Oslo: Gyldendal
- Christensen, Tom m.fl. (red.) 2002 *Forvaltning og politikk* Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Lægreid 2007 "NMP and Beyond – Leadership, Culture, and Demography" Notat 3-2007 Bergen: Rokkansenteret
- Eilertsen, Roar og Stein Stugu 2007 "Telenor. Fra verk til Børs. Eller fra forvaltning til pengemaskin." De Facto http://www.elogit.no/asset/8880/1/8880_1.pdf
- Elam, Mark 2000. "Puzzling out the Post-Fordist Debate: Technology, Markets and Institutions", in Ash Amin, (red.) *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell
- Espeli, Harald 2005 *Det statsdominerte teleregimet (1920-1970)* Bind II i *Norsk telekommunikasjonshistorie* Oslo: Gyldendal Fakta

- Fellman, Susanna, Martin Jes Iversen, Hans Sjøgren og Lars Thue (red.) 2008 *Creating Nordic Capitalism. The business history of a competitive periphery* Basingstoke : Palgrave Macmillan
- Freeman, Christopher og Carlota Perez 1988 "Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour" i Dosi, Giovanni m.fl (red.) *Technical Change and Economic Theory* London: Printer Publishers Limited
- Furre, Berge 2000 *Norsk historie 1914-2000* Gjøvik: Samlaget
- Gerschenkron, Alexander 1962, *Economic Backwardness in Historical Perspective*
- Grønlie, Tore (red.) 1999 *Forvaltning for politikk – norsk forvaltningspolitikk etter 1945* Bergen: Vigmostad & Bjørke
- Grønlie, Tore 2001 "Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsvirksomhet" i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) i *Den fragmenterte staten* Oslo: Gyldendal
- Gulowsen, Jon og Ryggvik, Helge 2004 *Nye tider og gamle spor 1940-2004* Bind II i *Jernbanen i Norge 1854-2004* Bergen: Vigmostad&Bjerke
- Gulowsen, Jon 2008 "Hundre år i utakt", *Nytt norsk tidsskrift* 2/2008, 178-184
- Gustafsson, Bo (red.) 1977 *Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem* Stockholm/Uppsala: Almqvist & Wiksell International
- Jensen, Bjarne 2007 "Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management" Delrapport 1: Økonomistyringssystemer og New Public Management. Høgskolen i Hedmark rapport nr. 12 - 2007
- Hagen, Kåre 2005 *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet* 2. utg. Oslo: Cappelen
- Hagen, Kåre og Cathrine B Arnesen. 2008 "Fra vesen til virksomhet. Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter." Nr 3/2008 av serien Forskningsrapport (Handelshøgskolen BI) Oslo: Handelshøgskolen BI. Institutt for offentlige styringsformer
- Hanisch, Tore Jørgen og Even Lange 1986 *Veien til velstand* Oslo: Universitetsforlaget
- Harvey, David 1990 *The Condition of Postmodernity* Malden: Blackwell
- Harvey, David 2005 *A brief history of neoliberalism* Oxford: Oxford University Press
- Hernes, Gudmund 2007 *Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen* Fafo-rapport 2007-09 <http://fafo.no/pub/rapp/20009/20009.pdf>
- Hodne, Fritz og Ola Honningsdal Grytten 2002 *Norsk økonomi i det 20. århundre* Bergen: Vigmostad&Bjerke
- Hood, Christopher 1991 "A public management for all seasons?" *Public Administration* vol. 69 Spring 1996 (3-19)
- Hughes, Thomas P. 1983 *Networks of Power* Baltimore: Johns Hopkins University Press

- Jacobsen, Dag Runar F. 2005 *Tjenestemannsorganisasjoner og nasjonal forvaltningspolitikk: Modernisering med en hand på rattet eller en fot på bremsen?* Avhandling levert til vurdering for Dr.Politgraden. UiB
<https://bora.uib.no/dspace/bitstream/1956/1513/1/Thesis-Jacobsen.pdf>
- Karnøe, Peter og Raghuram G. Garud (red) 2001 *Path dependence and creation* Mahwah, N.J. : Lawrence Erlbaum Associates
- Kenwood, A.G og A.L. Lougheed 1999 *The growth of the international economy 1820-2000*. 4.utg. New York: Routledge
- Kjeldstadli, Knut 1988 ”Nytten av å sammenlikne”, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 29, 435-448
- Kjeldstadli, Knut 1999 *Fortida er ikke hva den engang var* Oslo: Universitetsforlaget
- Kleppe, Per 2003 *Kleppepakke* Oslo: Aschehoug
- Kobrin, Stephen, J. 1997. “The Architecture of Globalization: State Sovereignty in a Networked Global Economy”, i John H. Dunning (red.), *Governments, Globalization and International Business*, Oxford: Oxford University Press
- Kumar, Krishan 2005. “The information society” i *From Post-industrial to Post-modern Society* 2. utg. Malden: Blackwell
- Lange, Even 1988 “”Business history” som innfallsvinkel til økonomisk historie” særtrykk 1988/14 Bedriftsøkonomisk institutt, Handelshøyskolen BI Bekkestua: Bedriftsøkonomisk institutt
- Lie, Einar 1998 *Den norske Creditbank 1982-1990* Oslo: Universitetsforlaget
- Lie, Einar 2001 ”Styringssvikt eller langsiktighet i den økonomiske politikken?” i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten* Oslo: Gyldendal
- Lie, Einar 2005 *Oljerikdommer og internasjonal ekspansjon. Hydro 1977-2005* Oslo: Pax
- Lindholt, Tore 1990 *Avsporing. Kampen om NSB* Oslo: Gyldendal Norske Forlag
- McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne, og Ewan Ferlie 2002 (red.) *New Public Management. Current trends and future prospects* London : Routledge
- Millward, Robert 2005. *Private and Public Enterprises in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990* New York: Cambridge University Press.
- Midttun, Atle 1995 “(Mis)Understanding Change: Electricity Liberalization Policies in Norway and Sweden” i Arne Kajser (red.) *Nordic Energy Systems* Canton: Watson
- Mydske, Per Kristian, Claes, Dag Harald og Lie, Amund (red.) 2007 *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget

- Nilsen, Yngve 2004 *The deregulation and reorganisation of the state owned power company Statkraft. Paper for the Danoe conference 4 & 5 June 2004*
http://www.bintproject.nl/textfiles/2004_nilsen.pdf
- Nilsen, Yngve og Thue, Lars 2006 *Statens kraft 1965-2006 Miljø og marked* bind 3 i *Statens kraft*
 Oslo: Universitetsforlaget
- Nyhamer, Jostein 1990 *Nye utfordringer (1965-1990)* bind 6 i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge* (red.) Kokvoll, Arne og Sverdrup, Jakob. Oslo: Tiden Norsk forlag
- Peck, Jamie and Tickell, Adam 2000. "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder", i Ash Amin, (red.), *Post-Fordism: A Reader*, Malden: Blackwell
- Perez, Carlota 2002 *Technological Revolutions and Financial Capital* Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing
- Perez, Carlota 2009 "En mulighet for å forme fremtiden. Teknologisk endring og børsbobler" i Nordhaug, Kristen og Helene Bank (red.) *Fritt Fall. Finanskrisen og utveier*. Oslo: Res Publica
- Piore, Michael J. og Charles F. Sabel 1984 *The Second Industrial Divide* New York: Basic Books
- Rinde, Harald 2004 *Kontingens og kontinuitet – Fremveksten av stivhenige organisasjonsmønstre i Skandinavisk telefoni*. Avhandling for graden dr.art. ved Det historisk filosofiske fakultet. Universitetet i Oslo
- Rinde, Harald 2005 *Et telesystem tar form (1855-1920)* Bind I i *Norsk telekommunikasjonshistorie* Oslo: Gyldendal Fakta
- Ragin, Charles C. 1987 *The Comparative Methode* Berkeley: University of California Press
- Rüsen, Jörn 1986 "Forklaringer og bruk av teorier i historiefaget" i *Rekonstruktion der Vergangenheit*, Göttingen, oversatt av Frank Meyer
- Rønning, Rolf 2008 "Forvaltningskultur, forvaltningsverdier og identitet." Høyskolen i Lillehammer (utarbeidet for Fornyingsdepartementet)
www.difi.no/Forvaltningskultur_verdier_og_identitet_nQgd0.doc.file
- Røvik, Kjell Arne 1991 *Fra teori til teknikk. Private organisasjonsutviklingsfirmaer i offentlig sektor* Oslo: Tano
- Røvik, Kjell Arne 2007 *Moderne organisasjoner – trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet* 6. opplag Bergen: Fagbokforlaget
- Sandvik, Pål Thonstad 2007 "En mer demokratisk kapitalisme? – økonomi og samfunnsutvikling i trøndelag 1750-1920" *Historisk tidsskrift* nr.01
- Seip, Didrik 2003 *Konkurransen på norsk. Norsk konkurransepolitikk 1990-2003* Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien nr. 69 Oslo: Unipub
- Sejersted, Francis 1993 *Demokratisk kapitalisme* Oslo: Universitetsforlaget

- Sejersted, Francis 2003 *Norsk idyll?* Utvidet utgave. Oslo: Pax
- Sejersted, Francis 2005 *Sosialdemokratiets tidsalder* Oslo: Pax
- Skjold, Dag Ove 2006 *Statens kraft 1947-1965 For velferd og industri* bind 2 i *Statens kraft* Oslo: Universitetsforlaget
- Skjold, Dag Ove og Thue, Lars 2007 *Statens nett: systemutvikling i norsk elforsyning 1890-2007*. Oslo: Universitetsforlaget
- Skogerbø, Eli 2005 "Fra Televerket til Telenor" i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten* Oslo: Gyldendal
- Slagstad, Rune 2001. *De nasjonale strateger* heftet utgave Oslo: Pax
- Sogner, Knut 1994 "Fra plan til marked. Staten og elektronikkindustrien på 1970-tallet" TMV skriftserie nr.9, 1994
- Sogner, Knut 2002 "Det norske næringsborgerskapet under den andre industrielle revolusjon" Historisk tidsskrift nr. 02-03, 232-252
- Stråth, Bo et al. 2008 *Evaluering av norsk historiefaglig forskning : bortenfor nasjonen i tid og rom : fortidens makt og fremtidens muligheter i norsk historieforskning*. Oslo: Norges forskningsråd
- Thoresen, Anne Brit 1992 *Televerket som ingen kunne målstyre? Innføring og effekt av målstyring i Televerket 1976-1990* Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap. UiO
- Thue, Lars 1990 "Hvorfor ble Norge et rikt land?" i *Gå til kommunearkivet* Oslo: Norsk lokalhistorisk institutt
- Thue, Lars 1993 *Regulering og deregulering i norsk elforsyning. Et historisk perspektiv* Rapport 1993-321-6 Oslo: Forskningscenteret ved BI
- Thue, Lars 1995 "Electricity rules: The formation and Development of the Nordic Electricity Regimes" i Arne Kajser (red.) *Nordic Energy Systems* Canton: Watson
- Thue, Lars 1996 *Strøm og styring* Oslo: Gyldendal
- Thue, Lars 2005. *Nye forbindelser (1970-2005)* Bind III i *Norsk telekommunikasjonshistorie* Oslo: Gyldendal Fakta
- Thue, Lars 2008 "Norway: a resource-based and democratic capitalism" I Fellman, Susanna, Martin Jes Iversen, Hans Sjögren og Lars Thue (red.) 2008 *Creating Nordic Capitalism. The business history of a competitive periphery* Basingstoke : Palgrave Macmillan
- Tilly, Charles 1984 *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation
- Tygstad, Sissel m.fl. 2006 *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*. Fafo-rapport.

Whittington, Richard og Michael Mayer 2000 *The European Corporation. Strategy, Structure, and Social Science* Oxford: Oxford University Press

Williamson, Oliver E. 1970 *Corporate control and business behavior: An Inquiry Into the Effects of Organization Form on Enterprise Behavior* Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall

Østre, Stein 2007 "Resultatstyring i offentlige forvaltning. Mål og resultatstyring: muligheter og begrensninger for offentlige virksomhet." Delrapport 2: Økonomistyringssystemer og New Public Management. Høgskolen i Hedmark rapport nr. 13 – 2007

Ågotnes, Knut 1989 "Komparasjon – metode eller oppdagelsesreise?" i *Kvar sin dal....? Komparasjon som metode i lokalhistoriske studier* rapport fra HIFO-seminar 14-16 oktober 1988. Norsk historikerforening. Trondheim: Tapir Forlag

Aarvik, Kåre 1993 *Makt og avmakt. Om organisasjon og ledelse i Televerket. Fra "væsen" til "virke"* Oslo: Norsk Telemuseum

Stortingsmeldinger

St. meld. nr. 54 (1979-1980) *Om Norges framtidige energibruk og -produksjon*

St. meld. nr. 11 (1982-1983) *Om Televerkets situasjon og oppgaver i 80-årene*

St. meld. nr. 84 (1982-1983) *Om jernbanens drift og investeringer frem til 1990*

St. meld. nr. 44 (1983-1984) *Tilleggsmelding til St.meld.nr. 84*

St. meld. nr. 34 (1987-1988) *Om nytt styringssystem for Norges Statsbaner*

St. meld. nr. 54 (1988-1989) *Norsk jernbaneplan 1990-1993*

St. meld. nr. 8 (1991-1992) *Om televirksomheten i Norge*

St. meld. nr. 67 (1991-1992) *Om omorganisering av Televerket*

St. meld. nr. 43 (1993-94) *Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene*

St. meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–201*

St. meld. nr. 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*

St. meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*

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

St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

St.meld. nr. 35 (2008-2009) *BaneTele AS – salg av statens aksjer*

Stortingsproposisjoner

St. prp. nr. 57 (1984-85) *Om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*

St. prp. nr. 98 (1985-86) *Om etableringen av et nytt forvaltningsorgan på telekommunikasjonsområdet*

St. prp. nr. 100 (1990-1991) *Omorganisering av Statkraft*

St. prp. nr. 43 (1993-1994) *Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene*

St. prp. nr. 2 (1996-97) *Om endret tilknytningsform for Postverket og NSBs trafikkdel m.m.*

St. prp. nr. 33 (1997-1998) *Om kapitalutviding i Telenor AS*

St. prp. nr. 66 (1999-2000) *Om Telenor*

St. prp. nr. 62 (2001-2002) *Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper*

St. prp. nr. 1 (2004-2005) *Statsbudsjettet for 2005, Tillegg nr. 3 Framtidig radiosamband for nød- og beredskapssetatene*

St. prp. nr. 1 (2004-2005) *Statsbudsjettet for 2005, Tillegg nr. 2 Om konkurranseutsetting og omdanning av Jernbaneverkets produksjonsvirksomhet*

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp.nr. 73 (1988-89) *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven)*

Ot.prp.nr. 43 (1989-90) *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)*

Ot.prp.nr. 32 (1990-91) *Om lov om statsforetak*

Ot.prp.nr. 89 (2000-2001) *Om lov om endringer i lov 22. november 1996 nr. 65 om statens postselskap og i lov 22. november 1996 nr. 66 om statens jernbanetrafikkselskap*

Innstillinger til Stortinget

Innst. S.nr. 305 (1984-85) *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesnens organisasjon*

Innst. S. 163 (1993-1994) *Innstilling fra samferdselskomiteen om tilknytningsform for samferdselsbedriftene*

Innst. S. nr. 242 (1999-2000) *Innstilling fra samferdselskomiteen om Telenor*

Budsjett-inst. S. nr. 13 (2001-2002) *Innstilling frå samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet fra 2002 vedkommande rammeområde 18, Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet*

Innst. S. nr. 248 (2003-2004) *Innstilling fra næringskomiteen om statens eierskap i Statkraft*

Innst. S. nr. 118 (2004-2005) *Innstilling fra samferdselskomiteen om verksemda til NSB AS for perioden 2004-2005*

Stortingsdebatter

St. tiende 11. juni 1985, sak: *Innstilling fra energi og industrikomiteen om endringer i Norges vassdrags og elektrisitetsvesens organisasjon*, 4741

St. tiende 2. juni 1988, sak: *Innstilling fra samferdselskomiteen om nytt styringssystem for Norges Statsbaner*. 3730

St. tiende 8. mai 1991, spørretime, spm. 24, spørsmål fra Børre Rønningen (SV) til Samferdselsminister Kjell Opseth (Ap) om omorganisering i Televerket, 3275

St. tiende 20. november 1991, spørretime, spm. 18, spørsmål fra Børre Rønningen (SV) til Samferdselsminister Kjell Opseth (Ap) om omorganisering i Televerket, 946

St. tiende 18. desember 1991, spørretime, spm. 15, spørsmål fra Inge Myrvoll (SV) til Samferdselsminister Kjell Opseth (Ap) om stortingsbehandling av omorganiseringen av Televerket, 1960-61

St. tiende 11. mars 1992, spørretime, spm. 27, spørsmål fra Inge Myrvoll (SV) til Samferdselsminister Kjell Opseth (Ap) om Televerkets fullmakter til omorganisering, 2800-2801

St. tiende 7. april 1992, *Innstilling fra samferdselskomiteen om televirksomheten i Norge*, 3174

St. tiende 10. juni 1992, spørretime, spm. 20, spørsmål fra Børre Rønningen (SV) til Samferdselsminister Kjell Opseth (Ap) om Televerkets fullmakter til omorganisering, 3935

St. tidene 7. juli 1994, *Innstilling fra samferdselskomiteen om tilknytningsform for samferdselsbedriftene*, 3943-53

St. tiende 7. mai 2003, muntlig spørretime, spørsmål fra Inge Ryan (SV) til Næringsminister Ansgar Gabrielsen (H) om salg av statlige eierandeler i Statkraft, 2742-43

Offentlige utredninger (NOU)

NOU 1982: 18 *Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*

NOU 1984: 29 *Organisering av televirksomheten i Norge*

NOU 1987: 5 *Nytt økonomisk system for jernbanen*

NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*

NOU 1991: 8 *Lov om statsforetak*

NOU 1999: 26 *Konvergens*

NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst*

Internettkilder

Hartmark-Iras historie: http://www.hartmark.no/index.cfm/kat_id/17/subkat_id/93/Historie

NHOs historie: http://www.nho.no/nhos_historie/

Norges største bedrifter: <http://www.norgesstorstebedrifter.no/nokkeltallsliste/1343/>

Norsk biografisk leksikon: http://www.snl.no/hjelp/Norsk_biografisk_leksikon

NRK, Brennpunkt: <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/1.905309>

Statnetts historie: <http://www.statnett.no/no/Om-Statnett/Statnetts-historie/>

Ventelo: <http://www.ventelo.no/om-ventelo/fakta-om-ventelo.>

Diverse kilder

Diverse aviser, atekst

Elgsaas, Knut og Otto Døscher Tobiesen 1981 *Samfunnsmessig styring av statlig forretningsdrift*
Oslo: [s.n]

Hartmark-Iras 1979 "Organisering av en mer frittstående etat for statens kraftutbygging"

Hartmark-Iras 1983 "Vurdering av statskraftverkernes behov for utbygging av funksjoner for å kunne fungere som selvstendig virksomhet"

Norsk biografisk leksikon, nettversjonen http://www.snl.no/hjelp/Norsk_biografisk_leksikon

NRK Brennpunkt 2001 "Profesjonelle svikere" sendt 10.september 2001

Olje- og energidepartementet 2008 *Fakta 2008. Energi og vannressurser i Norge* Oslo: Olje- og energidepartementet

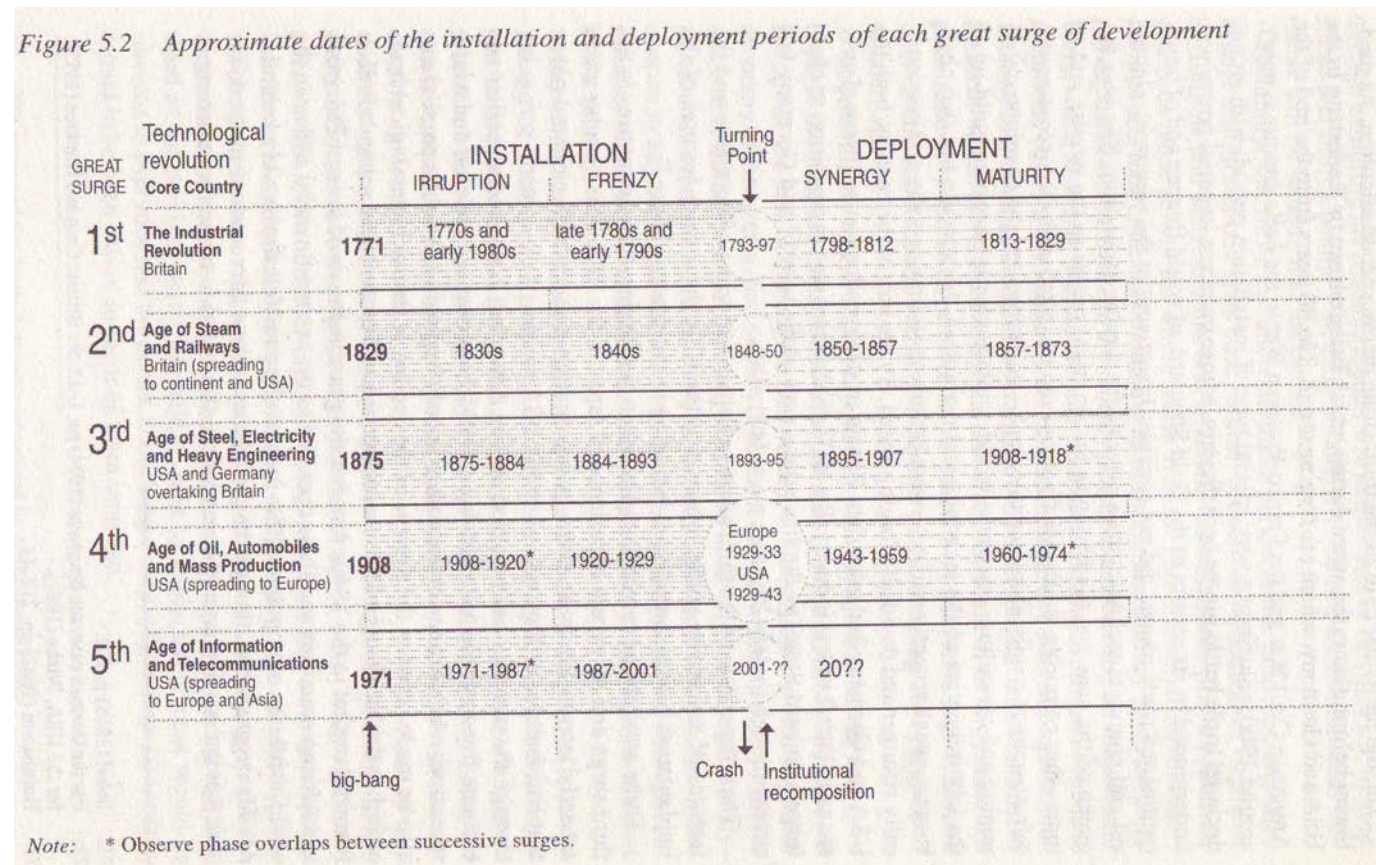
Transportøkonomisk institutt 1999 "Konkurransen på det norske jernbanenettet" TØI-rapport 429/1999, sammendrag s.III
<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/1999/429-1999/sam-429-99.pdf>

Soria Moria-erklæringen (regjeringen Stoltenberg II sin regjeringserklæring) 2005
http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515

Skare, Leif H. 1979 *Forvaltningen i samfunnet* Oslo: Tanum-Nordli

Vedlegg

Vedlegg 1 - Tekno-økonomiske paradigmer



Carlota Perez 2002 *Technological Revolutions and Financial Capital*, 57

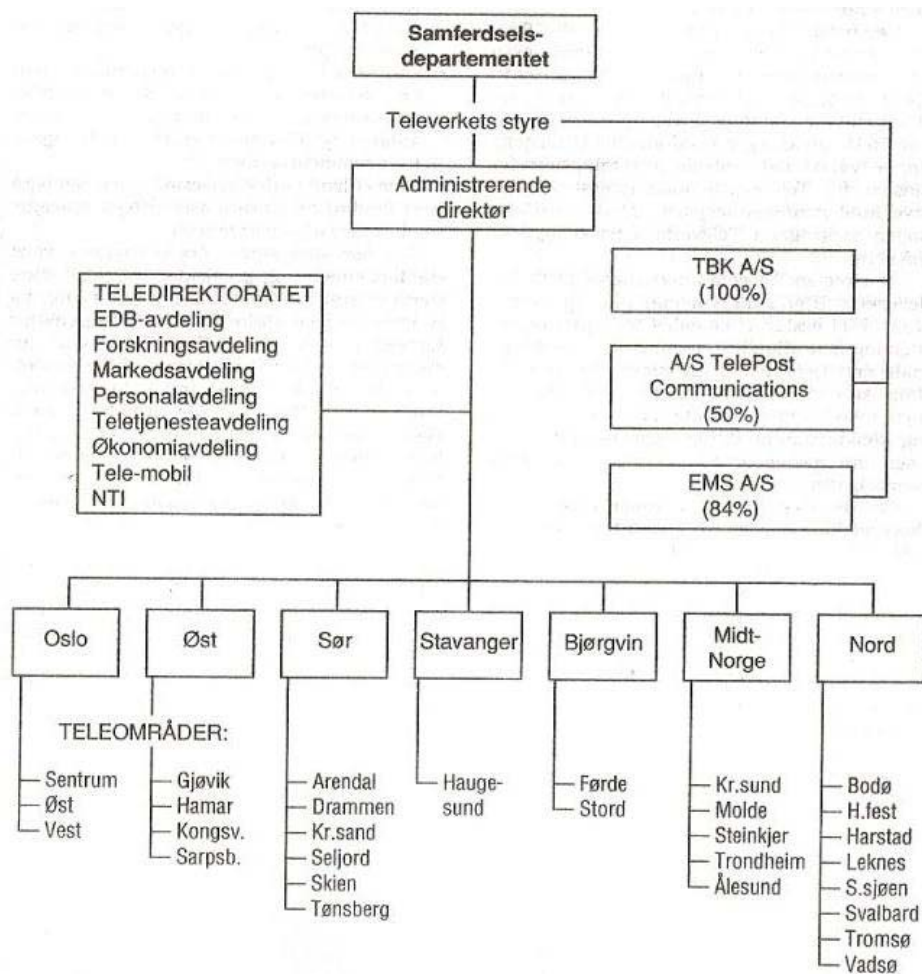
Vedlegg 2 - Begrepsoversikt

Mine begreper	Forklaring	Overlappende begreper
Styringsendringer	<i>Styring</i> forstås her som styringsstruktur og styringsprinsipper innen sektorene. Styringsbegrepet kunne i noen tilfeller vært erstattet med <i>regulering</i> , som ville betegnet statens indirekte styring. Slik sett inkluderer styringsbegrepet i denne oppgaven både statens direkte styring og indirekte regulering.	Regulering
Indre fristilling	<i>Indre fristilling</i> brukes her i betydningen fristilling innenfor en departemental struktur. Det omfatter dermed omorganisering som skjer i sektoren uten at skjer en frakobling fra departementet. Figur 1.1 illustrerer de ulike formene for tilknytningsformer innen staten.	Fristilling
Mål- og resultatstyring (MRS)	Jeg benytter meg av en bred definisjon av MRS, da i forståelsen av et resultatorientert styringsfilosofi, et allment, overordnet prinsipp eller en idé som styring som må tilpasses den enkelte virksomhet. Når jeg bruker en bred definisjon, er dette også for å kontrastere MRS til den tradisjonelle styringsformen i staten, nemlig regelbasert styring.	Virksomhetsplanlegning Program-og prestasjonsbudsjettering Resultatorientering Resultatstyring Målstyring
Resultatenheter	<i>Resultatenheter</i> brukes i denne oppgaven som en samlebetegnelse for bedriftsenheter organisert etter prinsippet om at bedriftstrukturen skal knyttes til sluttprodukter og markeder. En slik bedriftsorganisering skiller seg fra organisering basert på funksjoner eller geografi. Begrunnelsen for samlebetegnelsen er at litteraturen og kildene varierer i begrepsbruk, med også at den faktiske organiseringen varierer noe mellom bedriftene. Endringen fra til organisering basert på resultatenheter, får da også et mangfold av betegnelser etter de ulike begrepene for resultatenheter	Divisjoner (divisjonert eller divisjonalisert) Datterselskaper (konsernorganisert) Restultatområder Forretningsområder Produktretting (produktrettet organisasjon) Markedsretting (markedsrettet organisasjon)
Kulturell endring	<i>Kulturell endring</i> er i forstått som en bred endringsprosess der idealet for god styringskultur i flytter seg fra et etats- og byråkratiideal til et ideal hentet fra det private storselskapet.	
Eierskapsendringer	Eierskapsendringer er forsått som både endringer i omfang og endringer i <i>organiseringen</i> av eierskap.	
Selskapifisering	<i>Selskapifisering</i> betegner overgangen fra departemental kontroll til eierskapsstyring etter modell fra selskaper i det private næringsliv, altså fra departemental eierskapsstruktur til selskapmessig eierskapsstruktur.	Fristilling Ytre fristilling
Oppsplitting- og konsendannelse	<i>Oppsplitting og konserndannelse</i> , er en samledimensjon som skal forsøke å fange opp en viktig tendens, nemlig en todelt prosess med oppsplitting og konserndannelse som gjorde seg særlig gjeldende i etterkant av selskapifiseringen, med oppsplitting og konserndannelse. Oppsplitting og konserndannelse kan sees som en samlet prosess, der man fokuserer selskapet rundt kjerneaktiviteten, men det kan også sees på som to ulike prosesser. <i>Oppsplitting</i> -begrepet er valgt som en samlebetegnelse for ulike prosesser som alle fører til	Fragmentering Outsourcing

	<p>oppsplitting eller fragmentering av tidligere etater med stor enhet. Det er særlig tre prosesser som faller under begrepet oppsplitting. For det første tendensen til å skille mellom infrastrukturdel og tjenestedel innen sektorene, da gjerne med opprettelse av tilhørende tilsyn. For det andre menes utskillelse av deler av bedriften, gjerne gjennom etablering av datterselskaper, enten med eller uten påfølgende privatisering. For det tredje det som gjerne omtales som ”outsourcing”, det vil si prosesser der man setter deler av tidligere integrert virksomhet ut for konkurranse ved bruk av anbud. Å innføre et organisatorisk skille mellom infrastruktur og tjenester henger tett sammen med selskapifisering, og vil i stor grad bli omtalt der.</p> <p><i>Konserndannelse</i> knytter seg konkret til utskillelse eller oppkjøp av datterselskaper: ”Et konsern oppstår når ett selskap får bestemmende innflytelse over et annet, det som kalles ”morselskapet” får kontroll over ett eller flere ”datterselskaper”.”⁵³⁴</p>	<p>Anbud Konkurranseutsetting Fragmentering</p> <p>Selsapifisering, AS-ifisering Konsern=morselskap + datterselskap</p>
Privatisering	<p><i>Privatisering</i> betegner overgang fra offentlig til privat eierskap. Ofte brukes betegnelsen delprivatisering, da tilsier det at kun deler av eierskapet blir privat. Det er flere måter å privatisere et selskap på. Ofte gjøres dette gjennom å børsnotere selskapet, da kan man enten legge alle aksjene ut for salg eller man kan delprivatisere gjennom å bevare deler av aksjene i offentlig eierskap. Privatisering kan også skje gjennom en fusjon eller ved salg av hele selskapet</p>	<p>”åpne for andre eiere” Delprivatisering</p>
Markesendringer	<p>I utgangspunktet hadde jeg tenkt å ha med en variabel under tittelen ”markesstyrt konkurranseutvikling”. Dette var tenkt som en motsetning til en bevisst og politisk styrt konkurranseutsetting, og i meningen endret konkurransesituasjon som følge av prosesser utenfor en direkte politisk styring. Eksempler på ”markedsstyrt konkurranseutvikling” kunne vært økt konkurranse som følge av teknologisk endring, som automatisering av teletrafikken eller muligheten for langdistanseoverføring av kraft, endringer innen andre sektorer, som frislippet av bilkjøp, eller naturgitte endringer som nedbørmengde.</p>	
Konkurranseutsetting	<p><i>Konkurranseutsetting</i> brukes her i betydningen politisk styrt markesendring med mål om økt konkurranse innen en sektor. Av begrepet konkurranseutsetting kan avledes minst to betydninger: økt konkurranse innen en sektor og at deler av virksomheten blir satt ut for konkurranse. Det er i denne sammenhengen den første betydningen som legges til grunn. Den andre betydningen har jeg allerede omtalt som en del av en oppsplittingsprosess. Det vil dermed bli behandlet under <i>Oppsplitting og konserndannelse</i>. Konkurranseutsetting, i forståelsen økt bruk av konkurranse innen en sektor, kunne vært omtalt under endringer i styring, da økt bruk av marked som styringsmekanisme nødvendigvis endrer styringsformen. Jeg har likevel valgt en egen del som fokuserer på markesendringer.</p>	<p>Outsourcing Anbud Markedseksposering</p>

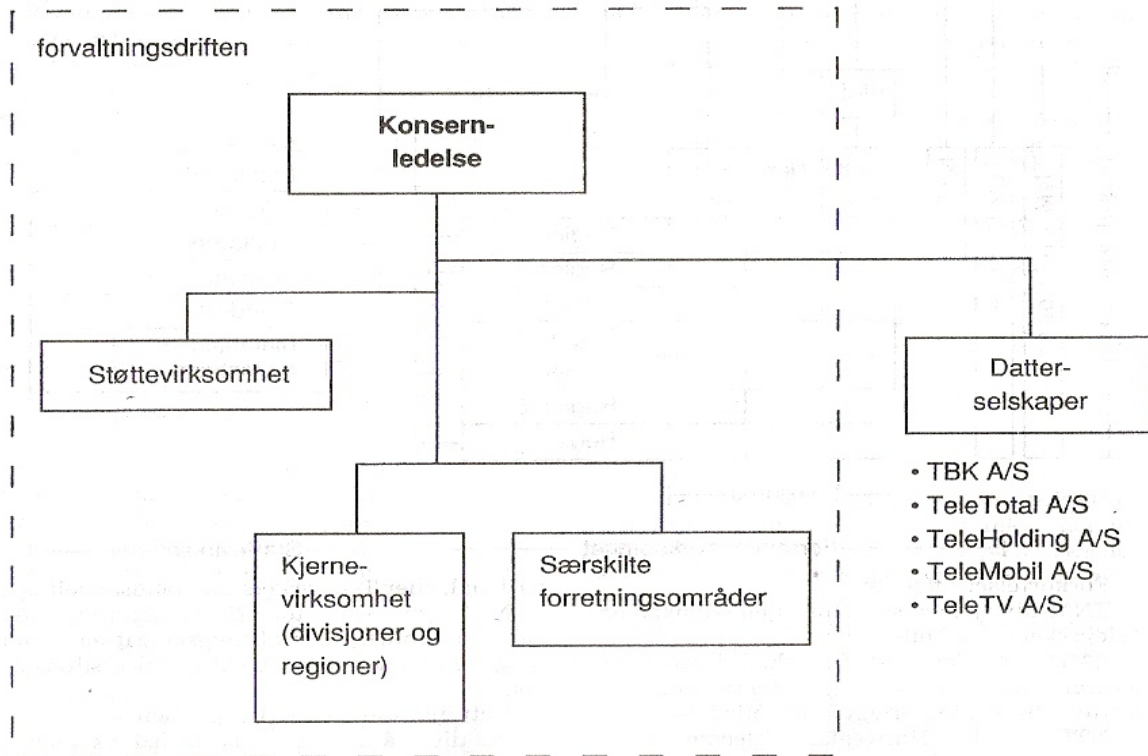
⁵³⁴ Nilsen og Thue 2006, 381

Vedlegg 3 - Televerkets organisasjon per 1991



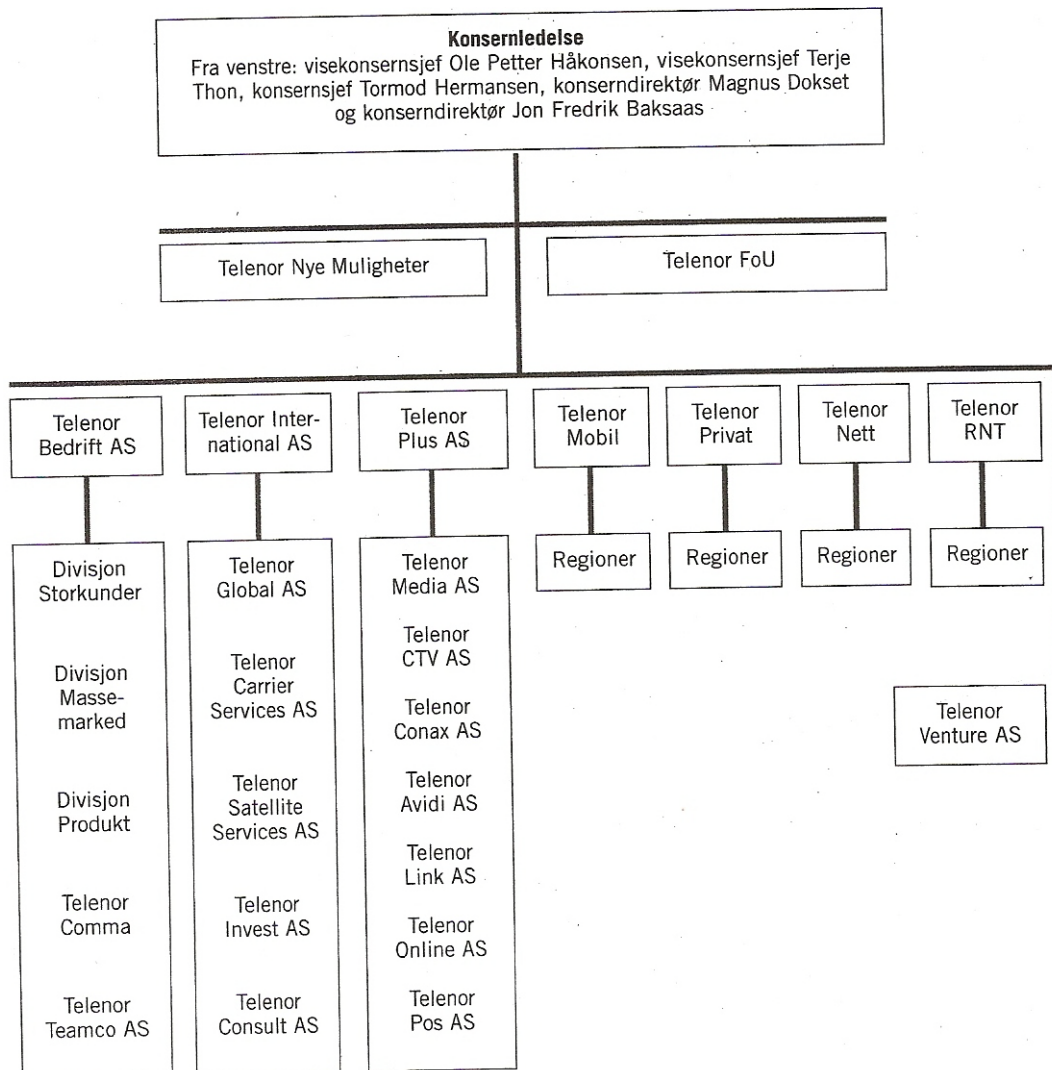
Kilde: St.meld.nr. 67(1991-92), 7

Vedlegg 4 - Televerkets forslag til organisasjonsstruktur 1992



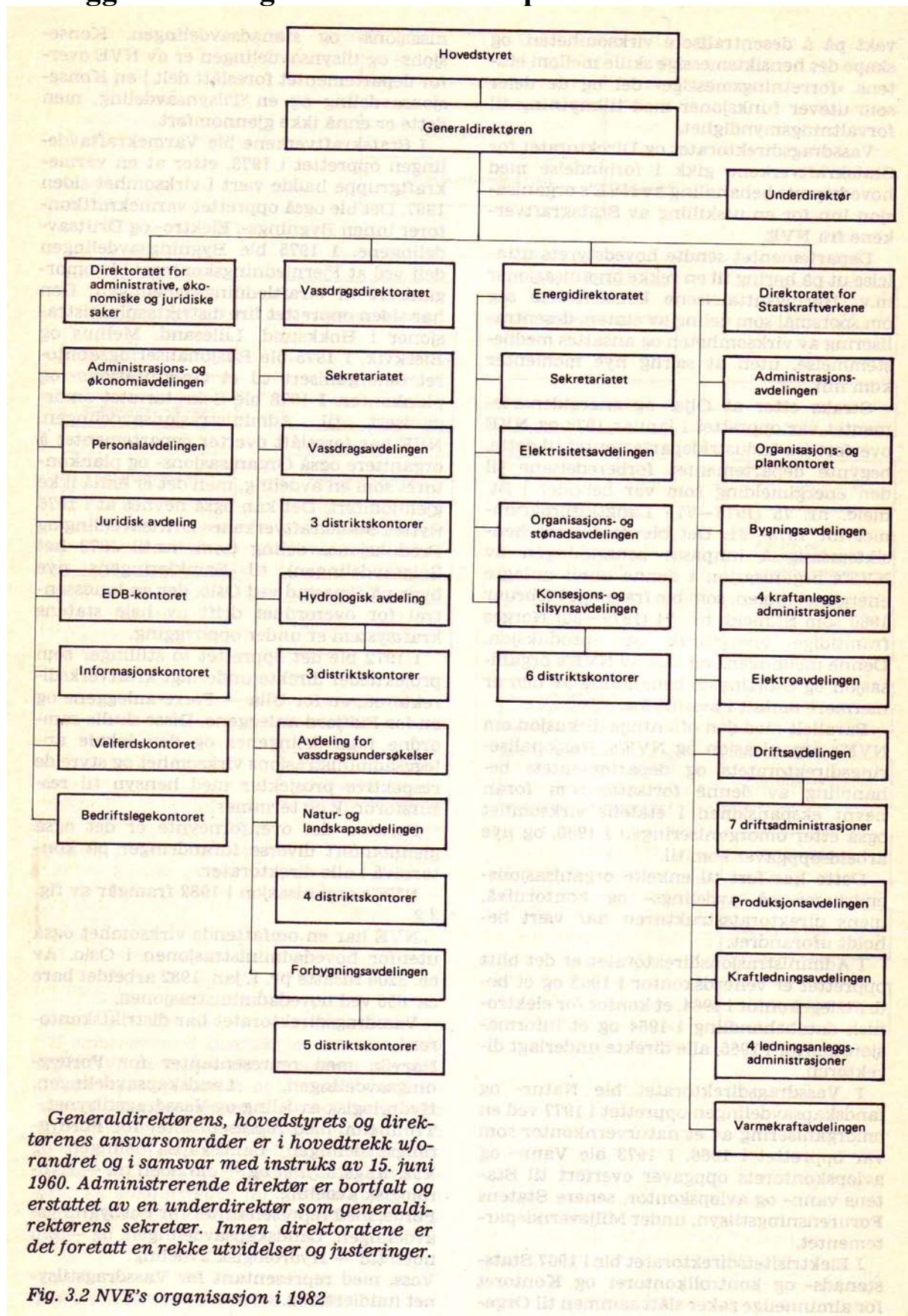
Kilde: St.meld.nr. 67 (1991-92), 47 (vedlegg 1)

Vedlegg 5 - Telenor AS ved etableringen 1.1.1995



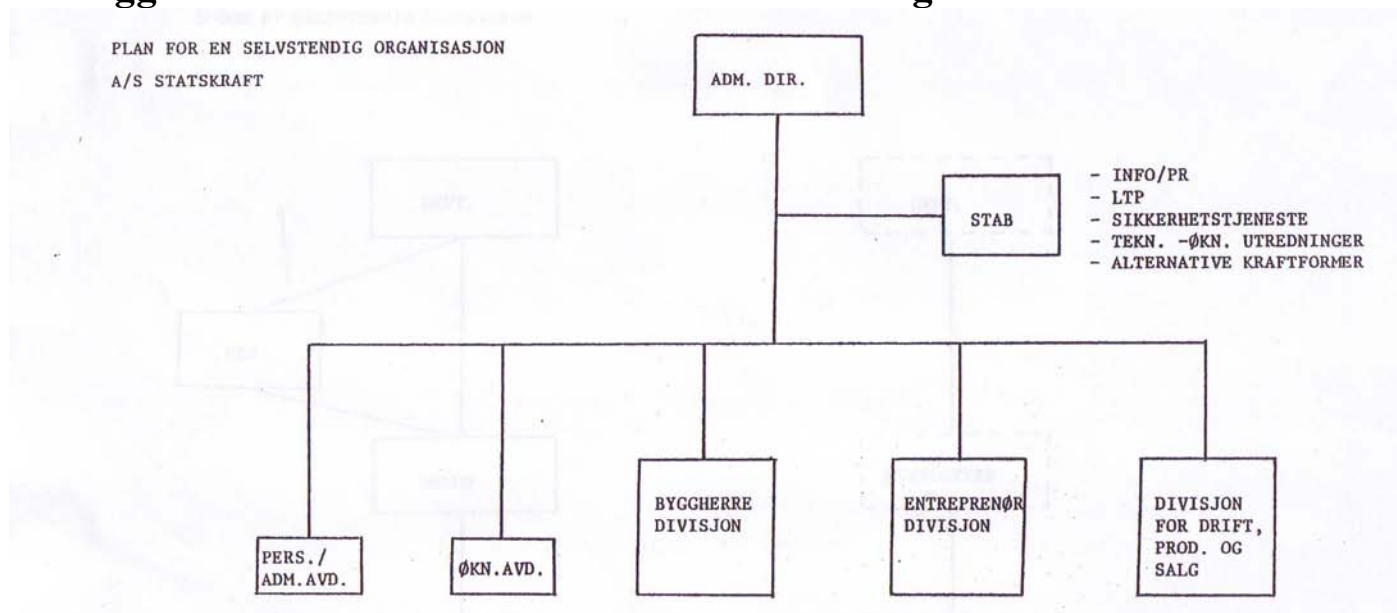
Kilde: Thue 2005, 302

Vedlegg 6 - NVE og Statkraftverkene per 1982



Kilde: NOU 1982: 18, 18

Vedlegg 7 - Hartmark-Iras' skisse for et selvstendig Statkraft 1979



Kilde: Hartmark-Iras 1979, vedlegg 1

Vedlegg 8 - Statkrafts nye organisasjon fra 1.1.1986

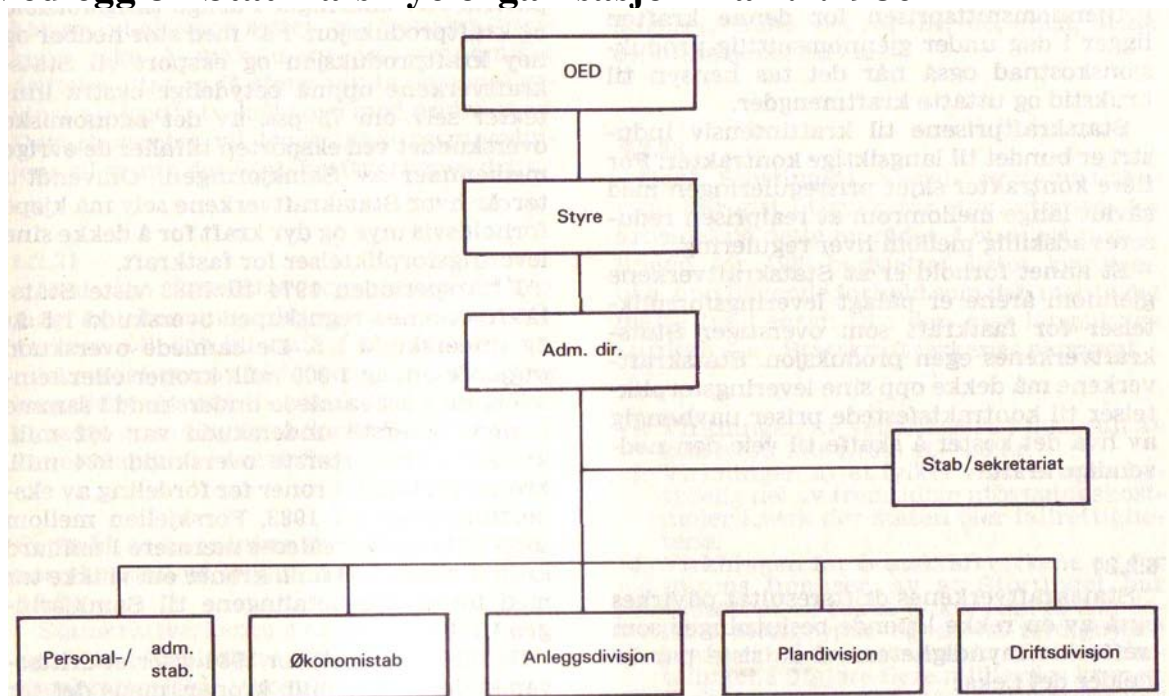
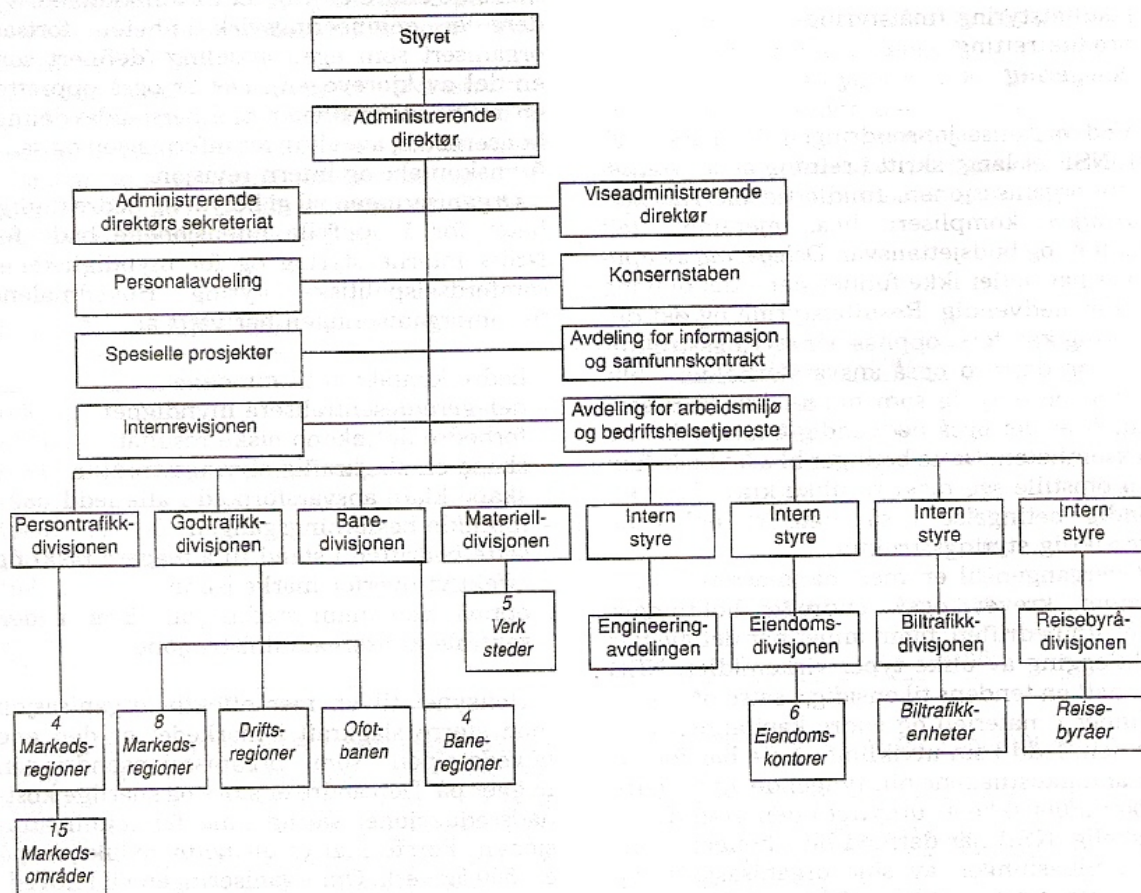


Fig. 6.2.1 Statkraftverkenes nye organisasjon

Kilde: St.prp.nr.57 (1984-85), 65

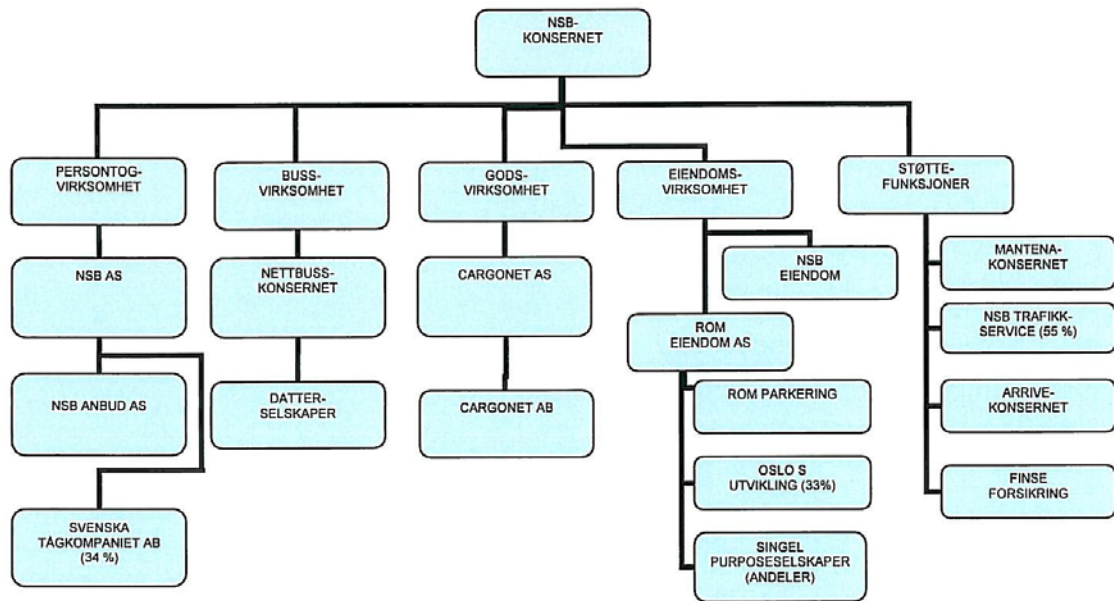
Vedlegg 9 - NSBs nye organisasjon fra 1.1. 1990

Figur 3.3: NSBs nye bedriftsorganisasjon



Kilde: St.meld.nr. 54 (1988-89), 23

Vedlegg 10 - NSB per 2006



Kilde: NSBs årsrapport 2006, 38