

OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises

Forord

Eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel er en stor utfordring i mange økonomier. Men fram til nå har regjeringene ikke hatt noen internasjonal mal å støtte seg på i arbeidet med å vurdere og forbedre sin utøvelse av eierskapet i disse selskapene, som ofte utgjør en vesentlig del av økonomien. *OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel* fyller dette hullet, og et bredt spekter av interessenter har vist stor interesse for arbeidet som er lagt ned på feltet. Etter å ha sett den solide støtten OECD har mottatt i arbeidet og den brede oppslutningen retningslinjene har fått, er jeg overbevist om at de vil få stor utbredelse og bli aktivt brukt både i OECD-land og ikke-OECD-land.

Den store interessen for retningslinjene burde ikke komme som noen overraskelse på alle som har fulgt med i utviklingen på området. Den felles erfaringen land som har påbegynt reformene innen eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel, er at dette er et viktig men svært så vanskelig foretagende. En av de største utfordringene er å finne en balanse mellom statens ansvar for å utøve et aktivt eierskap, som å nominere og velge et styre, og samtidig avholde seg fra utilbørlig politisk innblanding i ledelsen av selskapet. En annen utfordring er å sikre et felles sett med spilleregler i markeder hvor selskaper fra privat sektor kan konkurrere med selskaper med statlig eierandel, og at regjeringene i sin utøvelse av regulerings- eller tilsynsmyndigheten ikke fordreier konkurransen.

Retningslinjene bygger på praktisk erfaring og gir konkrete råd om hvordan slike dilemmaer kan løses. For eksempel sier de at staten bør utøve sine eierskapsfunksjoner gjennom en sentralisert eierskapsenhet, eventuelt gjennom effektivt samordnede enheter, som skal handle uavhengig og i samsvar med en offentlig kjent eierskapspolitikk. Retningslinjene anbefaler også at det skilles strengt mellom statens eierskap på den ene siden, og statens reguleringsfunksjoner på den andre. Dersom dette blir gjennomført i henhold til intensjonene, vil denne og de andre reformene som anbefales langt på vei kunne sikre at staten vil utøve sitt eierskap på en profesjonell og ansvarlig måte, og at staten vil spille en positiv rolle for å sikre eierstyring og selskapsledelse i alle deler av økonomien. Resultatet vil bli et sunnere, åpnere og mer konkurransedyktig næringsliv.

Erfarne politikere og praktikere fra mange land i og utenfor OECD har bidratt i arbeidet med retningslinjene gjennom en åpen samrådsprosess. Det er nettopp deres bidrag som har sikret disse retningslinjenes kvalitet og relevans. Jeg vil gjerne takke alle medlemmene av OECDs Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets, for uten deres konstruktive innsats ville disse retningslinjene ikke vært mulig, samt deres leder, Lars-Johan Cederlund, hvis engasjement og ledelse har brakt gruppens arbeid fram til en vellykket avslutning. Jeg vil også takke alle de organisasjonene og enkeltpersonene som har deltatt i samrådet og derved har bidratt i de ulike fasene av arbeidet med dokumentet. Deres ekspertise har vært uunnværlig, og deres bidrag blir i høyeste grad verdsatt og anerkjent.*

I tiden framover bør disse retningslinjene få stor utbredelse og bli aktivt brukt. Gjennomføringen av retningslinjene bør i hvert land ledsages av en dialog og erfaringsutveksling med fagfeller fra mange land. OECD vil derfor også framover skape fora hvor OECD-land og ikke-OECD-land kan møtes med sikte på å fremme god eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel.

Sign.

Donald Johnston
Generalsekretær OECD

* Alle bidragsytere er nevnt på s. 4.

INNHOLDSFORTEGNELSE

INNLEDNING	5
I. SIKRING AV EFFEKTIVE JURIDISKE OG REGULATORISKE RAMMER FOR SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL	7
II. STATEN SOM EIER	8
III. LIKEBEHANDLING AV AKSJONÆRER	9
IV. FORHOLDET TIL INTERESSEENTER	10
V. ÅPENHET OG INNSYN	11
VI. STYRETS ANSVAR I SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL	12
KOMMENTARER TIL KAPITTEL I: SIKRING AV EFFEKTIVE JURIDISKE OG REGULATORISKE RAMMER FOR SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL	13
KOMMENTARER TIL KAPITTEL II: STATEN SOM EIER	17
KOMMENTARER TIL KAPITTEL III: LIKEBEHANDLING AV AKSJONÆRER	24
KOMMENTARER TIL KAPITTEL IV: FORHOLDET TIL INTERESSEENTER	27
KOMMENTARER TIL KAPITTEL V: ÅPENHET OG INNSYN	30
KOMMENTARER TIL KAPITTEL VI: STYRETS ANSVAR I SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL	34

TAKK

Jeg vil gjerne rette en takk til alle medlemmene av OECDs Working Group on Corporate Governance of State-Owned Assets, og særlig gruppens leder, Lars-Johan Cederlund, og hans stedfortredere, Anita Rying og Eric Preiss, hvis store engasjement og fagkunnskap har gjort dette prosjektet til en suksess. Jeg vil også gjerne takke alle tjenestemenn og eksperter fra hele verden som har deltatt i samrådene, sendt inn kommentarer og på annen måte bidratt til å sikre kvaliteten på og relevansen av *OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel*.

En særlig takk skyldes deltakerne på de to samrådsmøtene på høyt nivå i Paris i oktober 2004, særlig Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Aboudrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlén, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltch, Wyn Williams, Simon Wong og Mohamed Kahiray Zagloal.

Arbeidet har dessuten hatt stor nytte av bidrag fra eksperter og organisasjoner i form av kommentarer til et langt framskredet utkast, særlig Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M Millstein, Jose Moquillaza, Kallirroi Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghoul, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), Confederation of Polish Employers, Federal Ministry of Finance-Germany, Force Ouvrière, Hong Kong Exchanges and Clearing Limited, Indonesian Capital Market Supervisory Agency, Institute of Internal Auditors (IIA)-Moscow office, Institutional Shareholder Services (ISS), International Organization Of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), International Society of Doctors for the Environment, New Horizons Women's Education Centre, NIKOIL, Polish Forum for Corporate Governance (PFCG), Public Services International, Securities Commission of Armenia, Securities Commission of Malaysia, Syndicat National Autonome des Personnels de l'Administration Publique (SNAPAP), Turkish Industrialists' and Businessmen's Association (TUSIAD) og Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA).

Jeg vil også uttrykke min takknemlighet til OECDs rådgivende organer, Business and Industry Advisory Committee (BIAC) og Trade Union Advisory Committee (TUAC), samt til de internasjonale organisasjonene som har tatt del i prosessen, herunder Den afrikanske utviklingsbank, International Federation of Accountants (IFAC) og International Finance Corporation (IFC). Global Corporate Governance Forum og Verdensbanken har også ytt vesentlige bidrag til arbeidet.

Endelig vil jeg takke alle ansatte ved OECD-sekretariatet i Directorate for Financial and Enterprise Affairs, som har stilt opp for arbeidsgruppen på en helt enestående måte: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard og Ijeoma Inyama.

INNLEDNING

I flere OECD-land står selskaper med statlig eierandel (State-Owned Enterprises – SOE) fortsatt for en vesentlig andel av BNP, av sysselsettingen og av markeds kapitaliseringen. Selskaper med statlig eierandel har dessuten ofte en dominerende stilling innen forsynings- og infrastrukturektoren, dvs. innen f.eks. energi, transport og telekommunikasjon, hvis tjenester er av største betydning for store deler av befolkningen og resten av næringslivet. Følgelig vil styringen av selskaper med statlig eierandel være kritisk for å sikre at de bidrar positivt til et lands samlede økonomiske effektivitet og konkurranseevne. OECDs erfaring har også vist at god eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel er en vesentlig forutsetning for at en privatisering skal være økonomisk effektiv, i og med at privatisering vil gjøre selskapene mer interessante for potensielle kjøpere og øke deres verdi.

En rekke ikke-OECD-land har også en betydelig statlig sektor, som for noens vedkommende til og med er den dominerende faktor i økonomien. Mange av disse landene gjennomfører reformer i organiseringen og styringen av selskaper med statlig eierandel og har ønsket å dele sin erfaring med OECD-landene for å oppnå støtte til reformene på nasjonalt plan.

Det er mot dette bakteppet at OECDs Steering Group on Corporate Governance i juni 2002 ba Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets utarbeide et sett ikke-bindende retningslinjer og beste praksiser for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel. Arbeidsgruppen, som består av representanter for OECDs medlemsland, med observatører fra Verdensbanken og Det internasjonale valutafond (IMF), har gjennomført omfattende samråd i arbeidet med disse retningslinjene. Gruppen har rådført seg med et bredt spekter av berørte parter, som styremedlemmer og administrerende direktører i selskaper med statlig eierandel, statlige revisjonsorganer, fagforeninger og parlamentarikere, og har også hatt meget omfattende samråd med ikke-OECD-land. Et utkast til retningslinjer ble lagt ut på OECDs nettsted til offentlig høring, noe som utløste et stort antall nyttige, konstruktive kommentarer som også er lagt ut på nettsiden.

Disse retningslinjene bør betraktes som et supplement til OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse¹, som de er basert på og er fullt forenlige med. Ettersom retningslinjene er eksplisitt rettet mot problemstillinger som er spesifikt knyttet til eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel, betraktes selskapene ut fra det perspektivet staten som eier vil ha, og fokuserer på politikk som vil sikre god eierstyring og selskapsledelse. Retningslinjene er likevel slett ikke ment å hindre eller fraråde land i eller utenfor OECD fra å iverksette noen privatiseringspolitikk eller -program.

Begrunnelsen for statlig eierskap av kommersielle selskaper har gjennom årene variert fra land til land og fra bransje til bransje, med typiske innslag av både samfunnsmessige, økonomiske og strategiske hensyn. Hensynene kan gå på næringspolitikk, distriktsutvikling, forsyning av offentlige goder eller såkalt “naturlige” monopoler. I løpet av de siste tiårene har imidlertid globaliseringen av markedene, den teknologiske utviklingen og dereguleringen av tidligere monopolistiske markeder gjort en tilpasning og omstrukturering av statlig sektor nødvendig. Denne utviklingen er behandlet i to ferske rapporter fra OECD, som disse retningslinjene i stor grad er basert på².

For å kunne ivareta sitt eieransvar kan staten ha nytte av verktøy utviklet for privat sektor, deriblant også OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse. Dette gjelder særlig børsnoterte selskaper med statlig eierandel. Imidlertid vil enkelte styringsmessige utfordringer være større for

1. OECD Principles of Corporate Governance, 2004.

2. “The Corporate Governance of State-Owned Enterprises in OECD countries”, OECD, 2005 og “Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries”, OECD, 2003.

selskaper med statlig eierandel enn for andre. En av utfordringene er at utilbørlig aktiv og politisk motivert eierinnblanding kan være like belastende for selskaper med statlig eierandel, som et helt passivt eller fjernt eierskap fra statens side. Ansvarer kan også være utvannet. Selskaper med statlig eierandel er ofte skjermet mot to av de største truslene som er helt vesentlige for å øve kontroll med ledelsen i selskaper i privat sektor, nemlig oppkjøp og konkurs. Mer grunnleggende skyldes styringsmessige problemer i selskaper med statlig eierandel at ansvaret for resultatene er fordelt på en lang rekke ansvarsledd (ledelse, styre, eierskapsenheter, departementer, regjering), uten noen klart, lett identifiserbare – eller fjerne – hovedansvarlige. Å få en struktur på dette intrikate nettet av ansvarsforhold for å sikre effektiv beslutningstaking og eierstyring og selskapsledelse, er en utfordring.

I og med at retningslinjene er ment som generelle råd som regjeringene kan støtte seg på i arbeidet med å bedre resultatene i selskaper med statlig eierandel, bør beslutningen om å la retningslinjene ligge til grunn for styringen av et bestemt selskap gjøres på et helt pragmatisk grunnlag. Retningslinjene er primært rettet mot selskaper med statlig eierandel som har en særskilt selskapsform (dvs. atskilt fra offentlig forvaltning) og har en kommersiell virksomhet (dvs. får mesteparten av sine inntekter fra salg og gebyrer), enten de har en samfunnspolitisk målsetting i tillegg eller ikke. Selskapene kan være i en konkurranseutsatt del av økonomien, eller i en del av økonomien som er skjermet mot konkurranse. Der det er nødvendig, skiller retningslinjene mellom børsnoterte og unoterte selskaper med statlig eierandel, eller mellom heleide, majoritetside og minoritetside selskaper ettersom problemstillingene i forbindelse med eierstyring og selskapsledelse vil variere fra en kategori til en annen. Retningslinjene kan også brukes på disse selskaperes datterselskaper, enten de er børsnotert eller ikke.

Selv om retningslinjene primært er beregnet på kommersielle selskaper under statlig eller delstatlig eierskap, har myndighetene full anledning til også å anvende dem på selskaper med regionale, fylkeskommunale eller kommunale eiere. De kan også være nyttige for ikke-kommersielle selskaper med statlig eierandel som i det vesentlige har særlige samfunnspolitiske formål, enten de har form som selskap eller ikke. Det er i regjeringenes og offentlighetens interesse at alle disse kategoriene selskaper med statlig eierandel blir drevet på en profesjonell måte og har en god eierstyringspraksis.

Gjennom hele teksten til retningslinjene viser “selskaper med statlig eierandel” til selskaper hvor staten har vesentlig kontroll, enten gjennom fullt eierskap, majoritetserskap eller en vesentlig minoritetsandel. Imidlertid vil store deler av retningslinjene også være nyttige i tilfeller hvor staten eier en relativt liten andel i et selskap, men likevel bør opptre som en ansvarlig, informert aksjonær. Begrepet “eierskapsenhet” viser til den statlige enheten som har ansvar for å utøve statens eierrettigheter, enten det er et bestemt direktorat, et uavhengig organ eller annet. Endelig er begrepet “styre”, som i OECDs prinsipper, i dette dokument ment å omfatte alle de nasjonale styremodellene som finnes i OECD- og ikke-OECD-land. I det typiske doble styrestruktursystemet som enkelte land har, viser “styre” til “tilsynsorganet” og “utøvende organ” til “styringsorganet”³.

Dokumentet er todelt. Retningslinjene i første del av dokumentet dekker følgende områder: I) Sikring av effektive juridiske og regulatoriske rammer for selskaper med statlig eierandel, II) Staten som eier, III) Likebehandling av aksjonærer, IV) Forholdet til interessenter, V) Åpenhet og innsyn, og VI) Styrets ansvar i selskaper med statlig eierandel. Hver del innledes med en enkelt retningslinje i fet, kursivert tekst etterfulgt av et antall understøttende delretningslinjer. I dokumentets annen del suppleres retningslinjene med kommentarer som redegjør for begrunnelsen for retningslinjene. Kommentarene kan også inneholde beskrivelser av dominerende trender, forslag til alternative

³ *Merknad fra Nærings- og handelsdepartementets eierskapsavdeling:* Anbefalingen må leses med det forbehold at det norske systemet med styre og bedriftsforsamling ikke er direkte sammenlignbart med andre land hvor det vanlig med såkalt “one-tier board” eller “two-tier board”. For eksempel i den kontekst det vises til i siste avsnitt i kommentarer til kapittel 5 B er det eierskapsavdelingens vurdering at det norske systemet ligner mer på et system med et enkelt styrestruktursystem.

metoder for å gjennomføre retningslinjene og eksempler som kan være nyttige når retningslinjene skal iverksettes.

I. SIKRING AV EFFEKTIVE JURIDISKE OG REGULATORISKE RAMMER FOR SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL

I markeder hvor selskaper med statlig eierandel konkurrerer med selskaper fra privat sektor, bør de juridiske og regulatoriske rammene for selskaper med statlig eierandel sikre et felles sett med spilleregler slik at markedsvridninger unngås. Regelverket bør bygge på og være fullt forenlig med OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.

- A.** Det må skilles klart mellom statens eierskapsfunksjon og andre statlige funksjoner som kan påvirke vilkårene for selskaper med statlig eierandel, særlig med henblikk på markedsregulering.
- B.** Regjeringene bør søke å forenkle og strømlinjeforme driftspraksis og selskapsform for selskaper med statlig eierandel. Selskapsformen bør gjøre det mulig for kreditorer å inn drive fordringer og begjære selskapet konkurs.
- C.** Forpliktelser og ansvar som et selskap med statlig eierandel må påta seg hva offentlige tjenester angår, ut over det som er allment akseptert standard, bør være klart påbudt ved lov eller forskrift. Offentligheten bør være informert om disse forpliktelsene og ansvaret, og det bør være åpenhet omkring dekningen av kostnadene forbundet med det.
- D.** Selskaper med statlig eierandel bør ikke være unntatt generelle lover og forskrifter. Interessenter, herunder konkurrenter, bør ha tilgang til effektive klageordninger og få en rettferdig klagebehandling dersom de mener at deres rettigheter er blitt krenket.
- E.** De juridiske og regulatoriske rammene bør være tilstrekkelig fleksible til at kapitalstrukturen i selskaper med statlig eierandel kan tilpasses når dette er nødvendig for å nå selskapets målsettinger.
- F.** Selskaper med statlig eierandel bør tilbys konkurransedyktige vilkår når det gjelder tilgang til finansiering. Deres forhold til banker, finansinstitusjoner og andre selskaper med statlig eierandel bør utelukkende være basert på forretningsmessige hensyn.

II. STATEN SOM EIER

Staten bør opptre som en informert, aktiv eier og utarbeide en klar, konsekvent eierskapspolitikk som sikrer at selskaper med statlig eierandel styres på en åpen og ansvarlig måte, med nødvendig profesjonalitet og effektivitet.

- A. Regjeringen bør utarbeide og offentliggjøre en eierskapspolitikk som fastsetter de overordnede målsettingene for det statlige eierskapet, statens rolle i eierstyringen og selskapsledelsen i selskaper med statlig eierandel og måten den vil gjennomføre sin eierskapspolitikk på.
- B. Regjeringen bør ikke være involvert i den daglige ledelsen av selskaper med statlig eierandel, men gi dem full uavhengighet i driften til å oppnå deres fastsatte målsettinger.
- C. Staten bør la styret i selskaper med statlig eierandel utøve sitt ansvar og overholde deres uavhengighet.
- D. Ansvar for utøvelsen av eierrettighetene bør være klart identifisert innenfor statsforvaltningen. Dette kan gjøres ved å opprette en samordningsenhet eller aller helst ved å sentralisere eierskapsfunksjonen.
- E. Samordnings- eller eierskapsenheten bør stå ansvarlig overfor representative organer, f.eks. nasjonalforsamlingen, og ha et klart definert forhold til relevante offentlige organer, herunder statens øverste revisjonsorganer.
- F. Staten bør som aktiv eier utøve sine eierrettigheter i forhold til det enkelte selskaps juridiske struktur. Dens fremste ansvar bør være:
 - 1. å være representert på generalforsamlinger og stemme for statens aksjer,
 - 2. å opprette godt strukturerte, åpne prosesser for nominasjon til styrene i heleide eller majoritetseide selskaper og delta aktivt i nomineringen til styrene i alle selskaper med statlig eierandel,
 - 3. å utarbeide rapporteringssystemer som muliggjør regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel,
 - 4. avhengig av juridisk system og størrelsen på statens eierandel, å opprettholde en løpende dialog med eksterne revisorer og særlige statlige kontrollorganer,
 - 5. å sikre at godtgjørelsesordningene for styremedlemmer i selskaper med statlig eierandel fremmer selskapets langsiktige interesser og virker tiltrekkende og motiverende for kvalifiserte fagpersoner.

III. LIKEBEHANDLING AV AKSJONÆRER

Staten og selskaper med statlig eierandel bør anerkjenne alle aksjonærers rettigheter og i samsvar med OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse sikre dem likebehandling og lik tilgang til selskapsinformasjon.

- A.** Samordnings- eller eierskapsenheten og selskaper med statlig eierandel bør sikre at alle aksjonærer behandles likt.
- B.** Selskaper med statlig eierandel bør sikre alle aksjonærer en høy grad av innsyn.
- C.** Selskaper med statlig eierandel bør utvikle en aktiv politikk for kommunikasjon og samråd med alle aksjonærer.
- D.** Det bør legges til rette for minoritetsaksjonærenes deltakelse på generalforsamlinger, slik at de kan ta del i grunnleggende selskapsbeslutninger, som valg til styret.

IV. FORHOLDET TIL INTERESSENER

Statens eierskapspolitikk bør fullt ut anerkjenne det ansvar selskaper med statlig eierandel har overfor sine interessenter, og kreve at de rapporterer om sine relasjoner til interessentene.

- A.** Regjeringen, samordnings- eller eierskapsenheten og selskapet selv bør anerkjenne og respektere interessentenes lovfestede eller avtalefestede rettigheter og i så måte støtte seg på OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.
- B.** Børsnoterte eller store selskaper med statlig eierandel, samt selskaper med statlig eierandel som har viktige samfunnspolitiske målsettinger, bør rapportere om sine relasjoner til interessentene.
- C.** Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha plikt til å utarbeide, implementere og kommunisere sine programmer for å sikre etterlevelse av selskapets etiske regler. De etiske reglene bør være basert på nasjonale standarder, være i samsvar med internasjonale forpliktelser og gjelde både for selskapet og for eventuelle datterselskaper.

V. ÅPENHET OG INNSYN

Selskaper med statlig eierandel bør praktisere en høy grad av åpenhet, i samsvar med OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.

- A. Samordnings- eller eierskapsenheten bør utarbeide konsekvente, samlede rapporter om selskaper med statlig eierandel og årlig offentliggjøre en samlet rapport om disse selskapene.
- B. Selskaper med statlig eierandel bør utarbeide effektive rutiner for internrevisjon og opprette en internrevisjonsfunksjon som overvåkes av og rapporterer direkte til styret og revisjonsutvalget eller tilsvarende selskapsorgan.
- C. Selskaper med statlig eierandel, og særlig de store, bør årlig underkastes en uavhengig ekstern revisjon på grunnlag av internasjonale standarder. Egne, statlige kontrollprosedyrer kan ikke erstatte uavhengig ekstern revisjon.
- D. Selskaper med statlig eierandel bør oppfylle samme høye krav til regnskapsførsel og revisjon som børsnoterte selskaper. Store eller børsnoterte selskaper med statlig eierandel bør legge fram finansielle og ikke-finansielle opplysninger i henhold til internasjonalt anerkjente standarder.
- E. Selskaper med statlig eierandel bør legge fram vesentlig informasjon om alle forhold som er omfattet av OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse, og dessuten fokusere på områder av vesentlig betydning for staten som eier og for offentligheten. Slik informasjon kan være:
 - 1. en klar uttalelse til offentligheten om selskapets målsettinger og måloppnåelse,
 - 2. eierstruktur og stemmefordeling i selskapet,
 - 3. eventuelle vesentlige risikofaktorer og tiltak som treffes for å håndtere dem,
 - 4. eventuell finansiell støtte, herunder garantier, mottatt fra staten og forpliktelser inngått på vegne av selskapet,
 - 5. enhver vesentlig transaksjon med nærstående enheter.

VI. STYRETS ANSVAR I SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL

Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha den nødvendige myndighet, kompetanse og objektivitet for å kunne gi ledelsen strategisk veiledning og føre tilsyn med den. Det bør opptre med integritet og stå ansvarlig for sine handlinger.

- A.** Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha et klart mandat og det øverste ansvaret for selskapets resultater. Styret bør stå fullt ut til ansvar overfor eierne, tjene selskapets interesser best mulig og behandle alle aksjonærer likt.
- B.** Styret i selskaper med statlig eierandel bør i utførelsen av sin tilsynsfunksjon og sin funksjon som strategisk veileder overfor ledelsen være underlagt målsettingene fastsatt av regjeringen og eierskapsenheten. Det bør ha myndighet til å ansette og avsette administrerende direktør.
- C.** Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha en sammensetning som sikrer objektive, uavhengige vurderinger. God praksis tilsier at styreleder bør være en annen person enn administrerende direktør.
- D.** Dersom representasjon av de ansatte i styret er påbudt, bør det utarbeides ordninger som sikrer at deres representasjon utøves effektivt og bidrar til å styrke styrets kompetanse, kunnskap og uavhengighet.
- E.** Styret i selskaper med statlig eierandel bør om nødvendig opprette spesialiserte utvalg eller komiteer som styret som helhet kan støtte seg på utførelsen av sine oppgaver, særlig med hensyn til revisjon, risikostyring og lønn.
- F.** Styret i selskaper med statlig eierandel bør foreta en årlig evaluering av utførelsen av sine oppgaver.

KOMMENTARER TIL KAPITTEL I: SIKRING AV EFFEKTIVE JURIDISKE OG REGULATORISKE RAMMER FOR SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL

I markeder hvor selskaper med statlig eierandel konkurrerer med selskaper fra privat sektor, bør de juridiske og regulatoriske rammene for selskaper med statlig eierandel sikre et felles sett med spilleregler slik at markedsvidninger unngås. Regelverket bør bygge på og være fullt forenlig med OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.

Selskaper med statlig eierandel opererer ofte innenfor komplekse juridiske og regulatoriske rammer. Dersom regelverket ikke er konsekvent og sammenhengende, kan dette lett resultere i kostbare markedsvidninger og undergrave både ledelsens ansvar og ansvaret til staten som eier. En klar ansvarsdeling mellom myndigheter, strømlinjeforming av selskapsformene samt sammenhengende og konsekvente regulatoriske rammer vil legge til rette for bedre eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel.

A. Det må skilles klart mellom statens eierskapsfunksjon og andre statlige funksjoner som kan påvirke vilkårene for selskaper med statlig eierandel, særlig med henblikk på markedsregulering.

Staten har ofte en dobbeltrolle – på den ene siden som markedsregulator, på den annen side som eier av selskaper med kommersiell virksomhet, særlig i de nylig deregulerte og ofte delprivatiserte nettverksindustriene. Der dette er tilfellet, er staten på samme tid både en betydelig markedsaktør og ”dommer”. Et fullt forvaltningsmessig skille mellom eierskapsansvar og markedsreguleringsansvar er derfor en grunnleggende forutsetning for å sikre like spilleregler for selskaper med statlig eierandel og private selskaper og unngå konkurransevidning. Dette skillet er også nedfelt i OECDs prinsipper for reguleringsreform (OECD Principles of Regulatory Reform).

En annen situasjon hvor dette er viktig, er når selskaper med statlig eierandel brukes som et næringspolitisk instrument. Dette kan lett føre til forvirring og interessekonflikt mellom statens næringspolitiske oppgaver og eierskapsoppgaver, særlig hvis ansvaret for næringspolitikk og eierskapsfunksjoner ligger hos samme bransje- eller sektordepartement. Et skille mellom næringspolitiske funksjoner og eierskapsfunksjoner vil styrke statens identitet som eier og fremme åpenhet omkring fastsettelsen av målsettinger og overvåkingen av resultater. Et slikt skille er imidlertid ikke til hinder for nødvendig samordning mellom de to funksjonene.

For å forebygge interessekonflikter er det også nødvendig å sikre et klart skille mellom eierskapsfunksjonen og enhver enhet innenfor statsforvaltningen som kan være kunder hos eller viktige leverandører for selskaper med statlig eierandel. Generelle regler for anskaffelser må få anvendelse på både selskaper hvor staten har en eierandel, og andre selskaper. Både juridiske og ikke-juridiske hindre for en rettferdig konkurranse om anskaffelser bør fjernes.

I gjennomføringen av et reelt skille mellom statens ulike roller i forhold til selskaper hvor den har en eierandel, bør både faktiske og tilsynelatende interessekonflikter tas i betraktning.

B. Regjeringene bør søke å forenkle og strømlinjeforme driftspraksis og selskapsform for selskaper med statlig eierandel. Selskapsformen bør gjøre det mulig for kreditorer å inndrive fordringer og begjære selskapet konkurs.

Selskaper med statlig eierandel kan ha en spesifikk selskapsform som skiller seg fra andre selskaper, enten for å gjenspeile bestemte målsettinger eller samfunnshensyn eller for å sikre visse interessenter særlig beskyttelse. Dette gjelder særlig ansatte hvis godtgjørelse kan fastsettes ved forskrift eller av reguleringsorganer, og som innrømmes særlige pensjonsrettigheter og et oppsigelsesvern tilsvarende det offentlige tjenestemenn har. I en rekke tilfeller vil selskaper med statlig eierandel nettopp ved sin særlige selskapsform i stor grad også ha beskyttelse mot insolvens-

eller konkursbehandling. Noen ganger vil dette være grunnet i behovet for å sikre kontinuitet i leveringen av offentlige tjenester.

I slike tilfeller kan selskaper med statlig eierandel ofte skille seg fra private aksjeselskaper ved i) styrets, ledelsens og departementenes respektive myndighet og fullmakter, ii) styrets sammensetning og struktur, iii) i hvilket omfang visse interessenter, nærmere bestemt ansatte, innrømmes en hørings- eller beslutningsrett, iv) krav om åpenhet og, som nevnt over, i hvilken grad de har beskyttelse mot insolvens- og konkursbehandling osv. Selskaper med statlig eierandel vil ofte ha en selskapsform som strengt definerer virksomheten selskapet driver, noe som hindrer dem i å diversifisere eller utvide sin virksomhet til nye sektorer og/eller andre land. Disse begrensningene er fastsatt med rette, for å forebygge misbruk av offentlige midler, sette en stopper for overdrevent ambisiøse vekststrategier eller forhindre at selskaper med statlig eierandel kan føre sensitiv teknologi ut av landet.

Selskapsformene for selskaper med statlig eierandel har i en del land vært gjenstand for betydelige endringer som følge av deregulering og den økte granskningen av statsstøtte og kryssubsidiering. Begrensningene på hva slags virksomhet selskaper med statlig eierandel har anledning til å drive, i kraft av sin selskapsform, er blitt myket opp. I enkelte land har endringene i selskapsform blitt ledsaget av at staten har påtatt seg forpliktelser i forhold til arbeidstakernes rettigheter, nærmere bestemt deres pensjonsrettigheter.

I strømlinjeformingen av selskapsformen for selskaper med statlig eierandel bør regjeringene i størst mulig grad ta utgangspunkt i eksisterende selskapslovgivning og unngå å etablere en spesifikk selskapsform med mindre dette er absolutt nødvendig for selskapets formål. En strømlinjeforming av selskapsformen vil øke åpenheten og oversiktligheten gjennom "benchmarking". Det vil også gi likere vilkår i forhold til konkurrenter fra privat sektor i et stadig mer deregulert og konkurranseutsatt marked.

Strømlinjeformingen bør særlig rette seg mot selskaper med statlig eierandel som har en kommersiell virksomhet og opererer i konkurranseutsatte, åpne markeder. Arbeidet her bør fokusere på å sikre at de metoder og virkemidler som normalt er tilgjengelig for private eiere, også blir tilgjengelige for staten som eier. Strømlinjeformingen bør derfor primært rette seg mot den rollen og myndigheten selskapets styringsorganer har, i tillegg til forpliktelsene til åpenhet og innsyn.

Dersom det er for komplisert å gjøre endringer i selskapsformen for selskaper med statlig eierandel, vil en annen mulighet være å strømlinjeforme selskapenes driftspraksis, gjøre en del spesifikke forskrifter mindre spesifikke, dvs. utvide deres gyldighet eller virkeområde slik at de også dekker selskaper med statlig eierandel som har en særlig selskapsform, eller anmode selskaper med statlig eierandel om frivillig å etterkomme kravene i de spesifikke forskriftene, særlig kravene om åpenhet.

C. Forpliktelser og ansvar som et selskap med statlig eierandel må påta seg hva offentlige tjenester angår, ut over det som er allment akseptert standard, bør være klart påbudt ved lov eller forskrift. Offentligheten bør være informert om disse forpliktelsene og ansvaret, og det bør være åpenhet omkring dekningen av kostnadene forbundet med det.

I en del tilfeller forventes det at selskaper med statlig eierandel påtar seg et bestemt sosialt eller samfunnspolitisk ansvar eller forpliktelser. I noen land vil dette omfatte regulering av prisene som selskaper med statlig eierandel må selge sine produkter og tjenester for. Et slikt særlig ansvar og slike særlige forpliktelser kan være mer omfattende enn det som er gjengs norm for kommersiell virksomhet og bør derfor være klart påbudt ved og begrunnet i lov eller forskrift. De bør fortrinnsvis også framgå av selskapets vedtekter.

Det bør gis klar informasjon til markedet og offentligheten om disse forpliktelsenes art og omfang, samt om deres samlede konsekvenser for selskapets ressurser og økonomiske resultater.

Det er også viktig at kostnadene forbundet med dette er klart identifisert og tilstrekkelig kompensert over statsbudsjettet med hjemmel i spesifikke lovbestemmelser og/eller gjennom kontraktsmessige ordninger, f.eks. management- eller service-avtaler. Vederlaget må struktureres slik at markedsvridning unngås. Dette er særlig viktig der de berørte selskapene befinner seg i den konkurranseutsatte del av økonomien.

D. Selskaper med statlig eierandel bør ikke være unntatt generelle lover og forskrifter. Interessenter, herunder konkurrenter, bør ha tilgang til effektive klageordninger og få en rettferdig klagebehandling dersom de mener at deres rettigheter er blitt krenket.

Erfaringen viser at selskaper med statlig eierandel i en del land er unntatt en rekke lover og forskrifter, herunder i noen få tilfeller fra konkurranselovgivningen. Selskaper med statlig eierandel kommer ofte ikke inn under konkurslovgivningen, og kreditorene kan noen ganger ha problemer med å få håndhevet sine avtaler og inndrive betaling. Slike unntak fra alminnelige lovbestemmelser bør i størst mulig grad unngås for å unngå markedsvridninger og ansvarliggjøre ledelsen. Verken selskaper med statlig eierandel eller staten som eier bør være beskyttet mot rettslig forfølgning eller mot reguleringsmyndighetene dersom de bryter loven. Interessentene bør ha mulighet for å iverksette rettslige skritt overfor staten som eier og i så tilfelle være sikret en rimelig og rettferdig behandling i rettsvesenet.

E. De juridiske og regulatoriske rammene bør være tilstrekkelig fleksible til at kapitalstrukturen i selskaper med statlig eierandel kan tilpasses når dette er nødvendig for å nå selskapets målsettinger.

Kapitalstrukturen er noen ganger så rigid at det er vanskelig for et selskap med statlig eierandel å utvikle eller oppfylle sine målsettinger. Staten som eier bør utvikle en overordnet politikk og sikre ordninger som tillater hensiktsmessige endringer i kapitalstrukturen til selskaper med statlig eierandel.

Hva eierskapsfunksjonen angår, kan disse ordningene omfatte mulighet for en fleksibel tilpasning, innenfor klare grenser, av kapitalstrukturen til selskaper med statlig eierandel. Innenfor visse grenser vil dette for eksempel kunne muliggjøre en indirekte overføring av kapital fra et selskap med statlig eierandel til et annet, f.eks. gjennom en form for reinvestering av mottatt utbytte eller framskaffing av kapital til konkurransedyktige markedsvilkår.

Ordningene bør respektere nasjonalforsamlingens budsjettmyndighet, det aktuelle nivået på statens eierskap samt sikre generell åpenhet i budsjettssystemet. Enhver endring i kapitalstrukturen i et selskap med statlig eierandel bør klart være i tråd med statens mål for sitt eierskap og med de særlige forholdene ved det aktuelle selskapet. Beslutningene bør være tilstrekkelig godt dokumentert til at det er mulig å utføre effektiv kontroll ved revisjon eller gransking av nasjonalforsamlingen. Endelig bør slike ordninger være begrenset og være underlagt grundig tilsyn for å unngå enhver form for kryssubsidiering via kapitaloverføringer.

F. Selskaper med statlig eierandel bør tilbys konkurransedyktige vilkår når det gjelder tilgang til finansiering. Deres forhold til banker, finansinstitusjoner og andre selskaper med statlig eierandel bør utelukkende være basert på forretningsmessige hensyn.

Kreditorer og styret forutsetter ofte at selskaper med statlig eierandel har en underforstått statsgaranti for forpliktelser selskapet inngår. Denne situasjonen har i mange tilfeller ført til en uforholdsmessig stor gjeldsbyrde, sløsing med ressurser og markedsvridning, til skade både for kreditorer og skattebetalerne. Videre har banker og andre finansinstitusjoner med statlig eierandel i noen land hatt tendens til å være blant disse selskapenes største om ikke den aller største kreditoren. I et slikt miljø vil det lett kunne oppstå interessekonflikter. Dette kan føre til mislighold av lån i banker med statlig eierandel ettersom selskapet lett kan føle at det ikke trenger å tilbakebetale lånet. Dermed

kan selskaper med statlig eierandel unnslippe markedets kontroll og press slik at deres insentivstruktur fordreies.

Det må være et klart skille mellom statens ansvar i forhold til kreditorene og det ansvar som påhviler selskaper med statlig eierandel i så måte. Staten gir ofte selskaper med statlig eierandel garantier for å kompensere for sin manglende evne til å sikre dem egenkapital, men denne muligheten blir ofte svært misbrukt. Som et prinsipp bør staten ikke automatisk garantere for forpliktelser inngått av selskaper med statlig eierandel. God praksis med hensyn til åpenhet og honorering av statlige garantier bør også utarbeides, og selskaper med statlig eierandel bør oppmuntres til å gå ut på kapitalmarkedene for å skaffe finansiering.

Det bør utarbeides ordninger for å håndtere interessekonflikter og sikre at selskaper med statlig eierandel utvikler relasjoner til banker med statlig eierandel, andre finansinstitusjoner og andre selskaper med statlig eierandel, som er basert utelukkende på kommersielle hensyn. Banker med statlig eierandel bør innrømme selskaper med statlig eierandel kreditt på samme vilkår som private selskaper tilbys. Ordningene bør også inneholde begrensninger og sikre nøye kontroll med styremedlemmer i selskaper med statlig eierandel som samtidig er styremedlemmer i banker med statlig eierandel.

KOMMENTARER TIL KAPITTEL II: STATEN SOM EIER

Staten bør opptre som en informert, aktiv eier og utarbeide en klar, konsekvent eierskapspolitikk som sikrer at selskaper med statlig eierandel styres på en åpen og ansvarlig måte, med nødvendig profesjonalitet og effektivitet.

For å kunne utføre sine eierskapsfunksjoner bør regjeringen basere seg på de standardene for eierstyring og selskapsledelse som gjelder i privat og offentlig sektor, særlig OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse, som også gjelder for selskaper med statlig eierandel. I tillegg til OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse er det enkelte særlige aspekter ved styringen av selskaper med statlig eierandel som enten fortjener særlig oppmerksomhet eller som bør dokumenteres i nærmere detalj som en rettesnor for selskapets styre, ledelse og den statlige enheten som er ansvarlig for å utøve statens eierrettigheter, slik at de kan utøve sine respektive roller effektivt.

A. Regjeringen bør utarbeide og offentliggjøre en eierskapspolitikk som fastsetter de overordnede målsettingene for det statlige eierskapet, statens rolle i eierstyringen og selskapsledelsen i selskaper med statlig eierandel og måten den vil gjennomføre sin eierskapspolitikk på.

Målsettingene for det statlige eierskapet er ofte så mange og motsetningsfylte at staten blir svært passiv i sin utøvelse av eierskapsfunksjonene, eller motsatt, blander seg inn i saker eller diskusjoner som hører inn under selskapet og dets styrende organer.

For at staten skal kunne posisjonere seg klart som eier, bør den fastsette klare, prioriterte målsettinger. Målsettingene kan blant annet være å unngå markedsvridding og drive økonomisk lønnsomt, uttrykt i form av bestemte mål, f.eks. avkastning og utbyttepolitikk. I fastsettelsen av målsettingene kan det være nødvendig å inngå kompromisser, f.eks. mellom aksjonærverdi, offentlig tjenesteyting og endog jobbsikkerhet. Staten bør derfor gå ett skritt videre enn bare å definere sine hovedmålsettinger som eier; den bør også opplyse om sine prioriteringer og klargjøre hvordan slike kompromisser skal håndteres. I denne forbindelse bør staten unngå å blande seg inn i driften, og derved respektere styrets uavhengighet. En klar eierskapspolitikk vil bidra til å unngå situasjoner hvor selskaper med statlig eierandel gis for stor selvstendighet i fastsettelsen av sine målsettinger eller i defineringen av arten og omfanget av sine forpliktelser som leverandør av offentlige tjenester.

Videre bør staten bestrebe seg på å være konsekvent i sin eierskapspolitikk og unngå å endre sine overordnede målsettinger for ofte. En tydelig, konsekvent og uttrykt eierskapspolitikk vil sikre selskapet selv, markedet og offentligheten forutsigbarhet og en klar forståelse av hva staten vil med sitt eierskap og av dens langsiktige engasjement.

I utarbeidelsen og oppdateringen av statens eierskapspolitikk bør regjeringene benytte seg av offentlige høringer i nødvendig omfang. Eierskapspolitikken og de tilhørende selskapsmålsettingene bør være offentlige dokumenter som offentligheten kan få tilgang til, og de bør distribueres bredt til alle relevante departementer, organer, styret og ledelsen i de aktuelle selskapene samt til den lovgivende forsamling.

Det er også viktig at berørte tjenestemenn tar eierskapspolitikken til følge, og at generalforsamlingen i selskapet, styret og toppledelsen stiller seg bak selskapets forretningsvisjon.

B. Regjeringen bør ikke være involvert i den daglige ledelsen av selskaper med statlig eierandel, men gi dem full uavhengighet i driften til å oppnå deres fastsatte målsettinger.

Den beste måten staten kan utøve sitt eierskap på en aktiv, informert måte på, er å ha en klar, konsekvent eierskapsstrategi, en strukturert prosess for utvelgelse av styremedlemmene og effektiv

utøvelse av etablerte eierskapsrettigheter. Enhver form for innblanding i den daglige driften av selskaper med statlig eierandel bør unngås.

Eierskaps- eller samordningsenhetens evne til å instruere selskapet eller dets styre bør være begrenset til spørsmål og politikk som vedrører strategi. Det bør være offentlig tilgjengelig og spesifisert på hvilke områder og hvilke typer beslutninger eierskaps- eller samordningsenheten har myndighet til å gi instruks.

På samme måte bør det også settes strenge grenser for ethvert annet statlig organs mulighet for å gripe inn i den daglige ledelsen av selskaper med statlig eierandel.

C. Staten bør la styret i selskaper med statlig eierandel utøve sitt ansvar og overholde deres uavhengighet.

I nomineringen til og valg av styre bør eierskapsenheten fokusere på styrets behov for å utøve sitt ansvar på en profesjonell og uavhengig måte. Som fastsatt i OECD-prinsippene er det viktig at det enkelte styremedlem i utførelsen av sine plikter ikke opptre som representant for dem han eller hun ble oppnevnt av. Uavhengighet fordrer at alle styremedlemmer utfører sine plikter upartisk overfor alle aksjonærer. Bortsett fra der dette er i samsvar med selskapets stiftelsesdokument eller dets uttalte målsettinger, innebærer dette at styremedlemmene ikke bør ledes av politiske hensyn i utøvelsen av sine styreverv.

Der staten er kontrollerende eier, har den en unik mulighet for å nominere og velge styremedlemmene uten de andre aksjonærenes samtykke. Med denne legitime retten følger et stort ansvar for å identifisere, nominere og velge styret. I denne prosessen – og for å redusere potensielle interessekonflikter til et minimum – bør eierskapsenheten unngå å velge for mange styremedlemmer fra statsforvaltningen. Dette gjelder særlig selskaper hvor staten er deleier, og selskaper med statlig eierandel i konkurranseutsatte næringer. En del land har besluttet å unngå å nominere eller velge noen fra eierskapsenheten eller andre statlige tjenestemenn til styret i selskaper med statlig eierandel. Dermed fratar man helt klart regjeringen muligheten til å gripe direkte inn i selskapets forretninger eller ledelse og begrenser også statens ansvar for vedtak som fattes i styret i selskaper med statlig eierandel.

Ansatte i eierskapsenheten, fagpersoner fra andre deler av forvaltningen eller fra politiske kretser bør bare velges til styret i selskaper med statlig eierandel dersom de har den kompetansen som kreves av alle styrets medlemmer og ikke opptre som et redskap for utilbørlig politisk påvirkning. De bør ha de samme plikter og ansvar som de andre styremedlemmene og ivareta selskapets og alle dets aksjonærs interesser. Inhabilitetssituasjoner og interessekonflikter bør vurderes grundig, og det bør gis veiledning i hvordan slike situasjoner skal håndteres og løses. Vedkommende fagpersoner bør ikke ha eller kunne mistenkes for å ha for store interessekonflikter. Dette betyr særlig at de ikke må ta del i regulatoriske beslutninger som gjelder samme selskap eller ha bestemte forpliktelser eller restriksjoner som kan hindre dem i å handle til selskapets beste. Mer generelt bør alle potensielle interessekonflikter som vedrører noe medlem av styret, rapporteres til styret, som så bør legge dette fram sammen med informasjon om hvordan det håndterer situasjonen.

Særlig er det nødvendig å avklare forpliktelsene som påhviler statstjenestemenn som er styremedlemmer i et selskap med statlig eierandel, på den ene side personlig, på den annen side som representant for staten. Vedkommende statstjenestemenn kan måtte legge fram informasjon om eventuelt personlig eierskap i selskapet og følge regelverket om innsidehandel. Samordnings- eller eierskapsenheten kan utarbeide etiske retningslinjer for ansatte i eierskapsenheten og andre statstjenestemenn som sitter i styret for selskaper med statlig eierandel. Disse retningslinjene bør også angi hvordan fortrolig informasjon som staten mottar fra disse styremedlemmene, skal håndteres.

Instrukser i form av bredere politiske målsettinger bør kanaliseres gjennom samordnings- eller eierskapsenheten og legges fram som målsettinger for selskapet, og helst ikke pålegges direkte gjennom styredeltakelse. Styret i selskaper med statlig eierandel bør ikke følge opp politiske signaler før de er godkjent av nasjonalforsamlingen eller etter særlige framgangsmåter.

D. Ansvar for utøvelsen av eierrettighetene bør være klart identifisert innenfor statsforvaltningen. Dette kan gjøres ved å opprette en samordningsenhet eller aller helst ved å sentralisere eierskapsfunksjonen.

Det er helt avgjørende at eierskapsfunksjonen blir klart identifisert innenfor statsforvaltningen, enten den er lagt til et sentralt departement som finans- eller økonomidepartementet, til et eget forvaltningsorgan eller til et sektordepartement.

For å sikre eierskapsfunksjonen en klar identitet kan den sentraliseres i en enkelt enhet, som enten kan være uavhengig eller være underlagt et departement. Med denne tilnærmingen blir det mulig å avklare eierskapspolitikken og retningen på den, og samtidig sikre en mer konsekvent gjennomføring. Sentralisering av eierskapsfunksjonen vil også kunne bidra til å styrke og samle relevant kompetanse ved å etablere "pooler" av eksperter på viktige områder, f.eks. innen finansiell rapportering eller nominasjon til styrene. Dermed kan sentralisering virke som en viktig drivkraft i utviklingen av en samlet rapportering om statlig eierskap. Endelig vil sentralisering også være en effektiv måte å sikre at utøvelsen av eierskapsfunksjonene blir klart atskilt fra andre funksjoner staten utøver, særlig markedsregulering og næringspolitikk, som nevnt i retningslinje I.A over.

Dersom eierskapsfunksjonen ikke sentraliseres, må det være et minimumskrav at det etableres en sterk enhet for samordning mellom de ulike forvaltningsorganene som er involvert. Dette vil bidra til å sikre at hvert selskap med statlig eierandel har et klart mandat og mottar koherente meldinger når det gjelder strategisk veiledning eller rapporteringskrav. Samordningsenheten kan harmonisere og samordne tiltakene og politikken som iverksettes av eierskapsorganene i de ulike departementene. Samordningsenheten bør også ha ansvar for å få på plass en overordnet eierskapspolitikk, utarbeide spesifikke retningslinjer og sikre en enhetlig praksis mellom de ulike departementene.

Sentralisering av eierskapsfunksjonen i en enkelt enhet er sannsynligvis mest aktuelt for selskaper med statlig eierandel i konkurranseutsatte sektorer og vil ikke nødvendigvis kunne gjennomføres for selskaper med statlig eierandel som hovedsakelig har samfunnspolitiske målsettinger. Retningslinjene retter seg ikke primært mot disse selskapene, og for dem kan sektordepartementene fortsatt være de enhetene som er mest aktuelle og kompetente til å utøve eierrettigheter som kan være vanskelige å skille fra politiske målsettinger.

Dersom sentralisering av eierskapsfunksjonen vurderes, er det viktig at man i dette unngår å skape et nytt byråkratisk nivå med for stor makt.

Dersom eierskapsfunksjonen ikke kan ivaretas av en enkelt enhet, er det likevel visse nøkkelfunksjoner som kan sentraliseres for å utnytte ekspertisen og sikre uavhengighet fra de enkelte sektordepartementene. Ett område hvor slik delvis sentralisering kan være nyttig, er i nominasjonen av styremedlemmer.

En klar avgrensning av eierskapsfunksjonen bør søkes på ulike styringsnivåer avhengig av hvor eierskapet er lokalisert, det være seg på nasjonalt, regionalt, delstatlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå. Retningslinjene gir ingen anvisninger om på hvilket statlig eller delstatlig nivå selskaper med statlig eierandel bør styres. De sier bare at uansett på hvilket nivå myndigheten ligger, bør eierskapsfunksjonen sentraliseres i eller samordnes av en enkelt enhet. Dersom eierskapet er fordelt på ulike forvaltningsnivåer, er det videre viktig å etterstrebe en harmonisering av eierskapspraksisen. Endelig forutsetter ikke en sentralisering av eierskapsfunksjonen en sentralisering av det juridiske eierskapet.

E. Samordnings- eller eierskapsenheten bør stå ansvarlig overfor representative organer, f.eks. nasjonalforsamlingen, og ha et klart definert forhold til relevante offentlige organer, herunder statens øverste revisjonsorganer.

Forholdet mellom samordnings- eller eierskapsenheten og andre statlige organer bør være klart definert. En rekke statlige organer, departementer eller forvaltninger har forskjellige roller i forhold til det enkelte selskap med statlig eierskap. For å øke offentlighetens tillit til måten staten forvalter eierskapet til selskapet på, er det viktig at de ulike rollene avklares og forklares for offentligheten.

Særlig bør eierskapsenheten sikre samarbeid og kontinuerlig dialog med statens øverste revisjonsorganer, som har ansvaret for å kontrollere alle selskaper med statlig eierandel. Den bør støtte statens revisjonsorgan i dens arbeid og treffe de tiltak som revisjonens konklusjoner tilsier. I dette arbeidet bør den legge Lima-erklæringen (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) fra INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) til grunn.

Samordnings- eller eierskapsenheten bør også holdes klart ansvarlig for den måten den utøver statens eierskapsfunksjon på. Den bør stå direkte eller indirekte ansvarlig for organer som representerer offentligheten, som nasjonalforsamlingen. Ansvaret overfor den lovgivende forsamling bør være klart definert, likesom selskapenes eget ansvar, som ikke må bli utvannet som følge av at det foreligger et mellomliggende ansvarsnivå.

Ansvaret må gå ut over det å sikre at utøvelsen av eierskapet ikke griper inn i den lovgivende forsamlings prerogativer i forhold til budsjettpolitikken. Eierskapsenheten bør rapportere om hva den har oppnådd med sin utøvelse av det statlige eierskapet og om oppnåelsen av statlige målsettinger i så henseende. Den bør legge fram kvantitativ, pålitelig informasjon for offentligheten og dennes representanter om hvordan ledelsen av selskaper med statlig eierandel ivaretar eiernes interesser. Særlige ordninger som midlertidige eller faste utvalg kan opprettes for å sikre dialog mellom samordnings- eller eierskapsenheten og den lovgivende forsamling. Når det gjelder høringer i nasjonalforsamlingen, bør fortrolige saker behandles etter egne prosedyrer i fortrolige eller lukkede møter. Selv om dialog er allment anerkjent som en nyttig framgangsmåte, kan dialogens form, hyppighet og innhold variere etter forfatning og parlamentariske tradisjoner og roller.

Rapporteringsplikten bør ikke medføre en utilbørlig begrensning av samordnings- eller eierskapsenhets uavhengighet i utøvelsen av sitt ansvar. For eksempel bør tilfellene hvor samordnings- eller eierskapsenheten har behov for å innhente forhåndsgodkjenning fra den lovgivende forsamling være begrenset og omfatte vesentlige endringer i den overordnede eierskapspolitikken, vesentlige endringer i omfanget av statlig sektor og vesentlige transaksjoner (investeringer og desinvesteringer).

Mer generelt bør eierskapsenheten nyte en viss grad av fleksibilitet i forhold til sitt ansvarlige departement i måten den organiserer seg på og treffer sine beslutninger med hensyn til prosedyrer og prosesser. Eierskapsenheten kan også nyte relativ uavhengighet i budsjettsaker, med en viss fleksibilitet når det gjelder å rekruttere, avlønne og sikre seg nødvendig ekspertise, herunder fra privat sektor.

F. Staten bør som aktiv eier utøve sine eierrettigheter i forhold til det enkelte selskaps juridiske struktur.

For å unngå utilbørlig politisk innblanding eller et passivt statlig eierskap er det viktig at samordnings- eller eierskapsenheten fokuserer på den faktiske utøvelsen av eierrettighetene. Staten bør som eier typisk opptre som en storaksjonær der den er i en stilling hvor den kan øve en vesentlig innflytelse over selskapet og være en informert og aktiv aksjonær dersom den er minoritets-eier. Staten bør utøve sine rettigheter for å beskytte sitt eierskap og optimere sine verdier.

I henhold til OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse har aksjonærer fire grunnleggende rettigheter: 1) å være til stede og stemme på generalforsamlingen, ii) å få, jevnlig og til rett tid, tilstrekkelig, relevant informasjon om selskapet, iii) å velge og avsette medlemmer av styret, og iv) å godkjenne ekstraordinære transaksjoner. Samordnings- eller eierskapsenheten bør utøve disse rettighetene til fulle og med forstand slik at den øver nødvendig innflytelse over selskaper med statlig eierandel uten å blande seg inn i den daglige ledelsen av dem. Dersom styringen og tilsynet med disse selskapene skal være effektiv og troverdig, vil dette i en stor grad avhenge av eierskapsenhetens evne til å gjøre informert bruk av sine aksjonærrettigheter og effektivt utøve sine eierskapsfunksjoner i selskaper med statlig eierandel.

En eierskapsenhet trenger unike kompetanser og bør ha fagpersoner med juridiske, finansielle, økonomiske og ledelsesmessige kvalifikasjoner som har erfaring med forvaltningsansvar. De må også ha full forståelse av sine roller og sitt ansvar som tjenestemenn i forhold til selskaper med statlig eierandel. I tillegg bør selskaper med statlig eierandel trekke inn kompetanse som er relevant for de særlige forpliktelsene som en del av selskapene under deres tilsyn er forpliktet til å ivareta som leverandører av offentlige tjenester. Samordnings- eller eierskapsenheten bør også ha mulighet til å søke ekstern rådgivning og utkontrahere enkelte aspekter ved eierskapsfunksjonen med sikte på å utøve statens eierrettigheter på en bedre måte. De kan f.eks. bruke spesialister for å gjennomføre evaluering, aktivt tilsyn eller avgi stemme med fullmakt på deres vegne der dette anses som nødvendig og hensiktsmessig.

Dens fremste ansvar bør være:

1. å være representert på generalforsamlinger og stemme for statens aksjer,

Staten som eier bør overholde sitt forvaltningsansvar ved å utøve sin stemmerett, eller i det minste gi en forklaring på hvorfor den ikke gjør det. Staten bør ikke befinne seg i en posisjon hvor den ikke har reagert på forslag framsatt på en generalforsamling i et selskap hvor den har en eierandel.

For at staten skal være i stand til å gi uttrykk for sitt standpunkt på saker som er lagt fram for generalforsamlingen for godkjenning, er det nødvendig at samordnings- eller eierskapsenheten organiserer seg slik at den er i stand til å legge fram et informert standpunkt og formidle dette, gjennom generalforsamlingen, til styret i selskaper med statlig eierandel.

Det er viktig å få på plass gode prosedyrer for statens representasjon på generalforsamlingen. Dette kan f.eks. gjøres ved klart å fastslå at samordnings- eller eierskapsenheten representerer statens aksjer.

2. å opprette godt strukturerte, åpne prosesser for nominasjon til styrt i heleide eller majoritetseide selskaper og delta aktivt i nominasjonen til styret i alle selskaper med statlig eierandel,

Samordnings- eller eierskapsenheten bør sikre at selskaper med statlig eierandel har effektive, velfungerende profesjonelle styrer med den nødvendige blanding av kvalifikasjoner for å ivareta sitt ansvar. Dette innebærer bl.a. å etablere en strukturert nominasjonsprosess og spille en aktiv rolle i denne prosessen, noe som vil være lettere å gjennomføre om eierskapsenheten får ansvaret for å organisere statens deltakelse i nominasjonsprosessen.

Nominasjonen av kandidater til styret i selskaper med statlig eierandel bør være åpen, klart strukturert og basert på en vurdering av den bredden av ferdigheter, kvalifikasjoner og erfaring som trengs. Kravene til kvalifikasjoner og erfaring bør klarlegges gjennom en evaluering av det sittende styret og de behov som følger av selskapets langsiktige strategi. Evalueringene bør også vurdere den rollen som de ansattes representant(er) i styret spiller, der dette er påbudt ved lov eller følger av gjensidige avtaler. Baseres nominasjonene på slike eksplisitte kompetansekrav og evalueringer, er det større sannsynlighet for å sikre seg mer profesjonelle, ansvarlige og forretningsorienterte styrer.

Dersom staten ikke er eiere, bør samordnings- eller eierskapsenheten samrå seg med de andre aksjonærene forut for generalforsamlingen. Styret i selskaper med statlig eierandel bør også kunne komme med anbefalinger overfor eierskapsenheten på grunnlag av godkjente styremedlemmers profil, krav til kvalifikasjoner og evalueringen av styremedlemmene. Det kan være nyttig å nedsette nominasjonskomiteer, da dette vil bidra til å fokusere jakten på gode kandidater og strukturere nominasjonsprosessen ytterligere. I en del land anses det også som god praksis å opprette et spesialisert utvalg eller "offentlig styre" for å føre tilsyn med nominasjonene til styrene. Selv om slike utvalg eller offentlige styre kanskje bare har anbefalingsmyndighet, kan de i praksis ha stor påvirkningskraft når det gjelder å øke styrenes uavhengighet og profesjonalitet. Forslag til kandidater bør kunngjøres forut for generalforsamlingen, sammen med informasjon om den enkelte kandidats yrkesbakgrunn og ekspertise.

Det kan også være nyttig for eierskapsenheten å ha en database over kvalifiserte kandidater, som bygges ut i en åpen prosess som fremmer konkurranse mellom kandidatene. Bruken av profesjonelle bemanningsbyråer eller internasjonal utlysning er en annen måte å heve kvaliteten på søkeprosessen på. Dette er metoder for å utvide utvalget av kvalifiserte kandidater til styret i selskaper med statlig eierandel, særlig når det gjelder ekspertise fra privat sektor og internasjonal erfaring. Prosessen kan også medvirke til økt diversitet i styrene og sikre en bedre kjønnsfordeling.

3. å utarbeide rapporteringssystemer som muliggjør regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel,

For at samordnings- eller eierskapsenheten skal kunne ta informerte beslutninger i saker som er av stor betydning for selskapet, bør de se til at de mottar all nødvendig og relevant informasjon i god tid. De bør også opprette ordninger som gjør det mulig å føre løpende tilsyn med virksomheten og resultatene til selskaper med statlig eierandel.

Samordnings- eller eierskapsenheten bør sikre at alle selskaper med statlig eierandel har adekvate systemer for ekstern rapportering på plass. Rapporteringssystemene bør gi samordnings- eller eierskapsenheten et sannferdig bilde av selskapets resultater og finansielle stilling og sette dem i stand til å reagere i tide og være selektive i valg av tiltak.

Samordnings- eller eierskapsenheten bør utarbeide hensiktsmessige ordninger og velge egnede metoder for å vurdere resultatene selskapene med statlig eierandel oppnår i forhold til fastsatte målsettinger. Det kan være nyttig for dem å måle selskapets resultater systematisk opp mot enheter i privat eller offentlig sektor, både innenlands og utenlands. Målingen bør omfatte både produktivitet og effektivitet i utnyttelsen av arbeidskraft, aktiva og kapital. En slik måling vil være spesielt viktig for selskaper med statlig eierandel som opererer i sektorer som er skjermet mot konkurranse ettersom det gir selskapet selv, samordnings- eller eierskapsenheten og offentligheten bedre muligheter for å vurdere dets resultater og gjøre seg tanker om selskapets utvikling.

En adekvat regnskaps- og revisjonskompetanse i samordnings- eller eierskapsenheten vil kunne forbedre overvåkingen av resultatene til selskaper med statlig eierandel ved å sikre hensiktsmessig kommunikasjon med berørte motparter, både finansavdelingene i selskaper med statlig eierandel, eksterne revisorer og statens egne kontrollører.

4. avhengig av juridisk system og størrelsen på statens eierandel, å opprettholde en løpende dialog med eksterne revisorer og særlige statlige kontrollorganer,

Avhengig av lovgivning kan samordnings- eller eierskapsenheten ha anledning til å fremme forslag om og til og med utnevne eksterne revisorer. Når det gjelder heleide selskaper, bør samordnings- eller eierskapsenheten føre en løpende dialog med eksterne revisorer, så vel som med statens egne kontrollører der slike finnes. Denne løpende dialogen kan arte seg som regelmessig informasjonsutveksling, møter eller ad-hoc-diskusjoner når spesifikke problemer oppstår. Eksterne

revisorer vil gi samordnings- eller eierskapsenheten et eksternt, uavhengig, kvalifisert syn på resultatene og den finansielle stillingen til selskaper med statlig eierandel. En løpende dialog mellom eierskapsenheten og eksterne revisorer bør imidlertid ikke gå på bekostning av styrets ansvar.

Der et selskap med statlig eierandel er børsnotert eller deleid, må samordnings- eller eierskapsenheten respektere minoritets eiernes rettigheter og behandle dem rettferdig. Dialogen med eksterne revisorer bør ikke gi samordnings- eller eierskapsenheten noen privilegert informasjon og bør skje i samsvar med regelverket om privilegert og fortrolig informasjon.

5. å sikre at godtgjørelsesordningene for styremedlemmer i selskaper med statlig eierandel fremmer selskapets langsiktige interesser og virker tiltrekkende og motiverende for kvalifiserte fagpersoner.

Det har vært en klar tendens til at godtgjørelsen for styremedlemmer i selskaper med statlig eierandel er brakt nærmere det som praktiseres i privat sektor. Men i de fleste OECD-landene ligger styremedlemmes godtgjørelse fortsatt langt under markedsnivå for den kompetansen og erfaringen som er nødvendig og for det ansvaret styrevervet medfører.

KOMMENTARER TIL KAPITTEL III: LIKEBEHANDLING AV AKSJONÆRER

Staten og selskaper med statlig eierandel bør anerkjenne alle aksjonærers rettigheter og i samsvar med OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse sikre dem likebehandling og lik tilgang til selskapsinformasjon.

Det er i statens interesse å sikre at minoritetsaksjonærer i alle selskaper hvor den har eierinteresser, behandles rettferdig, ettersom selskapets omdømme i så måte vil virke inn på dets evne til å tiltrekke seg ekstern kapital og på dets verdivurdering. Staten bør derfor sikre at de andre aksjonærene ikke oppfatter staten som en ugjennomsiktig, uforutsigbar og urettferdig eier. Staten bør tvert imot gå foran som et godt eksempel og følge beste praksis når det gjelder behandlingen av minoritetsaksjonærer.

A. Samordnings- eller eierskapsenheten og selskaper med statlig eierandel bør sikre at alle aksjonærer behandles rettferdig.

I ethvert selskap med statlig eierandel som også har private aksjonærer, enten de er institusjonelle eller privatpersoner, bør staten anerkjenne deres rettigheter. Både samordnings- eller eierskapsenheten og selskapet selv har interesse av å følge OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse med hensyn til minoritetsaksjonærers rettigheter. Prinsippene fastsetter at *“Minoritetsaksjonærer bør ha vern mot utilbørlige tiltak som direkte eller indirekte iverksettes av kontrollerende aksjonærer eller som er i deres interesse, og bør ha tilgang til effektive klageordninger”*. Prinsippene forbyr også innsidehandel og utilbørlig egenhandel. Endelig antyder kommentarene til OECDs prinsipper at forkjøpsrett og et kvalifisert flertall for visse generalforsamlingsvedtak kan virke forebyggende og beskytte minoritetsaksjonærenes rettigheter.

Der staten er den dominerende aksjonæren, vil den i mange tilfeller kunne få gjennom vedtak på generalforsamlingen uten støtte fra noen andre aksjonærer. Vanligvis vil staten være i en posisjon hvor den kan bestemme styrets sammensetning. Selv om denne beslutningsmyndigheten er en legitim rettighet som nettopp følger av eierskapet, er det viktig at staten ikke utnytter sin rolle som dominerende aksjonær, f.eks. ved å sette opp målsettinger som ikke er til selskapets beste og følgelig vil være til andre aksjonærers ulempe. Misbruk kan f.eks. være upassende transaksjoner med nærstående parter, partiske forretningsbeslutninger eller endringer i kapitalstrukturen til fordel for kontrollerende aksjonærer. Tiltak som kan gjennomføres, omfatter krav om større åpenhet, lojalitetsplikt for styremedlemmer og kvalifisert flertall for visse vedtak i generalforsamlingen.

Samordnings- eller eierskapsenheten bør utarbeide retningslinjer for likebehandling av minoritetsaksjonærer. Den bør sikre at det enkelte selskap, og særlig styret, er fullt klar over betydningen av forholdet til minoritetsaksjonærene og aktivt gjør sitt for å styrke det.

OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse fastsetter at *“potensialet for misbruk er størst der det juridiske systemet tillater, og markedet aksepterer, at kontrollerende aksjonærer utøver en kontroll som ikke står i forhold til det risikonivå de har påtatt seg som eiere, ved å benytte juridiske virkemidler som skiller eierskap fra kontroll”*. Derfor bør regjeringene i størst mulig grad begrense bruken av aksjer med spesielle rettigheter (*“golden shares”*) og være åpne omkring aksjonæravtaler og kapitalstrukturer som tillater en aksjonær å utøve en grad av kontroll som ikke står i forhold til vedkommendes andel i kapitalen i selskapet.

B. Selskaper med statlig eierandel bør sikre alle aksjonærer en høy grad av innsyn.

En helt avgjørende forutsetning for å beskytte minoritetsaksjonærer og andre aksjonærer er å sikre en høy grad av innsyn. OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse *“støtter samtidig rapportering av informasjon til alle aksjonærer for å sikre at alle behandles likt. Der selskaper har*

nære forbindelser til investorer og markedsaktører, må de samtidig passe nøye på å ikke bryte dette grunnleggende prinsippet for likebehandling”.

Minoritetsaksjonærer og andre aksjonærer bør ha tilgang til all nødvendig informasjon for å være i stand til å gjøre informerte investeringsbeslutninger. Samtidig bør storaksjonærer, herunder samordnings- eller eierskapsenheten, ikke misbruke informasjon de måtte få i egenskap av kontrollerende aksjonærer eller styremedlemmer. For unoterte selskaper med statlig eierandel vil andre aksjonærer vanligvis være tydelig identifisert og ofte ha privilegert tilgang til informasjon, f.eks. i kraft av styreverv. Uten hensyn til hvor godt og fyllestgjørende de juridiske og regulatoriske rammene for å sikre innsyn er, bør samordnings- eller eierskapsenheten sikre at alle selskaper som staten har aksjer i, etablerer ordninger og prosedyrer for å sikre enkel og lik tilgang til informasjon for alle aksjonærer.

Det bør være åpenhet omkring alle aksjonæravtaler, herunder informasjonsavtaler som omfatter styremedlemmer.

C. Selskaper med statlig eierandel bør utvikle en aktiv politikk for kommunikasjon og samråd med alle aksjonærer.

Selskaper med statlig eierandel, herunder selskaper som staten har en minoritetsandel i, bør identifisere sine aksjonærer og holde dem behørig og systematisk informert i god tid om vesentlige hendelser og kommende generalforsamlinger. De bør også gi dem tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon i saker som skal opp til behandling. Det er styrets ansvar å sørge for at selskapet oppfyller sin informasjonsplikt overfor aksjonærene. I så måte bør selskaper med statlig eierandel ikke bare overholde eksisterende juridiske og regulatoriske rammer men helst også, der dette er relevant, gå ut over disse for å framstå som troverdige og bygge tillit. Der det er mulig, bør aktivt samråd med minoritetsaksjonærer gjennomføres, da dette vil bidra til å forbedre beslutningsprosessen og gi økt aksept for viktige beslutninger.

D. Det bør legges til rette for minoritetsaksjonærenes deltakelse på generalforsamlinger, slik at de kan ta del i grunnleggende selskapsbeslutninger, som valg til styret.

Minoritetsaksjonærer kan være bekymret for at beslutninger i realiteten treffes utenfor generalforsamlingen eller styremøtene. Dette er en helt legitim bekymring for børsnoterte selskaper med én stor eller kontrollerende aksjonær, men det kan også være aktuelt i selskaper hvor staten er den dominerende aksjonær. Det kan være hensiktsmessig for staten som eier å forsikre minoritetsaksjonærene om at deres interesser blir tatt hensyn til.

OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse understreker da også at retten til å være til stede på generalforsamlinger er en grunnleggende aksjonærrettighet. Med sikte på å oppmuntre minoritetsaksjonærer til å delta aktivt på generalforsamlingen i selskapet og gjøre det lettere for dem å utøve sine rettigheter, kan selskaper med statlig eierandel vedta særlige ordninger, tilsvarende de ordningene OECDs prinsipper anbefaler for børsnoterte selskaper. Slike ordninger kan omfatte kvalifisert flertall for visse generalforsamlingsvedtak, og der det kan være nyttig ut fra omstendighetene, muligheten for å ta i bruk særlige valgeregler, f.eks. kumulativ stemmegivning. Andre tiltak bør gå ut på å gjøre det lettere å avgi stemme uten selv å være til stede, eller utvikle bruk av elektroniske midler for å spare utgifter til deltakelse. Videre kan det legges til rette for ansatte aksjonærers deltakelse på generalforsamlingen ved f.eks. bruk av voteringsfullmakter fra ansatte aksjonærer.

Det er viktig at ethvert tiltak som iverksettes for å beskytte minoritetsaksjonærenes interesser er nøye avveid. Tiltakene bør begunstige alle minoritetsaksjonærer og ikke på noen måte bryte med likebehandlingsprinsippet. De bør heller ikke være til hinder for at staten som majoritetsaksjonær kan

øve legitim innflytelse på beslutninger som skal treffes, eller tillate minoritetsaksjonærer å oppholde beslutningsprosessen.

KOMMENTARER TIL KAPITTEL IV: FORHOLDET TIL INTERESSENTER

Statens eierskapspolitikk bør fullt ut anerkjenne det ansvar selskaper med statlig eierandel har overfor sine interessenter, og kreve at de rapporterer om sine relasjoner til interessentene.

I en del OECD-land har visse interessenter i kraft av selskapsform, forskrifter eller gjensidige avtaler eller kontrakter særlige rettigheter i selskaper med statlig eierandel. Enkelte selskaper med statlig eierandel kan til og med ha egne styringsstrukturer med hensyn til de rettighetene som innrømmes interessenter, særlig ansattes representasjon på styrenivå, eller andre samråds-/beslutningsrettigheter for ansattes representanter og forbrukerorganisasjoner, f.eks. gjennom rådgivende utvalg.

Selskaper med statlig eierandel bør anerkjenne betydningen av å ha et godt forhold til interessentene for å kunne bygge varige og finansielt sunne selskaper. Forholdet til interessentene er særlig viktig for selskaper med statlig eierandel da det kan være av avgjørende betydning for at selskapet kan oppfylle eventuelle generelle tjenesteforpliktelser, og selskaper med statlig eierandel i enkelte infrastruktursektorer kan være av vital betydning for det økonomiske utviklingspotensialet og for de samfunnene hvor de har virksomhet. Videre tar en del investorer interessentrelaterte forhold i betraktning når de treffer sine investeringsbeslutninger og vurderer den potensielle risikoen for tvister i tilknytning til interessentene. Derfor er det viktig at samordnings- eller eierskapsenheten og selskapet selv erkjenner at en aktiv politikk i forhold til interessentene kan ha stor betydning for selskapets langsiktige strategiske mål og omdømme. Av denne grunn bør de utarbeide en klar politikk overfor interessentene og være tilstrekkelig åpne om denne.

Imidlertid bør regjeringen ikke bruke selskaper med statlig eierandel for å fremme andre mål enn dem som gjelder for privat sektor, med mindre dette kompenseres på en eller annen måte. Eventuelle særlige rettigheter som innrømmes interessenter eller innflytelse over beslutningsprosessen bør være eksplisitt. Uansett hvilke rettigheter interessenter har i henhold til loven eller særlige forpliktelser som et selskap med statlig eierandel har i så henseende, bør selskapets organer, framfor alt generalforsamlingen og styret, beholde sin beslutningsmyndighet.

A. Regjeringen, samordnings- eller eierskapsenheten og selskapet selv bør anerkjenne og respektere interessentenes lovfestede eller avtalefestede rettigheter og i så måte støtte seg på OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.

Som en dominerende aksjonær kan staten kontrollere beslutningsprosessen i selskapet og være i en posisjon hvor den kan ta beslutninger som er til interessenters ugunst. Det er derfor viktig at det opprettes ordninger og prosedyrer for å beskytte interessentenes rettigheter. Samordnings- eller eierskapsenheten bør ha en klar politikk i så henseende. Selskaper med statlig eierandel bør fullt ut respektere interessentenes rettigheter i henhold til lover, forskrifter og gjensidige avtaler. De bør opptre på samme måte som børsnoterte selskaper i privat sektor og støtte seg på OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse når det gjelder forholdet til interessenter.

Gjennomføring av OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse innebærer full anerkjennelse av de ulike interessentenes bidrag og oppfordrer til et aktivt, verdiskapende samarbeid med dem. Med sikte på dette bør selskaper med statlig eierandel sikre at interessentene har regelmessig tilgang til relevant, tilstrekkelig og pålitelig informasjon i tide til at de kan utøve sine rettigheter. Interessenter bør ha anledning til å ta rettslige skritt for det tilfelle at deres rettigheter blir krenket. Ansatte bør også fritt kunne lufte sin bekymring for en ulovlig eller uetisk praksis overfor styret uten at dette får konsekvenser for deres rettigheter.

En del selskaper med statlig eierandel hvis relasjoner til interessentene er særlig viktige, bør tillates å utvikle resultatfremmende ordninger gjennom å øke de ansattes deltakelse. Men i vurderingen

av nytten og omfanget av slike ordninger bør staten grundig vurdere problemene som vil oppstå når opparbeidede rettigheter skal omdannes til effektive resultatfremmende ordninger.

B. Børsnoterte eller store selskaper med statlig eierandel, samt selskaper med statlig eierandel som har viktige samfunnspolitiske målsettinger, bør rapportere om sine relasjoner til interessenter.

God praksis tilsier i økende grad at børsnoterte selskaper rapporterer om forhold som vedrører interessentene. Derved viser selskaper med statlig eierandel vilje til å drive mer åpent og en forpliktelse til å samarbeide med interessentene. Dette vil i sin tur øke tilliten og bedre omdømmet. Følgelig bør børsnoterte eller store selskaper med statlig eierandel kommunisere sin politikk overfor interessentene til investorer, interessenter og offentligheten og gi dem informasjon om hvordan denne politikken gjennomføres i praksis. Dette bør også gjøres av selskaper med statlig eierandel som har viktige samfunnspolitiske målsettinger eller generelle tjenesteforpliktelser, med tilbørlig hensyn til omfanget av kostnadene forbundet med dette. Rapporter om relasjonene til interessenter bør inneholde informasjon om samfunnspolitikk og miljøpolitikk dersom selskapet har spesifikke målsettinger på disse områdene. Med sikte på dette kan de vise til beste praksis og følge retningslinjene for informasjon om samfunnsansvar og miljøansvar som er blitt utviklet i løpet av de senere år.

For å øke sin troverdighet kan det også være tilrådelig at selskaper med statlig eierandel får sine rapporter om relasjonene til interessentene gransket av uavhengige instanser.

Samordnings- eller eierskapsenheten kan i sin tur øke åpenheten omkring saker som vedrører interessentene ved å føre en tydelig politikk og eventuelt utarbeide en samlet informasjon til offentligheten.

C. Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha plikt til å utarbeide, implementere og kommunisere sine programmer for å sikre etterlevelse av selskapets etiske regler. De etiske reglene bør være basert på nasjonale standarder, være i samsvar med internasjonale forpliktelser og gjelde både for selskapet og for eventuelle datterselskaper.

OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse anbefaler at styret anvender en høy etisk standard. Dette er i selskapets interesse på lang sikt, som et middel til å gjøre det troverdig og tillitvekkende i den daglige drift og når det gjelder mer langsiktige engasjementer. For selskaper med statlig eierandel kan det forhold at de både skal ta forretningsmessige hensyn og politiske og samfunnspolitiske hensyn, medføre et press for å avvike fra høye etiske standarder. Ettersom selskaper med statlig eierandel kan ha en toneangivende rolle for forretningsmiljøet i et land, er det videre også viktig at de holder høye etiske standarder.

Selskaper med statlig eierandel og alle som innehar tillitsverv i slike selskaper, bør ha en atferd som er i tråd med høye etiske standarder. Selskaper med statlig eierandel bør utarbeide interne etiske regler, forplikte seg til å overholde landets normer og opptre i samsvar med generelle regler for god atferd. Dette bør også omfatte en forpliktelse til å overholde OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper (OECD Guidelines for Multinational Enterprises), som er vedtatt av alle medlemsstatene i OECD og gjenspeiler alle de fire prinsippene i *ILOs Erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet*, samt *OECDs antikorrupsjonskonvensjon*. De etiske reglene bør komme til anvendelse på alle selskaper hvor staten har en eierandel, i sin helhet, datterselskaper inkludert.

De etiske reglene bør inneholde klare og detaljerte råd om hvilken atferd som forventes av alle ansatte, og det bør utarbeides programmer for å sikre etterlevelse av de etiske reglene. Det betraktes som god praksis at reglene utarbeides i et samarbeid slik at alle ansatte og berørte interessenter involveres i arbeidet. Reglene bør også fullt ut støttes og implementeres av styret og toppledelsen.

De etiske reglene bør omfatte en veiledning med hensyn til anskaffelsesprosesser samt spesifikke ordninger for å beskytte og oppmuntre interessenter, og særlig ansatte, til å rapportere om ulovlig eller

uetisk atferd fra selskapets tillitsmenn. I så henseende bør eierskapsenhetene sikre at selskaper med statlig eierandel som står under deres ansvar, faktisk etablerer ordninger som sikrer forsvarlig behandling av klager fra ansatte, enten personlig eller gjennom deres representasjonsorganer, eller fra andre, utenfor selskapet. Styret i selskaper med statlig eierandel kan gi de ansatte eller deres representanter fortrolig direkte tilgang til en uavhengig person i styret eller til et ombud i selskapet. De etiske reglene bør også omfatte disiplinærtiltak for det tilfelle at påstandene skulle være grunnløse, ikke er framsatt i god tro, eller er av bagatellmessig eller sjikanøs art.

KOMMENTARER TIL KAPITTEL V: ÅPENHET OG INNSYN

Selskaper med statlig eierandel bør praktisere en høy grad av åpenhet, i samsvar med OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse.

A. Samordnings- eller eierskapsenheter bør utarbeide konsekvente, samlede rapporter om selskaper med statlig eierandel og årlig offentliggjøre en samlet rapport om disse selskapene.

Samordningsenheter eller sentraliserte eierskapsenheter bør utarbeide samlede rapporter som dekker alle selskaper med statlig eierandel og bruke dette som et nøkkelverktøy for å sikre åpenhet i forhold til offentligheten, nasjonalforsamlingen og mediene. Rapporteringen bør være av en slik art at leserne får et klart inntrykk av de samlede resultatene og utviklingen for selskaper med statlig eierandel. Samlet rapportering vil dessuten også være til hjelp når samordnings- eller eierskapsenheter skal utdype sin forståelse av resultatene til selskaper med statlig eierandel og klargjøre sin egen politikk.

På grunnlag av den samlede rapporteringen bør det utarbeides en samlet årsrapport som utgis av staten. Denne samlede rapporten bør primært fokusere på de finansielle resultatene og verdiene i selskapene med statlig eierandel. Den bør i det minste gi en indikasjon på hvor mye statens portefølje til sammen er verdt. Den bør også inneholde en generell erklæring om statens eierskapspolitikk og informasjon om hvordan staten har implementert denne politikken. Informasjon om hvordan eierskapsfunksjonen er organisert, bør også legges fram, samt en oversikt over utviklingen for selskapene med statlig eierandel, samlet finansiell informasjon og opplysninger om endringer i disse selskapenes styrever. Den samlede rapporten bør opplyse om økonomiske nøkkeltall som omsetning, resultat, kontantstrøm fra driften, brutto investeringer, egenkapitalavkastning, egenkapitalandel og utbytte. Det bør også gis opplysninger om metodene som er brukt i aggregeringen av tallmaterialet. Den samlede rapporten bør også inneholde individuell rapportering om de største selskapene med statlig eierandel. Det er viktig å understreke at den samlede rapporteringen ikke bør medføre dobbeltrapportering, men supplere eksisterende rapporteringskrav, f.eks. årsberetninger til nasjonalforsamlingen. En del eierskapsenheter vil kunne ta sikte på å publisere bare "delvis" samlede rapporter og f.eks. bare dekke selskaper i sektorer hvor det finnes et sammenligningsgrunnlag. Endelig vil publisering av samlede halvårsrapporter kunne være ytterligere et virkemiddel for å øke innsynet i det statlige eierskapet.

I en del land har det vist seg nyttig at samordnings- eller eierskapsenheter har hatt et eget nettsted, hvor offentligheten lett har kunnet få tilgang til informasjon. Slike nettsteder kan gi informasjon om hvordan eierskapsfunksjonen er organisert og om eierskapspolitikken generelt, samt om størrelsen på, utviklingen av, resultatene for og verdien av statlig sektor.

B. Selskaper med statlig eierandel bør utarbeide effektive rutiner for internrevisjon og opprette en internrevisjonsfunksjon som overvåkes av og rapporterer direkte til styret og revisjonsutvalget eller tilsvarende selskapsorgan.

Akkurat som i store børsnoterte selskaper er det nødvendig at store selskaper med statlig eierandel etablerer et internrevisjonssystem. "Internrevisjon er en uavhengig, objektiv kontroll- og konsulentvirksomhet som tar sikte på å tilføre en organisasjon merverdi og styrke dens virksomhet. Den hjelper organisasjonen til å oppnå sine målsettinger ved en systematisk, disiplinert metode for å evaluere og forbedre effektiviteten ved prosessene for risikostyring, kontroll og eierstyring"⁴. Internrevisorer er viktige for å sikre en effektiv, solid innsynsprosess og god internkontroll i bredeste forstand. De bør fastsette prosedyrer for innsamling, samordning og framlegging av tilstrekkelig

⁴. Institute of Internal Auditors' definisjon (<http://www.theiia.org>)

detaljert informasjon. De bør også sikre at selskapets prosedyrer er tilstrekkelig implementert og være i stand til å sikre kvaliteten på informasjonen som selskapet legger fram.

For å øke internrevisorenes uavhengighet og autoritet bør de arbeide på vegne av og rapportere direkte til styret og styrets revisjonsutvalg innenfor det enkle styrestruktursystemet, til tilsynsorganet i det doble styrestruktursystemet, eventuelt til revisjonsstyret der det finnes. Internrevisorer bør ha ubegrenset tilgang til styrelederen og alle styremedlemmene og styrets revisjonsutvalg. Deres rapporteringsarbeid er viktig for at styret skal kunne være i stand til å evaluere selskapets faktiske virksomhet og resultater. Samråd mellom eksterne og interne revisorer bør oppmuntres. Endelig anbefales det som god praksis at årsregnskapet også tar med en internkontrollrapport med beskrivelse av internkontrollstrukturen og prosedyrene for finansiell rapportering.

C. Selskaper med statlig eierandel, og særlig de store, bør årlig underkastes en uavhengig ekstern revisjon på grunnlag av internasjonale standarder. Egne, statlige kontrollprosedyrer kan ikke erstatte uavhengig ekstern revisjon.

For selskaper med statlig eierandel kreves ikke nødvendigvis revisjon utført av eksterne, uavhengige revisorer. Dette fordi staten ofte har egne revisjons- og kontrollsystemer som noen ganger betraktes som tilstrekkelige til å garantere at regnskapsopplysningene er pålitelige og fullstendige. Slik finansiell kontroll utføres typisk av spesialiserte statlige eller overordnede revisjonsenheter som kan kontrollere både selskaper med statlig eierandel og samordnings- eller eierskapsenheter. I mange tilfeller vil de også være til stede på styremøter og vil også gjerne rapportere direkte til nasjonalforsamlingen om resultatene for selskapene med statlig eierandel. Denne spesifikke kontrollen er imidlertid ment som en kontroll av bruken av offentlige midler og budsjetter mer enn av virksomheten i selskapet som sådan.

For å styrke tilliten til opplysningene som legges fram, bør staten, i tillegg til den særlige revisjonen staten selv gjennomfører, kreve at i det minste alle større selskaper med statlig eierandel blir gjenstand for ekstern revisjon som gjennomføres i henhold til internasjonale standarder. Adekvate prosedyrer bør utarbeides med sikte på utvelgelse av eksterne revisorer, og det er avgjørende at de har en uavhengig stilling både i forhold til ledelsen og i forhold til større aksjonærer, dvs. staten for disse selskapenes vedkommende. Videre bør de samme kriterier gjelde med hensyn til eksterne revisors uavhengighet som for selskaper i privat sektor. Dette vil normalt innebære en begrensning på konsulent- eller andre ikke-revisjonstjenester som den eksterne revisoren kan levere til det selskapet revisjonen gjelder, samt at oppdraget bør rotere mellom partnere i et revisjonsfirma eller mellom ulike revisjonsfirmaer.

D. Selskaper med statlig eierandel bør oppfylle samme høye krav til regnskapsførsel og revisjon som børsnoterte selskaper. Store eller børsnoterte selskaper med statlig eierandel bør legge fram finansielle og ikke-finansielle opplysninger i henhold til internasjonalt anerkjente standarder.

I offentlighetens interesse bør det være like godt innsyn i selskaper med statlig eierandel som i børsnoterte selskaper. Uten hensyn til selskapsform bør alle selskaper med statlig eierandel, også om de ikke er børsnotert, rapportere i henhold til god regnskaps- og revisjonsskikk.

Alle selskaper med statlig eierandel bør legge fram finansielle og ikke-finansielle opplysninger, og store og børsnoterte selskaper med statlig eierandel bør gjøre dette i henhold til strenge, internasjonalt anerkjente standarder. Dette innebærer at styremedlemmene i disse selskapene skriver under på finansielle rapporter, og at administrerende direktør og finansdirektør bekrefter at disse rapportene i alle vesentlige henseender gir et korrekt bilde av virksomheten og den finansielle stillingen til selskapet.

I den grad det er mulig bør det gjennomføres en nytte- og kostnadsanalyse for å fastslå hvilke selskaper med statlig eierandel som bør underlegges de strenge, internasjonalt anerkjente standardene. Denne analysen bør ta i betraktning at informasjonsplikten både er et incentiv og et verktøy for at styret og ledelsen skal utføre sine plikter på en profesjonell måte. Selskaper med statlig eierandel som er under en viss størrelse vil kunne unntas fra denne plikten, forutsatt at de ikke er satt til å fremme viktige samfunnspolitiske målsettinger. Slike unntak bør vurderes helt pragmatisk og vil avhenge av land, næringssektor og størrelsen på den statlige sektor.

En høy grad av åpenhet vil også være av verdi for selskaper med statlig eierandel som fremmer viktige samfunnspolitiske målsettinger. Dette er særlig viktig der de har store konsekvenser for statsbudsjettet, for den risikoen staten tar eller der de har en svært omfattende samfunnsmessig betydning. I EU er det f.eks. et krav at selskaper som er berettiget til statssubsidier for å levere tjenester av allmenn interesse, fører egne regnskaper for denne virksomheten.

E. Selskaper med statlig eierandel bør legge fram vesentlig informasjon om alle forhold som er omfattet av OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse, og dessuten fokusere på områder av vesentlig betydning for staten som eier og for offentligheten.

OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse beskriver de viktigste elementene børsnoterte selskaper bør legge fram informasjon om. Selskaper med statlig eierandel bør minst overholde disse kravene, samt legge fram informasjon om finansielt resultat og driftsresultat, lønnspolitikk, transaksjoner med nærstående parter samt eierstyringsstrukturer og -politikk. Selskaper med statlig eierandel bør redegjøre for hvorvidt de følger noen regler for eierstyring og selskapsledelse og i så tilfelle hvilke. Når det gjelder godtgjørelse til styremedlemmer og nøkkelpersoner blant ledende personell, betraktes det som god praksis å vurdere dette individuelt. Informasjonen bør inneholde opplysninger om ytelser ved fratreden og pensjonering, samt om eventuelle særlige ordninger eller naturalytelser til styremedlemmer. Selskaper med statlig eierandel bør særlig være på vakt og øke åpenheten på følgende områder.

Slik informasjon kan være:

1. En klar uttalelse til offentligheten om selskapets målsettinger og måloppnåelse

Det er viktig at hvert selskap med statlig eierandel er tydelig med hensyn til sine overordnede målsettinger. Uten hensyn til eventuelle eksisterende systemer for resultatoppfølging bør selskaper med statlig eierandel formulere et begrenset antall grunnleggende, overordnede målsettinger som legges fram sammen med informasjon om hvordan selskapet håndterer avveininger mellom potensielt motstridende målsettinger.

Dersom staten er majoritetsaksjonær eller i realiteten kontrollerer selskapet med statlig eierandel, bør selskapet klargjøre sine målsettinger overfor alle investorer, markedet og offentligheten. Slike åpenhetskrav vil anspore selskapets tillitsmenn til å klargjøre målsettingene for seg selv, og kan også øke ledelsens engasjement for disse målsettingene. Det vil bli en referanse som alle aksjonærer, markedet og offentligheten kan vurdere ledelsens strategi og vedtak opp mot.

Selskaper med statlig eierandel bør rapportere om hvordan de har oppfylt sine målsettinger ved å legge fram kritiske prestasjonsindikatorer (KPI). Dersom et selskap med statlig eierandel også er et redskap for å fremme samfunnspolitiske målsettinger og f.eks. har en generell tjenesteforpliktelse, bør det også rapportere om hvordan disse målsettingene blir nådd.

2. Eierstruktur og stemmefordeling i selskapet

Det er viktig med åpenhet omkring eierskaps- og stemmestrukturene i selskaper med statlig eierandel slik at alle aksjonærer har en klar forståelse av sin andel i kontantstrømmen og stemmerettene. Det bør også være klart hvem som juridisk sett eier statens andeler og hvor ansvaret

for utøvelsen av statens eierrettigheter ligger. Informasjon om eventuelle særretter eller særavtaler som kan påvirke eierskaps- eller kontrollstrukturen i selskapet med statlig eierandel, som "golden shares" og vetorett, bør legges fram.

3. Eventuelle vesentlige risikofaktorer og tiltak som treffes for å håndtere dem

Det oppstår alvorlige problemer når selskaper med statlig eierandel iverksetter ambisiøse strategier uten å ha klart identifisert, vurdert eller behørig rapportert om risikoene strategiene innebærer. Åpenhet omkring vesentlige risikofaktorer er særlig viktig der slike selskaper opererer i nylig deregulerte og stadig mer internasjonaliserte bransjer hvor de eksponeres for en rekke nye risikoer, som kan være politiske, operative eller knyttet til valuta. Uten adekvat rapportering av vesentlige risikofaktorer kan selskaper med statlig eierandel gi et feilaktig bilde av sin finansielle stilling og samlede resultater. Dette kan i sin tur føre til dårlige strategiske beslutninger og uventede finansielle tap.

Hensiktsmessig åpenhet fra selskapenes side om hva slags risiko virksomheten medfører, og omfanget av risikoen, forutsetter at det opprettes gode internsystemer for risikostyring som identifiserer, håndterer, kontrollerer og rapporterer risiko. Selskaper med statlig eierandel bør rapportere i henhold til nye standarder og standarder som er under utvikling, og legge fram informasjon om alle aktiva og passiva utenom balansen. Der det er relevant, kan rapporteringen omfatte strategier for risikostyring samt informasjon om systemene som er på plass for å gjennomføre disse. Selskaper i utvinningsindustrien bør legge fram opplysninger om sine reserver i henhold til beste praksis på området, ettersom dette kan være et vesentlig element i deres verdi- og risikoprofil.

Opplysninger om offentlig-private samarbeid bør også legges fram. Slike foretak kjennetegnes ofte av overføring av risikoer, midler og vederlag mellom offentlige og private partnere for levering av offentlige tjenester eller offentlig infrastruktur, og kan følgelig medføre nye, spesifikke vesentlige risikoer.

4. Eventuell finansiell støtte, herunder garantier, mottatt fra staten og forpliktelser inngått på vegne av selskapet

For å kunne gi et fullstendig, sannferdig bilde av den finansielle stillingen til et selskap med statlig eierandel er det nødvendig med hensiktsmessig åpenhet om alle gjensidige forpliktelser, finansiell støtte og ordninger for risikodeling mellom staten og selskapene med statlig eierandel. Informasjonen som legges fram, bør omfatte opplysninger om eventuelle statstilskudd eller subsidier som selskapet mottar, eventuelle garantier gitt av staten til selskapet for dets virksomhet, samt eventuelle forpliktelser staten påtar seg på vegne av selskapet. Disse opplysningene kan legges fram av selskapet selv eller av staten. Det betraktes som god praksis at nasjonalforsamlingen fører tilsyn med statsgarantiene for å overholde budsjettprosedyrene.

5. Enhver vesentlig transaksjon med nærstående enheter

Ettersom transaksjoner mellom selskaper med statlig eierandel og nærstående enheter, f.eks. investeringer av et selskap med statlig eierandel i aksjer i et annet selskap med statlig eierandel, potensielt kan være en kilde til misbruk, bør det også legges fram opplysninger om disse. Rapportering om transaksjoner med nærstående enheter bør inneholde all informasjon som er nødvendig for å kontrollere at transaksjonene har vært rettmessige og hensiktsmessige.

KOMMENTARER TIL KAPITTEL VI: STYRETS ANSVAR I SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL

Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha den nødvendige myndighet, kompetanse og objektivitet for å kunne gi ledelsen strategisk veiledning og føre tilsyn med den. Det bør opptre med integritet og stå ansvarlig for sine handlinger.

I en rekke land har styret i selskaper med statlig eierandel en tendens til å være for store og mangle forretningsmessig perspektiv og evne til uavhengige vurderinger. De kan også ha en for stor andel representanter for statsforvaltningen blant sine medlemmer. Videre er de ikke alltid gitt alle de fullmakter et styre normalt har, og kan derfor bli overkjørt av toppledelsen og eierskapsenheten. På en del områder kan deres funksjon også være duplisert av særlige statlige reguleringsorganer.

Å gi styrene i selskaper med statlig eierandel de nødvendige fullmakter og heve kvaliteten på dem vil være et betydelig skritt i retning av å sikre god eierstyring og selskapsledelse i disse selskapene. Det er viktig at selskaper med statlig eierandel har sterke styrer som kan handle i selskapets interesse og føre effektivt tilsyn med ledelsen uten utilbørlig politisk innblanding. Med sikte på dette er det nødvendig å sikre styrekompetansen i selskaper med statlig eierandel, styrke deres uavhengighet og forbedre deres virkemåte. Det vil også være nødvendig å gi dem et klart, fullt ansvar for sine oppgaver og sikre at de opptrer med integritet.

A. Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha et klart mandat og det øverste ansvaret for selskapets resultater. Styret bør stå fullt ut til ansvar overfor eierne, tjene selskapets interesser best mulig og behandle alle aksjonærer likt.

Styret i selskaper med statlig eierandel bør i prinsippet ha det ansvar og eventuelt erstatningsansvar som er fastsatt i selskapslovgivningen. I praksis kan imidlertid styremedlemmene ha et redusert erstatningsansvar, særlig gjelder dette styremedlemmer utnevnt av staten.

Styreansvaret i disse selskapene bør være fastsatt i relevante lover og forskrifter, regjeringens eierskapspolitikk og selskapets stiftelsesdokument. Det er helt avgjørende og bør understrekes at alle styremedlemmer har en juridisk forpliktelse til å handle til selskapets beste og behandle alle aksjonærer likt. Styremedlemmenes kollektive og individuelle erstatningsansvar bør være klart definert. Det bør ikke gjøres forskjell på styremedlemmenes erstatningsansvar avhengig av om de er nominert av staten eller av andre aksjonærer eller interessenter. Styremedlemmene i selskaper med statlig eierandel bør ha opplæring for å sikre at de er kjent med sitt ansvar og eventuelt erstatningsansvar.

For å anspore styrene til å ta ansvar og for at de skal kunne fungere effektivt, bør de følge beste praksis fra privat sektor og være av begrenset størrelse. Erfaring tilsier at mindre styrer er godt egnet for reelle strategidrøftinger og er mindre utsatt for å bli en sandpåstrøende instans.

For å understreke styrets ansvar bør styrets beretning legges fram sammen med årsregnskapet for ekstern revisjon. Styrets beretning bør inneholde informasjon om og merknader til organisasjonen, finansielle resultater, vesentlige risikofaktorer, hendelser av betydning, forholdet til interessenter samt en omtale av hva instruks fra samordnings- eller eierskapsenheten har ført til.

B. Styret i selskaper med statlig eierandel bør i utførelsen av sin tilsynsfunksjon og sin funksjon som strategisk veileder overfor ledelsen være underlagt målsettingene fastsatt av regjeringen og eierskapsenheten. Det bør ha myndighet til å ansette og avsette administrerende direktør.

I mange tilfeller gis ikke styret i selskaper med statlig eierandel fullt ansvar og den myndighet som trengs for å kunne gi strategisk veiledning til og føre tilsyn med ledelsen og kontroll over hvilken

informasjon som legges fram. For styret i disse selskapene kan det virke som om deres roller og ansvar blir truet i begge ender, av eierskapsenheten på den ene siden, av ledelsen på den andre. Samordnings- eller eierskapsenheten, eller kanskje endog regjeringen, kan bli fristet til å involvere seg i for stor grad i strategiske spørsmål, selv om det er deres ansvar å fastlegge selskapets overordnede målsettinger, særlig ettersom forskjellen mellom å fastsette målsettinger og å utarbeide strategier kan være ganske vag. Styrene kan også få problemer med å føre tilsyn med ledelsen ettersom de ikke alltid har den nødvendige legitimitet – og kanskje heller ikke myndighet – til å gjøre det. I enkelte land vil det videre være sterke bånd mellom ledelsen og eierskapsfunksjonen, eventuelt direkte til regjeringen. Toppledelsen i selskaper med statlig eierandel vil ofte rapportere til eierskapsfunksjonen eller til regjeringen direkte, og dermed omgå styret.

For at styret i selskaper med statlig eierandel skal kunne oppfylle sin rolle, bør de aktivt i) utarbeide, føre tilsyn med og gjennomgå selskapets strategi innenfor rammene av selskapets overordnede målsettinger, ii) få på plass hensiktsmessige prestasjonsindikatorer og identifisere de viktigste risikoene, iii) overvåke informasjons- og kommunikasjonsprosessene og sikre at årsregnskapet gir et korrekt bilde av virksomheten i selskapet og av risikoene som er til stede, iv) vurdere og følge opp ledelsens utførelse av sine oppgaver, og v) utarbeide effektive planer for å erstatte nøkkelpersoner blant ledende personell.

En av nøkkeloppgavene til styret i et selskap med statlig eierandel bør være å ansette og avsette administrerende direktør. Styrer i selskaper med statlig eierandel som ikke har denne myndighet, vil vanskelig kunne utøve sin tilsynsfunksjon og føle ansvar for selskapets resultater. I noen tilfeller kan dette gjøres i samarbeid eller samråd med eierskapsenheten. I noen land kan heleiere ansette administrerende direktør direkte, noe som også gjelder for selskaper med statlig eierandel. Dette kan også være tilfellet der staten er dominerende eier i selskaper med statlig eierandel som ivaretar viktige offentlige oppgaver. For å sikre at styrets integritet ikke kompromitteres, vil det være god praksis å kreve samråd med styret. Uansett hvilke prosedyrer som legges til grunn, bør ansettelsen alltid skje på grunnlag av profesjonelle kriterier. Regler og prosedyrer for innstilling og ansettelse av administrerende direktør bør være åpne og respektere ansvarslinjene mellom administrerende direktør, styret og eierskapsenheten. Det bør være åpenhet omkring eventuelle avtaler mellom aksjonærer om nominering av administrerende direktør.

Det følger av dets forpliktelse til å vurdere og følge opp ledelsens utførelse av sine oppgaver at styret i selskaper med statlig eierandel også bør ha det avgjørende ord ved fastsettelsen av administrerende direktørs godtgjørelse. Det bør sikre at administrerende direktørs godtgjørelse er knyttet opp mot resultater, og at det er behørig åpenhet omkring den.

C. Styret i selskaper med statlig eierandel bør ha en sammensetning som sikrer objektive, uavhengige vurderinger. God praksis tilsier at styreleder bør være en annen person enn administrerende direktør.

En sentral forutsetning for at styrene i selskaper med statlig eierandel skal ha tilstrekkelig myndighet, er at de struktureres på en måte som sikrer at de faktisk kan gjøre objektive, uavhengige vurderinger, er i en posisjon hvor de kan føre tilsyn med toppledelsen og treffe strategiske beslutninger. Prinsippene understreker da også at *“for å kunne utføre sine plikter når det gjelder å føre tilsyn med ledelsens utførelse av sine oppgaver, forebygge interessekonflikter og balansere konkurrerende krav til selskapet, er det avgjørende at styret er i stand til å gjøre uavhengige vurderinger”*. Alle styremedlemmer bør nomineres gjennom en åpen prosess, og det bør være klart at det er deres plikt å handle til selskapets beste som helhet. De bør ikke handle som individuelle representanter for dem som har oppnevnt dem. Styrene i disse selskapene bør også være sikret mot utilbørlig, direkte politisk innblanding som kan hindre dem i å fokusere på å oppnå målsettingene som er avtalt med regjeringen og eierskapsenheten.

En sentral forutsetning for å sikre styrenes objektivitet er å sikre at det oppnevnes et tilstrekkelig antall kompetente eksterne styremedlemmer som er i stand til å foreta uavhengige vurderinger. Disse styremedlemmene bør ha relevant kompetanse og erfaring, og det anbefales at de rekrutteres fra privat sektor. Det vil gjøre styrene mer forretningsorientert, særlig der selskapet opererer i et konkurranseutsatt marked. De bør også ha ekspertise på de særlige forpliktelser og politiske målsettinger som gjelder for selskaper med statlig eierandel. Enkelte land legger også vekt på at styret bør være bredt sammensatt og ha en viss kjønnsfordeling. Alle styremedlemmer bør være åpne om eventuelle interessekonflikter overfor styret, som må bestemme hvordan slike problemstillinger bør håndteres.

Det bør utarbeides ordninger for å sikre evaluering av styrets utførelse av sine oppgaver og sikre at det fungerer effektivt og uavhengig. Slike ordninger kan f.eks. omfatte en begrensning av antallet ganger styremedlemmer kan gjenvelges, eller bevilgning av midler til styret for å sikre det tilgang til uavhengig informasjon eller for å få utført uavhengige sakkyndigvurderinger.

For å styrke styrets uavhengighet anser OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse at det også bør betraktes som god praksis at styreleder i det enkle styrestruktursystemet er en annen enn administrerende direktør. Et skille mellom styreleder og administrerende direktør bidrar til å *“oppnå hensiktsmessig maktbalanse, øke ansvarligheten og styrke styrets evne til å treffe beslutninger uavhengig av ledelsen”*. En adekvat, klar definisjon av styrets og styreleders oppgaver vil kunne forhindre at det oppstår situasjoner hvor dette skillet kan føre til uheldige motsetninger mellom disse to tillitsmennene i selskapet. I land som har doble styrestruktursystemer blir det på samme måte ansett som god praksis at leder for styret på det laveste nivået (styringsorganet) ved fratreddelse ikke blir leder for tilsynsorganet.

Dette skillet mellom styreleder og administrerende direktør er særlig viktig i selskaper med statlig eierandel, hvor det normalt anses som nødvendig å sikre at styret er uavhengig av ledelsen. Styreleder innehar en nøkkelrolle som veileder for styret idet han skal sikre at det fungerer effektivt og at det enkelte styremedlem involverer seg aktivt i den strategiske veiledningen av selskapet. Der funksjonene som styreleder og administrerende direktør er atskilt, bør styreleder også bli hørt når eierskapsenheten vurderer hvilke kvalifikasjoner og erfaringer styret bør ha for å kunne fungere effektivt. Sondringen mellom styreleder og administrerende direktør bør derfor betraktes som et grunnleggende skritt i retning av å få på plass effektive styrer i selskaper med statlig eierandel.

D. Dersom representasjon av de ansatte i styret er påbudt, bør det utarbeides ordninger som sikrer at deres representasjon utøves effektivt og bidrar til å styrke styrets kompetanse, kunnskap og uavhengighet.

Dersom de ansattes representasjon i styret i selskaper med statlig eierandel er påbudt ved lov eller kollektive avtaler, bør dette gjennomføres slik at det bidrar til å sikre styrenes uavhengighet, kompetanse og informasjon. De ansattes representanter bør ha samme plikter og ansvar som de øvrige styremedlemmene, handle med selskapets beste for øyet og behandle alle aksjonærer likt. At de ansatte er representert i styret i selskaper med statlig eierandel, bør ikke som sådan betraktes som en trussel mot styrets uavhengighet.

Det bør utarbeides prosedyrer for å fremme ansatte styremedlemmers profesjonalitet og reelle uavhengighet og sikre at de overholder sin taushetsplikt. Prosedyrene bør omfatte adekvate, åpne, demokratiske valgprosedyrer, opplæring, samt klare prosedyrer for håndtering av interessekonflikter. Et positivt bidrag til styrets arbeid vil også forutsette aksept fra og samarbeid med andre medlemmer av styret og ledelsen i selskapet.

E. Styret i selskaper med statlig eierandel bør om nødvendig opprette spesialiserte utvalg eller komiteer som styret som helhet kan støtte seg på i utførelsen av sine oppgaver, særlig med hensyn til revisjon, risikostyring og lønn.

Akkurat som i privat sektor er det blitt stadig vanligere at selskaper med statlig eierandel har spesialiserte styreutvalg. Hva slags spesialiserte utvalg styrene kan ha, varierer fra et selskap til et annet og fra bransje til bransje. Det kan være snakk om revisjonsutvalg, lønnsutvalg, strategiutvalg, etiske utvalg, og i noen tilfeller risikoutvalg eller innkjøpsutvalg eller -komiteer. I noen land forestår et organ tilsvarende revisjonsutvalget en lignende funksjon.

Etableringen av spesialiserte styreutvalg kan bidra til å styrke styrets kompetanse og støtte opp under styrets kritiske rolle i forbindelse med f.eks. risikostyring og revisjon. De kan også bidra til å endre styrekulturen og styrke styrets uavhengighet og legitimitet på områder som potensielt kan medføre interessekonflikter, f.eks. i forbindelse med anskaffelser, transaksjoner med nærstående parter eller lønn.

Der styreutvalgene ikke er påbudt ved lov, bør samordnings- eller eierskapsenheten utarbeide retningslinjer og definere i hvilke tilfeller det bør vurderes å nedsette spesialiserte styreutvalg. Retningslinjene bør baseres på en kombinasjon av forskjellige kriterier, herunder størrelsen på selskapet, særlige risikoer det står overfor, kompetanse som bør styrkes i styret, osv. For større selskaper med statlig eierandel bør det i det minste være et krav at de har et revisjonsutvalg med myndighet til å kontakte enhver tillitsmann i selskapet.

Det er avgjørende at spesialiserte styreutvalg ledes av en ekstern person og har et tilstrekkelig antall uavhengige styremedlemmer. Andelen uavhengige medlemmer og typen uavhengighet som kreves (f.eks. uavhengighet i forhold til ledelsen eller i forhold til største eier), vil avhenge av hva slags utvalg det er snakk om, i hvilken grad interessekonflikter kan oppstå, og den sektor selskapet tilhører. Revisjonsutvalget bør f.eks. bestå bare av uavhengige medlemmer med finansiell kompetanse.

Et styre som har nedsatt spesialiserte styreutvalg, er likevel ikke fritatt for sitt kollektive ansvar i ethvert anliggende. Spesialiserte styreutvalg bør ha et skriftlig mandat som fastsetter deres plikter, fullmakter og sammensetning. Spesialiserte styreutvalg bør rapportere til hele styret, og deres møtereferater bør sendes ut til alle styremedlemmer.

Styret i selskaper med statlig eierandel kan også opprette en valgkomité for å samarbeide med eierskapsenheten i forbindelse med valg til styret. I en del land er det vanlig praksis at valgkomiteen også kan være opprettet utenfor styrestrukturen, særlig der det er flere store eiere. Uansett hvem som nedsetter valgkomiteen, er det viktig at styret involveres i arbeidet med å fastsette sin sammensetning og planlegge rekrutteringen av nye medlemmer i styret, og derfor involveres i prosessen med å finne kandidater og ved å kunne komme med anbefalinger. Dette kan bidra til at nominasjonsprosessen fokuserer på kompetanse.

F. Styret i selskaper med statlig eierandel bør foreta en årlig evaluering av utførelsen av sine oppgaver.

En systematisk evalueringsprosess er et nødvendig verktøy for å styrke styrets profesjonalitet, ettersom en slik prosess vil understreke styrets ansvar og styremedlemmenes plikter. Den vil også kunne bidra til å identifisere nødvendige kompetanser og egenskaper det er ønskelig at styremedlemmene skal ha. Endelig vil det være et nyttig insentiv for styremedlemmene til å sette av nok tid og innsats til vervet som styremedlemmer.

Evalueringen bør ta for seg styrets samlede utførelse av sine oppgaver og eventuelt også det enkelte styremedlems effektivitet og bidrag. Imidlertid bør ikke en evaluering av det enkelte styremedlem være til hinder for at styret kan arbeide som et kollegium, noe som både er nødvendig og ønskelig.

Styreevalueringen bør gjennomføres under styreleders ansvar og i henhold til beste praksis til enhver tid. På grunnlag av styreevalueringen bør det framkomme nyttig informasjon til gjennomgang av saker som f.eks. styrets størrelse, sammensetning og godtgjørelse. Evalueringene kan også være en

spore til å utvikle effektive og hensiktsmessige innførings- og opplæringsprogrammer for nye og gamle styremedlemmer i selskaper med statlig eierandel. I gjennomføringen av evalueringen kan styrene søke råd hos eksterne, uavhengige eksperter eller hos eierskapsenheten.