

Innst. S. nr. 205

(2001-2002)

Innstilling fra kommunalkomiteen om omdanning av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) til aksjeselskap og salg av aksjer

St.prp. nr. 57 (2001-2002)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Regjeringen foreslår at Arbeidsforskningsinstituttet AS opprettes som heleid statlig aksjeselskap 1. juli 2002. Regjeringen ønsker innen utgangen av 2003 å selge inntil 100 pst. av statens aksjer i AFI AS.

Ovennevnte forslag medfører endringer på statsbudsjettet for 2002 under kap. 1574/4574 Arbeidsforskningsinstituttet.

2. BAKGRUNN

2.2 Sammendrag

Arbeidsforskningsinstituttet er et sentralt forskningsinstitutt innen arbeidslivsfeltet. Instituttet driver tverrfaglig handlings- og brukerrettet forskning. Det finnes nå flere sentrale arbeidslivsforskningsinstitutter, og det er ikke lenger gode grunner for at ett av disse skal ha status som forvaltningsorgan. Den forrige regjeringen fremmet forslag om å velge stiftelse som tilknytningsform for AFI. I tråd med Mjøsutvalgets innstilling mener denne regjeringen at aksjeselskapsformen er mer hensiktsmessig. Et hovedankepunkt mot stiftelse er at den er for statisk og for lite styrbar. En framtidig organisasjonsform må tillate markedsorientering og dynamikk både når det gjelder å velge arbeidsområder og organisasjonsmessige løsninger. Organisasjonsformen må tillate at instituttene kan bestemme om de vil inngå i allianser eller fusjoner både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg kommer påpekingen fra Riksrevisjonen om uheldige sider ved bruk av stiftelsesformen i statlige sammenhenger. Etter departementets syn gir aksjeselskap størst faglig og organisatorisk fleksibilitet, samt klare og ryddige eier- og ansvarsforhold.

Parallelt med arbeidet med endring av tilknytningsform for AFI har departementet samarbeidet med Norges forskningsråd om å utvikle en mer helhetlig og framtidsrettet strategi for den samlede arbeidslivsforskningen.

Departementet ser det som ledd i sitt sektoransvar for arbeidslivs- og arbeidsmiljøpolitikken å påse at det finnes forskningskompetanse og -miljøer på høyt internasjonalt nivå. Det er i denne sammenheng departementets intensjon å opprettholde en basisbevilgning til AFI. Basisbevilgningen vil bli foreslått kanalisert via Norges forskningsråd og vurdert av det nye arbeidslivsforskningsutvalget som vil kunne se dette i sammenheng med basisbevilgninger til en rekke av de andre sentrale instituttene på området.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Sosialistisk Venstreparti Karin Andersen og Heikki Holmås, og fra Senterpartiet lederen Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at Regjeringen begrunner sin kritikk av stiftelsesformen med argumenter hentet fra Riksrevisjonens Rapport Dokument nr. 3:6 (1998-1999) og Innst. S. nr. 177 (1998-1999). Etter flertallets oppfatning er dette ikke korrekt og er feilbruk av riksrevisjonens konklusjon. Riksrevisjonens konklusjon baserer sin kritikk på at stiftelsesformen ikke er egnet der staten ønsker å opprettholde et overordnet økonomisk ansvar og styringsinteresser for virksomheten. Derimot kan stiftelsesformen være gunstig i tilfeller hvor siktemålet er fristilling, som er den uttalte hensikten med omstillingen av Arbeidsforskningsinstituttet.

Flertallet viser til at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2001-2002). Tillegg nr. 4 og i St.prp. nr. 57 (2001-2002) viser til at Mjøsutvalget har anbefalt aksjeselskap for forskningsinstitutter. Etter flertallets oppfatning er også dette uriktig fordi utvalget i den sammenheng ikke uttalte seg om frittstående forskningsinstitutter, men omhandler oppdragsforskningsinstitusjoner som allerede er knyttet til undervisningsinstitusjoner. Arbeidsforskningsinstituttet er i dag ikke knyttet til en utdanningsinstitusjon og sammenlikningen er derfor ikke relevant.

Flertallet må konkludere med at det ikke fins faglig dekning i nevnte faginstansers arbeider til støtte for Regjeringens syn og at det kun er Regjeringens politiske ønsker om flest mulig aksjeselskaper uten konsekvensutredning som styrer omorganiseringene.

Flertallet mener dessuten at en rekke forskningspolitiske problemstillinger knyttet til omgjøringen av Arbeidsforskningsinstituttet til aksjeselskap ikke er drøftet, heller ikke hvilke kriterier som skal ligge til grunn ved et av regjeringen varslet utvalg av instituttet. Flertallet viser til svarbrev av 29. mai 2002 til Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe der arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman skriver:

"Hovedkriteriet ved salg av aksjer vil således være profesjonelt forskningseierskap snarere enn for eksempel pris. Jeg ville anse det som en fordel snarere enn som en ulempe dersom en slik løsning bidro til større og mer robuste forskningsmiljøer på arbeidslivsområdet, jf referansen i St.prp. nr. 57 til utredninger gjort både for nåværende styre for AFI og for Norges forskningsråd som påpeker at forskningsfeltet ville vært tjent med å utvikle mer robuste miljøer. Jeg tror imidlertid lite på sentraldirigerte løsninger i slike sammenhenger og ønsker ikke å legge noen sterke føringer på et fremtidig styre for instituttet."

Flertallet mener det er behov for å vurdere prinsipielle spørsmål som spørsmålene om allmennyttige forskningsinstitusjoner skal kunne selges, hvilke forskningspolitiske vurderinger som skal legges til grunn for et salg og hva en omstrukturering av forskningsinstitusjonene vil bety for den samlede forskningen på området.

Flertallet forbeholder seg for øvrig retten til å komme tilbake til disse spørsmålene ved et eventuelt utvalg av aksjer i Arbeidsforskningsinstituttet.

Flertallet viser til sine merknader i Budsjettinnst. S. nr. 5 (2001-2002) der disse fraksjonene gikk inn for å gjøre AFI om til en stiftelse. Flertallet er sterkt uenig i at AFI blir gjort om til et A/S og begrunner dette med at arbeidslivsforskning er en samfunnsoppgave som staten må ha ansvar for. Flertallet vil også peke på det viktige i at forskningsmiljø trenger stabile rammevilkår for å kunne bygge og forvalte sin kompetanse. En eierform som er sterkt knyttet opp til markedet, er lite egnet til å løse utfordringene som forskningsinstituttene står overfor. På denne bakgrunn vil dette flertallet stemme imot forslaget fra Regjeringen om å omgjøre Arbeidsforskningsinstituttet

(AFI) til et aksjeselskap og foreslår med dette å gjøre om AFI til en stiftelse.

Flertallet foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen om å omgjøre Arbeidsforskningsinstituttet fra forvaltningsorgan til stiftelse med virkning fra 1. juli 2002."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Peter Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, og fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, er enig med Regjeringens vurdering av at det ikke er gode grunner til at ett av arbeidslivsforskningsinstituttene skal ha status som forvaltningsorgan. Arbeidsforskningsinstituttet AS bør derfor opprettes som heleid statlig aksjeselskap 1. juli 2002. Omstillingsprosessen som ble startet allerede i 1998 bør nå fullføres ved at AFI utnytter den dynamikk som ligger i en markedsorientering. Dette åpner nye muligheter som AFI bør dra nytte av, med basis i sin solide faglig tyngde og gode posisjon i oppdragsmarkedet.

Disse medlemmer har merket seg Riksrevisjonens innvendinger mot bruk av stiftelsesformen i statlige sammenhenger.

Komiteen er positiv til samarbeidet mellom departementet og Norges forskningsråd for å utvikle en mer helhetlig og framtidsrettet strategi for norsk arbeidslivsforskning. Det nye arbeidslivsforskningsutvalget vil ha en sentral rolle i dette arbeidet.

3. FRAMTIDIG EIERSTRUKTUR

3.1 Sammendrag

På sikt har ikke departementet ønske om å være ene-eier og heller ikke nødvendigvis deleier av instituttet. Det sentrale anliggende er å skaffe selskapet en eller flere eiere som kan ivareta et langsiktig, strategisk og profesjonelt eierskap av denne type forskningsvirksomhet. Fortrinnsvis bør en framtidig eierløsning også bidra positivt til utviklingen av mer robuste arbeidslivsforskningsmiljøer. Det vises i denne sammenheng til at flere utredninger som er blitt utført i tilknytning til fristillingsprosessen ved AFI og opprettelsen av det omtalte utvalget i Norges forskningsråd har påpekt at feltet er svært fragmentert med mange relativt små miljøer og institusjoner.

Departementet har arbeidet med å sondere mulige interesser for et framtidig eierskap. I første omgang ble det rettet henvendelser til Universitet i Oslo og hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Ingen av disse har ønsket å inngå i eierskap.

I løpet av denne prosessen har derimot følgende virksomheter meldt sin interesse: SINTEF, Fafo, Landsforeningen for Hjerte- og lungesyke, Høgskolen i Oslo, Einar Thorsrud Arbeidslivsstiftelse og de ansatte i

AFI. Basert på interessentenes ønsker i forhold til eierandel og visjoner ble følgende 3 alternativer ansett som aktuelle: SINTEF som 100 pst. eier, Fafo som 100 pst. eier eller en bredt sammensatt eierstruktur.

AFI selv ønsker primært en flereierstruktur for best mulig å sikre instituttets identitet. Flere deleiere må da melde sin interesse i løpet av en interimperiode som heleid statlig aksjeselskap. Så langt har dette vist seg vanskelig å mobilisere med tilstrekkelig styrke og soliditet.

Departementet foreslår at styret for Arbeidsforskningsinstituttet AS gis i oppdrag å vurdere alternativene til framtidig eierskap for instituttet og gjennomføre salg av aksjer innen utgangen av 2003. Departementet ber om fullmakt til å selge statens aksjer i Arbeidsforskningsinstituttet AS, jf. Forslag til vedtak II. Fullmakten vil foreslås videreført i St.prp. nr. 1 (2002-2003).

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til sine innledende merknader og har ut over det ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er enig i at arbeidet fram mot en framtidig eierstruktur bør ivareta hensynet om mer robuste arbeidsforskningsmiljøer for å kunne hevde seg i internasjonal konkurranse på feltet. Et langsiktig, strategisk og profesjonelt eierskap vil derfor være ønskelig i AFIs tilfelle, og dette behøver ikke nødvendigvis inkludere departementet. Organisasjonsformen må legges til rette for utstrakt samarbeid, allianser eller fusjoner både nasjonalt og internasjonalt. Styret for Arbeidsforskningsinstituttet AS bør derfor grundig vurdere alternativene for framtidig eierskap og gjennomføre salg av aksjer innen utgangen av 2003.

4. FORHOLDET TIL EØS-AVTALENS REGLER OM STATSSTØTTE

4.1 Sammendrag

Etter EØS-avtalens artikkel 61 er statsstøtte som virir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer i utgangspunktet forbudt, med mindre annet følger av unntakene i avtalen. Forslag til framtidig tilskudd til AFI og forholdet til EØS-avtalens art. 61 om statsstøtte er vurdert i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet (NHD). I vurderingen er det lagt vekt på om forslaget innebærer vesentlige endringer i forhold til omfang og innretning av dagens støtteordning.

Departementet har etter tilråding fra NHD valgt å notifisere ESA om endringen i støtteordningen. Det tas forbehold om godkjenning fra ESA.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til sine innledende merknader og har ut over det ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti tar omtalen i proposisjonen til orientering.

5. PERSONALMESSIGE FORHOLD

5.1 Sammendrag

AFI har i dag 48 ansatte og det legges opp til at samtlige fortsetter i aksjeselskapet. Ved omdanningen til aksjeselskap vil AFI AS bli avtalepart og ikke staten. Ved utskillelsen vil arbeidsmiljølovens regler avløse reglene i tjenestemannsloven. Videre vil arbeidstvistloven avløse tjenestetvistloven.

Det legges til grunn at den enkelte arbeidstakers tilsettingsforhold løper uavbrutt videre inn i AFI AS da selskapet er å anse som videreføring av eksisterende virksomhet.

Ved overgang til AFI AS beholder de tilsatte de lønns- og arbeidsvilkår de har ved tidspunktet for omdanningen.

Ved overgang til aksjeselskap er det en sak for selskapets styre eller den styret måtte gi slik myndighet, å bestemme hva slags pensjonsordning selskapet skal ha. Dersom medlemsskap i Statens pensjonskasse (SPK) blir det ønskede resultat av styrets vurdering, kan Arbeids- og administrasjonsdepartementet treffe endelig vedtak om dette.

Det legges opp til at tilsatte i AFI AS for en periode på tre år, beregnet fra overgangstidspunktet, omfattes av tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til nr. 6 med hensyn til fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønnsrettigheter. Slikt bibehold av rettigheter etter tjenestemannsloven må lovreguleres. Det fremmes forslag om dette i egen Ot.prp.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til sine innledende merknader og har ut over det ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er fornøyd med at de ansattes interesser ivaretas med en tre års periode hvor de ansatte fortsatt vil omfattes av tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til nr. 6 med hensyn til fortrinnsrett til statlige stillinger og ventelønnsrettigheter. Disse medlemmer viser til Ot.prp. nr. 73 (2001-2002).

6. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

6.1 Sammendrag

6.1.1 Administrative konsekvenser

Etableringen av AFI som aksjeselskap medfører at styringsprinsippene endres ved at AFI AS vil bli styrt i tråd med de prinsipper som er gitt i aksjeloven og økonomireglementet for staten i henhold til § 22 om departementets ansvar for oppfølging av aksjeselskap med statlig eierinteresse, statsforetak m.m. Øvrig styring og kontroll av/med virksomheten vil skje som for andre selskaper gjennom de relevante kompetente statlige tilsynsorganer og lovregulering.

6.1.2 Åpningsbalanse

Det skal i henhold til aksjeloven § 2-6 utarbeides en særskilt redegjørelse som blant annet skal inneholde en erklæring om at eiendelene som overdras, har en verdi som minst svarer til det avtalte vederlaget. Redegjørelsen skal bekreftes av revisor, som også skal utarbeide en erklæring om at åpningsbalansen er satt opp i samsvar med regnskapslovens bestemmelser. Denne erklæringen skal tidligst være datert fire uker før stiftelsen.

6.1.3 Kapitalstruktur

Det legges opp til at AFI AS etableres med en kapitalstruktur som gjør at selskapet på etableringstidspunktet kan dekke sine løpende forpliktelser og nå sine mål. Departementet legger vekt på at selskapet sikres tilstrekkelig finansiell styrke i etableringsfasen. Selskapet foreslås etablert med en egenkapitalandel på ca. 80 pst., som er en høy andel.

For å dekke løpende forpliktelser ved fortsatt drift, vil selskapet ha behov for en viss likviditetsbeholdning. Dette er foreslått dekket ved innskudd av egenkapital. Det er foreslått at AFI får all kapital som egenkapital og ikke som lån, da de driver en type virksomhet hvor det vil være vanskelig å få lån.

6.1.4 Selskapsstyring og avkastningskrav

Inntil salgsprosessen er fullført foreslås det at Arbeids- og administrasjonsdepartementet utøver eierskapet for virksomheten ved å stå som eneeier, og ved at arbeids- og administrasjonsministeren utøver funksjonen som generalforsamling i selskapet.

Den overordnede styringen av AFI AS vil skje etter bestemmelsene i aksjeloven av 13. juni 1997 nr. 44, og eventuelle spesielle bestemmelser som tas inn i selskapets stiftelsesdokument og vedtekter, samt retningslinjer fastsatt av overordnet departement i henhold til det statlige økonomireglementet § 22.

Det legges til grunn at styret skal være sammensatt slik at det representerer eiers og samfunnets interesser samtidig som det vil bli lagt vekt på forskningsfaglig kompetanse, samt forretningsmessig forståelse.

Selskapet skal drive allmenntilgjengelig forskningsvirksomhet. Selskapet skal ikke ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte. Overskudd som oppnås gjennom virksomheten skal anvendes til realisering av

selskapets allmenntilgjengelige formål. Departementet ser det derfor som unaturlig å fastsette avkastningskrav for virksomheten. EØS-avtalens regler om statsstøtte setter normalt krav om avkastning. ESA vil i notifikasjonen derfor bli opplyst om dette.

6.1.5 Forslag til åpningsbalanse

Estimert åpningsbalanse for AFI AS pr. 1. juli 2002:

Eiendeler:	Kroner
Inventar og EDB	920 000
Forskuddsbetalte kostnader	700 000
Oppdrag i arbeid	2 500 000
Kundefordringer	1 100 000
Likvider	4 000 000
Sum eiendeler	9 220 000
<hr/>	
Egenkapital og gjeld:	Kroner
Egenkapital	7 270 000
Påløpte lønnsforpliktelser	1 950 000
Sum egenkapital og gjeld	9 220 000

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til sine innledende merknader og har ut over det ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti slutter seg til Regjeringens forslag.

6.3 Budsjettmessige konsekvenser

Staten bidrar med en netto støtte på 8,9 mill. kroner (utgifter - inntekter). I tillegg kommer en indirekte støtte på ca. 2 mill. kroner i form av utgifter som dekkes av staten sentralt (pensjon, forsikring, revisjon etc.). Totalt er støtten over statsbudsjettet ca. 11 mill. kroner i 2002.

For Arbeidsforskningsinstituttet AS foreslår departementet å opprettholde det finansieringsopplegget som ble foreslått i St.prp. nr. 1 (2001-2002) for omdanning til stiftelse. Det foreslås en basisbevilgning på 7 mill. kroner, fordelt på grunnbevilgning og strategisk instituttprogram med henholdsvis 80/20 de første 3 årene. Etter 3 år skal andelen til strategiske satsinger øke til 40 pst., og etter 5 år forutsettes disse midlene konkurransutsatt, dvs. de vil inngå i en pott som Norges forskningsråd vil fordele mellom flere institutter etter søknad. Grunnbevilgningen skal bidra til å styrke den faglig/vitenskapelige kompetansen gjennom strategisk satsing på kompetanseutvikling, publisering og informasjon, faglig utvikling og kvalitetssikring. Det foreslås et særskilt tilskudd til dekning av etableringskostnader på 4 mill. kroner fordelt på 2 år. Etter en omstillingsperiode frigjøres midler som skal forvaltes av Norges forskningsråd etter råd fra det nye strate-

giske utvalget for arbeidslivsforskning. Departementet foreslår at det bevilges kr 4 000 000 i egenkapital ved stiftelsen. Dette vil dekke AFIs likviditetsbehov i oppstartsfasen.

Departementet legger foreløpig til grunn et forbruk i første halvår på 50 pst. av bevilgningen og at tilskudds-utbetalingene i 2. halvår utgjør 50 pst. av ovennevnte forslag til basisbevilgning. Midler til etableringskostnader på 2 mill. kroner fordeles likt mellom 1. og 2. halvår. Overføringen fra Statens pensjonskasse forutsettes også å utgjøre 50 pst. av helårseffekt. Halvårseffekt er beregnet å utgjøre kr 800 000.

Departementet ber om fullmakt til å utgiftsføre, uten bevilgning, tilskudd til Arbeidsforskningsinstituttet AS under kap. 1574, post 70 Tilskudd til AFI AS. Inndekning vil framgå av reduksjon i utgifter under kap. 1574 Arbeidsforskningsinstituttet, post 1 og kap. 1542 Tilskudd til Statens pensjonskasse og Pensjonsordningen for apoteketaten, post 1 fratrukket inntektsbortfall under kap. 4574 Arbeidsforskningsinstituttet, postene 1 og 03. Netto mellom reduserte utgifter og inntektsbortfall vil utgjøre netto innsparing.

Pga. behovet for å se 1. og 2. halvår i sammenheng vil tilskuddet for 2. halvår utbetales direkte fra depar-

tementet. Fra 2003 vil bevilgningen utbetales via Norges forskningsråd. Departementet vil orientere om saken i forbindelse med nysalderingen 2002.

6.4 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til sine innledende merknader og har ut over det ingen merknader.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter bevilgningen av kr 4 000 000 til egenkapital ved stiftelsen.

Disse medlemmer forutsetter at basisbevilgningen på 7 mill. kroner etter 5 år konkurranseutsettes ved å inngå i en pott som Norges forskningsråd vil fordele mellom flere institutter etter søknad.

Komiteen vil gjøre oppmerksom på at en fraksjon med halvparten av medlemmene i komiteen (7 av 14), vil utgjøre et flertall dersom lederen er med i vedkommende fraksjon.

7. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

I

I statsbudsjettet for 2002 gjøres følgende endring:

Kap.	Post	Formål:	Kroner
1574	90 (ny)	Arbeidsforskningsinstituttet Innskudd egenkapital AFI AS, bevilges med	4 000 000

II

Stortinget samtykker i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet gis fullmakt til å:

1. utgiftsføre, uten bevilgning, tilskudd til Arbeidsforskningsinstituttet AS under kap. 1574, post 70 Tilskudd til AFI AS med inndekning i netto innsparing under utgiftskap. 1574, post 1 og inntektskap. 4574, postene 1 og 03, samt innsparing under kap. 1542 Tilskudd til Statens pensjonskasse og Pensjonsordningen for apoteketaten, post 1 Driftsutgifter,
2. selge inntil 100 pst. av statens aksjer i Arbeidsforskningsinstituttet AS,

3. inntektsføre uten bevilgning salg av statens aksjer i Arbeidsforskningsinstituttet AS under kap. 4574, post 90 Salg av aksjer.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og ber Stortinget gjøre slikt

vedtak:

Stortinget ber Regjeringen om å omgjøre Arbeidsforskningsinstituttet fra forvaltningsorgan til stiftelse med virkning fra 1. juli 2002.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 30. mai 2002

Magnhild Meltveit Kleppa
leder

Hans Kristian Hogsnes
ordfører og sekretær