

Høringsnotat – februar 2013

Sektorselskaper, virkemidler og effektiv måloppnåelse

Vurdering av virkemiddelbruk overfor statlig
heleide sektorselskaper



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Høringsnotat – februar 2013

Sektorselskaper, virkemidler og effektiv måloppnåelse

Vurdering av virkemiddelbruk overfor statlig
heleide sektorselskaper



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Innhold

1 Sammendrag og konklusjoner	5	4 Eierstyring	37
1.1 Bakgrunn	5	4.1 Problemstillinger knyttet til eierstyring	37
1.2 Hovedtrekk i utredningen	6	4.2 Formelle rammer for eierstyringen	37
1.3 Vurderinger og anbefalinger	7	4.2.1 Regulering av selskapsformer	37
1.3.1 Selskapsformer	7	4.2.2 Felles rammer og regelverk for eierstyring	39
1.3.2 Operasjonalisering av mål og resultatindikatorer	8	4.3 Hovedtrekk ved dagens eierstyringspraksis	40
1.3.3 Styrekompetanse - utviklingstiltak	9	4.3.1 Organisering av eierrollen	40
1.3.4 Kompetente eiermiljøer i staten	10	4.3.2 Formelle organ for eierstyringen	40
2 Selskapene i rapporten	15	4.3.3 Hvordan staten sikrer et velfungerende styre	40
2.1 Variasjon i størrelse	16	4.3.4 Informasjonsflyt mellom selskap og eier	42
2.2 Variasjon i kategorisering av selskapene etter formål med eierskapet	16	4.3.5 Vedtekter og handlefrihet ifht selskapets innretning	43
2.3 Variasjon i styringsregime	17	4.3.6 Avkastningskrav, utbytte og regulering av låneadgang	44
2.4 Variasjon i begrunnelse for statlig selskapsorganisering	18	4.3.7 Andre forhold	45
3 Virkemiddelbruk for å sikre effektiv sektorpolitisk måloppnåelse	20	4.4 Utfordringer og vurderinger av virkemiddelbruk	47
3.1 Problemstilling	20	4.4.1 Organisering av eierskapet	47
3.2 Formelle rammer for virkemiddelbruken	22	4.4.2 Resultatmåling og resultatoppfølging av sektorpolitiske mål	48
3.2.1 Selskapenes rettslige status	22	4.4.3 Perspektiver i styringen	49
3.2.2 Formelle rammer for statlig styring av selskap	22	4.4.4 Hvordan eierstyring kan supplere sektorstyring og sektorregulering	49
3.2.3 Generelle reguleringer	23	4.5 Anbefalinger	51
3.2.4 Sektorlovgivning og annen sektorregulering	23	5 Bruk av selskapsformer - NOU 2003:34 Mellom stat og marked	53
3.2.5 Lover og regler for offentligrettslige organer	24	5.1 Problemstilling	53
3.3 Hovedtrekk ved dagens virkemiddelbruk	25	5.2 Formelle rammer	53
3.3.1 Regulering	27	5.3 Dagens situasjon	53
3.3.2 Økonomiske virkemidler	29	5.3.1 Mulige endringer i statsforetaksformen	54
3.3.3 Virkemiddelbruk og sektorpolitisk måloppnåelse	33	5.4 Vurderinger	56
3.4 Utfordringer og vurderinger av virkemiddelbruk	34	5.5 Anbefalinger	58
3.5 Anbefalinger	35		

00110111101110010011011100111100101101001011011
11101110011001011010010000001101111011001110010
00001011001000110110101101001011011100110100101
11101000111001001100001011100110110101001101111
00111001101100100011001010111000001100001011100
10001100101011011010110010101101110011101000110

1. Sammendrag og konklusjoner

1.1 Bakgrunn

I Stortingsmelding nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for fellesskap og demokrati*, pekte regjeringen på at den ville vurdere bruken av ulike virkemidler som staten har til rådighet for å styre sektorselskaper. For å foreta disse vurderingene nedsatte fornyings- og administrasjonsministeren i 2009 en arbeidsgruppe med deltakelse fra alle departementer som forvalter eierskapet til slike selskaper, ledet av Nærings- og handelsdepartementet.

Dette høringsnotatet bygger på det materialet som den interdepartementale arbeidsgruppen overleverte FAD.

Høringsnotatet bygger på arbeidsgruppens gjennomgang av virkemiddelbruken overfor 30 statlige selskaper med sektorpolitiske oppgaver. Gjennomgangen har blant annet omfattet Den Norske Opera & Ballet, NSB, NRK, Norsk Tipping, Posten Norge, Regionale helseforetak, Statnett, Stat-skog og UNINETT. I tillegg bygger notatet på, en gjennomgang foretatt av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi),¹ en undersøkelse foretatt i samarbeid mellom Rune Sørensen fra BI og Jørn Rattsø fra NTNU,² og en betenkning utarbeidet av Tormod Hermansen.³ Notatet bygger også på sentrale kilder foreierstyring av statligeselskap (regjerin-gens eierpolitiske meldinger og OECDs retnings-linjer)⁴

Mange av de statlige sektorselskapene befinner seg i grenselandet mellom forvaltning og marked. Dels er de instrumenter i gjennomføring av offentlig politikk, dels opererer de i markeder. I større eller mindre grad har de fellestrekk både med forvaltning og forretning, og grensene mellom hva som er forvaltningsoppgaver og hva som er forret-

ningsdrift kan derfor være vanskelig å trekke.

Et utgangspunkt for å skille mellom forvaltnings-virksomhet og forretningsvirksomhet er at forvaltningen normalt er avhengig av offentlig fi-nansiering for å kunne drive virksomheten, mens forretningsvirksomheter normalt er avhengig av inntekter generert i et marked. Flere sektorsel-skaper finansieres helt eller delvis av det offentlige, og flere opererer i markeder med svak konkur-ranse eller fravær av konkurranse.

Felles for sektorselskaper er at de grunnleggen-de reglene og prinsippene bak eierstyring og sel-skapsledelse gjelder. Selskapene er selvstendige rettssubjekter som best løser sine oppgaver når de har tilstrekkelig handlefrihet. Staten har ansvar for rammebetingelsene gjennom den konstituerende styringen – her forstått som rammer for selskapet gitt gjennom konstituering av virksomheten og markedsrammer gitt gjennom regulering av sek-toren. Staten bør som eier avholde seg fra detaljert styring av selskapene i form av operativ eierstyring. Dersom staten styrer for detaljert enten som eier eller gjennom andre virkemidler som regulering og finansiering, forsvinner noen av fordelene med selskapsorganisering, og det kan stilles spørsmål ved om ikke virksomheten kunne ha vært mer hen-siktsmessig organisert som en del av forvaltningen.

I denne rapporten beskrives statens bruk av ulike styringsvirkemidler overfor sektorselskapene, og det vurderes hvordan virkemiddelbruken kan bedres for å sikre bedre måloppnåelse.

¹ Difi rapport 2011:5 Statlige selskap og foretak med sektor-politiske mål: Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel

² Statlige selskaper med sektorpolitiske mål: En evaluering av statlig styring. Jørn Rattsø, NTNU og Rune Sørensen, Han-delshøyskolen BI, 2011

³ Organisering og styring av foretak med sektorpolitiske oppgaver, Tormod Hermansen, september 2011

⁴ Jf. Meld. St. 13 Aktivt eierskap (2010-2011), St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap og OECD Guide-lines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, OECD, 2005.

1.2 Hovedtrekk i utredningen

De statlige heleide selskapene med sektorpolitiske oppgaver utgjør en svært sammensatt gruppe av virksomheter med ulik størrelse, formål, regulering og finansiering. Flere selskaper er dominerende i sine markeder eller er faktiske monopoler. Det er også variasjoner i eierdepartementenes myndighetsutøvelse, sektorstyring og eierstyring.

Det er også stor variasjon i hvorvidt sektorpolitiske oppgaver løses i forvaltningen eller av statlige selskaper, og hvilken juridisk organisasjonsform som er valgt for selskapsorganisering. Dels skyldes dette at forskjellige sektormyndigheter har ulik tradisjon og kultur for hvordan statlig virksomhet organiseres. Dels skyldes det at synet på organisering av statlig virksomhet har endret seg over tid. Samtidig er det slik at forskjellene mellom de ulike selskapsformene har blitt mindre, spesielt ved at statsforetaksformen har blitt mer lik statsaksjeselskapsformen.

Staten mister i utgangspunktet ikke styringsmuligheter når en oppgave organiseres i et *heleid* selskap, men må styre delvis på andre måter og delvis ved bruk av andre virkemidler. Både regulering og finansiering er viktige virkemidler for å sikre sektorpolitisk måloppnåelse. Mange selskaper er omfattende regulert, og mange selskaper er avhengig av statlige inntekter enten gjennom statlige kjøp av tjenester, statlige tilskuddsbevilgninger eller statlig regulerte inntekter. Etablering av egne tilsyn brukes også i noen grad som statlig virkemiddel for å sikre ivaretagelse av viktige sektorpolitiske mål. Gjennomgangen viser at virkemidlene supplerer hverandre.

Det er ulik bruk av virkemidler som regulering og finansiering i løsning av sektorpolitiske oppgaver. Der det er mulig å finansiere virksomheten gjennom brukerbetaling (markedet), vil ofte regulering tas i bruk. Her inngår eneretter eller spesielle konsesjoner som viktige elementer. I andre tilfeller vil selskapene være avhengig av inntekter fra staten for å gjennomføre sine sektorpolitiske oppgaver. Det er også mellomformer hvor staten betaler for deler av tjenesten gjennom kjøp av tjenester eller stykkprisfinansiering.

Gjennomgangen viser at det i tillegg til variasjon i regulering og finansiering også er variasjon i eierstyringen av selskapene. Når realiseringen av sektorpolitiske mål er lagt til virksomheter organisert som selskaper, kan eierstyring supplere bruk av sektorpolitiske virkemidler som regulering, tilskudd/kjøp av tjenester og organisering av egne tilsyn for å nå målene for sektorpolitikken. Dette skjer i første rekke gjennom å sette rammer for virksomheten i vedtektene, ved å stille krav om rapportering knyttet til definerte mål og ved å sørge for valg av kompetente styremedlemmer.

For å utnytte selskapsformen effektivt, kreves det at selskapets øvrige organer, i første rekke styret og daglig leder, gis tilstrekkelig spillerom for selvstendig oppgaveløsning. Dette gjelder særlig der hvor selskapene skal forholde seg til dynamiske markeder og raske endringer i indre og ytre situasjonsbetingelser for øvrig. En for detaljert styring kan gjøre at gevinstene ved selskapsorganisering ikke hentes ut, og at statsrådets politiske ansvar blir uforholdsmessig stort i forhold til den rolle- og ansvarsdelingen som selskapslovgivningen legger opp til. Detaljert styring vil kunne redusere eller undergrave styrets rolle, og gjøre at styret i mindre grad tar ansvar for selskapets resultatutvikling både når det gjelder sektorpolitiske og forretningsmessige mål. Detaljstyring av selskaper kan dessuten gjøre at staten vil kunne holdes økonomisk ansvarlig for mer enn den kapital staten har skutt inn i selskapet (for eksempel erstatningsansvar ved konkurs dersom man som eier gjør inngrep som påvirker selskapets mulighet til å gjennomføre forpliktelser overfor tredjepart). En god eierstyring forutsetter respekt for rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styret og selskapets daglige ledelse.

Vurderingene i dette høringsnotatet tar utgangspunkt i en idealmodell for styring av selskaper med klare mål, ryddighet i rolle- og ansvarsdelingen mellom selskapsledelsen og eier, herunder at styret i selskapet gjøres ansvarlig for resultatoppnåelse innenfor rammer som gir virksomheten tilstrekkelig handlefrihet til å løse sine oppgaver på en best mulig måte.

Dersom selskapene opererer i markeder med konkurranse, understøtter og forenkler det statens styring av selskapene. Konkurranse i markedet og

generering av egne inntekter gjør at eierstyringen kan rette oppmerksomheten mot formålet med virksomheten, lønnsomhet og effektiv oppgaveløsning.

Dersom virksomheten henter store deler av sine inntekter fra midler som bevilges over offentlige budsjetter, kan kravene i bevilgningsreglementet føre til omfattende detaljstyring av virksomhetens innretning. Som Difi peker på i sin rapport kan det føre til en spenning i styringsregimet, ved at staten styrer både som sektormyndighet gjennom reguleringer og tilskudd, og som eiermyndighet gjennom selskapsrettslige eierbeføyelse. I de tilfellene dette fører til en dominerende oppgaveorientert forvaltningsstyring⁵ blir handlingsrommet for og effektiviteten i eierstyringen mindre åpenbar. I slike tilfeller kan det stilles spørsmål ved om selskapsorganisering av virksomhetene er hensiktsmessig.

Arbeidet med klargjøring av mål og identifikasjon av egnede resultatindikatorer er krevende. Basert på undersøkelser som er foretatt som ledd i arbeidet, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet peke på at det kan utvikles klarere mål og resultatindikatorer for sektorpolitiske mål. Videre bør man styrke bruk av evalueringer av virksomhetenes formåls- og kostnadseffektivitet som virkemiddel i eier- og sektorstyringen. Så vel regjeringens eierskapspolitikk som OECDs retningslinjer for styring av statseide selskaper understreker betydningen av dette.⁶

1.3 Vurderinger og anbefalinger

1.3.1 Selskapsformer

Statens eierstyring av selskapene skal i samsvar med selskapslovgivningen skje gjennom formelle kanaler, og gjennomsiktighet og åpenhet i eierdialogen skal tilstrebes så langt som mulig. Der handlefriheten ønskes begrenset utover det som følger av den generelle selskapslovgivningen, bør dette etter Kommunal- og moderniseringsdepartementet's oppfatning skje gjennom utfyllende bestemmelser i vedtektenes heller enn ved situasjonsbestemte instruksjoner fra eierens side.

⁵ Hermansen/Sørensen og Rattsø

⁶ I OECDs retningslinjer heter det at "uansett eksisterende resultatstyringssystem bør et begrenset sett av grunnleggende hovedmål identifiseres og sammenholdes med informasjon om hvordan selskapet håndterer avveininger (trade-offs) mellom mål som kan være i konflikt med hverandre. Når staten er majoritets-eier eller har bestemmende kontroll/innflytelse over et selskap med statlig eierskap, bør selskapets mål klargjøres overfor alle investorer, markedet og allmennheten. Slike krav til åpenhet

Oppfølging av Sand-utvalgets forslag

En del av arbeidet har vært å vurdere konsekvensene av forslagene fra Sand-utvalgets flertall om endringer i statsforetaksformen.

Et flertall i Sandutvalget (*NOU 2003:34 Mellom stat og marked*) foreslo at statsforetaksloven endres slik at det tas inn i loven en bestemmelse som presiserer lovens bruksområde til "virksomheter som ivaretar samfunnspålagte oppgaver". Dette faller sammen med det syn som ble fremhevet i Stortingsmelding nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap der det heter at "statlige verksemder som opererer i ein marknad, og som skal fremme viktige sektorpolitiske omsyn, bør organiserast som statsforetak"*. Formålet med en slik lovendring kunne være å rydde opp i bruk av relativt like selskapsformer og bidra til tydeliggjøring av statens formål med selskapene overfor andre aktører. En slik endring ville også kunne bidra til at færre virksomheter med sektorpolitiske oppgaver organiseres som særlovsselskap fremover.

På bakgrunn av den foretatte gjennomgangen, synes det *ikke* å være grunnlag for å følge opp forslaget om å endre statsforetaksloven for å gjøre det tydeligere hva slags type virksomheter som skal omfattes. Dette henger sammen med flere forhold:

- Det er ikke dokumentert at dagens bruk av selskapsformer har konsekvenser som gjør en slik endring nødvendig. Både statsforetaksformen og aksjeselskapsformen med særbestemmelsene for selskaper heleid av staten er fleksible organisasjonsformer som gjør at de kan benyttes for ulike typer virksomheter. Statsforetaksformen er formelt sett noe mindre fleksibel enn aksjeselskapsformen gjennom bestemmelser om at statsforetak må være heleid av staten, at saker av "vesentlig betydning"⁷ skal forelegges eier før beslutning og at styreprotokoller skal oversendes eierdepartementet, men bestemmelsene praktiseres i overveiende grad slik at dette ikke i vesentlig grad berører den forretningsmessige handlefriheten sammenliknet med andre hel-eide selskaper.
- Flere departementer benytter aksjeselskapsformen, men inntar i selskapets vedtekter

kan bidra til at de ansatte i selskapene blir mer selvbevisste på selskapets mål og kan også styrke ledelsens dedikasjon til målene. Det vil utgjøre et referansepunkt for alle aksjonærer, markedet og offentligheten i vurderingene av ledelsens strategier og beslutninger." (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, 2005, s.44)

⁷ "saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter"

særbestemmelser som at viktige saker skal forelegges eier før styret fatter beslutning. Aksjelovgivningen gir velprøvde, trygge og fleksible rammer for selskapsstyring, og statsforetak skiller seg i dag så lite fra statsaksjeselskap at det ikke anses som fornuftig å forbeholde statsforetaksformen som organisasjonsform for sektorselskaper alene.

- Det har vært påpekt at en mulig konsekvens av en eventuell lovendring kunne være at finansiering og forpliktende samarbeid med internasjonale banker og aktører kunne bli vanskeligere for sektorselskapene, fordi statsforetaksformen er lite kjent i utlandet. Statsforetak som Statnett og Statkraft har imidlertid i dag få problemer med å hente finansiering internasjonalt.
- Dersom hensikten skulle være å rydde opp i bruk av selskapsformer, ville en slik lovendring innebære at en del av dagens sektorselskaper, som i dag er organisert som aksjeselskap eller særlovsselskap, måtte vurderes omgjort til statsforetak, men også at enkelte virksomheter, som i dag er organisert som statsforetak, måtte vurderes omgjort til aksjeselskap. Slike selskapsomdannelser ville medføre kostnader og kreve ledelsesfokus, selv om disse kostnadene ikke vurderes som store.

Samlet sett vurderes konsekvensene av lovendringsforslaget å være negative.

På bakgrunn av gjennomgangen synes det heller ikke å være grunnlag for å gjennomføre de to andre forslagene fra Sandutvalget om lovfesting av kontaktmøter⁸ og at alle planvedtak skal forelegges eier før beslutning. Regelmessige møter for å følge opp selskapenes utvikling og resultater er i dag etablert praksis, og lovfesting er unødvendig. Foreleggelse alle planvedtak for eier før beslutning vil kunne innebære en forskyvning av ansvarsdelingen mellom eier og styret i en uheldig retning, både med hensyn til å holde styret ansvarlig, og med hensyn til at staten vil kunne bli stilt ansvarlig utover det som følger av selskapslovgivningens normalordning om begrenset økonomisk ansvar.

⁸ Som eier av offentlige virksomheter utøver myndighetene eierstyring, gjennom oppnevning av styre, fastsettelse av vedtekter og andre vedtak i generalforsamling, i selskaps- eller foretaksmøte. Det har også utviklet seg en praksis med mer uformelle kontaktmøter for informasjonsutveksling mellom selskap/foretak og eierdepartement. Jf. NOU: 2003:34 kap. 2.3.1.s. 23-24. Slike uformelle kontaktmøter for informasjonsutveksling benyttes også i mellomværende med etater (forvaltningsorganer og for-

Andre påpekninger om selskapsformer og organisering som selskap

Særlovsorganisering skal, i tråd med prinsippene som er nedfelt i stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk,⁹ benyttes i minst mulig grad. Når særlovsorganisering likevel er benyttet bør man tilstrebe å benytte den generelle selskapslovgivningen som modell for eierstyringen også i særlovsselskaper. Det innebærer blant annet at det gjennomføres en generalforsamling eller et foretaksmøte hvor den formelle eierstyringen utøves.

Så vel Hermansen som Difi, og Rattsø og Sørensen peker i sine utredninger på spenningsfeltet mellom forvaltningsstyring og selskapsstyring, og stiller på generelt grunnlag spørsmål om selskapsorganisering er hensiktsmessig for enkelte virksomheter. Med den oppmerksomhet dette spørsmålet har fått i disse utredningene, mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet at en konkret gjennomgang av organiseringen av enkelte virksomheter kan være hensiktsmessig, i tråd med bestemmelsene i Reglement for økonomistyring i staten (jf. §10 og §16) om ivaretagelse av statens eierinteresser og krav om evalueringer.

1.3.2 Sektorpolitiske formål - Operasjonalisering av mål og resultatindikatorer

For de fleste sektorselskapene kan statlige styringsbehov knyttet til de sektorpolitiske oppgavene begrunne at virksomhetenes rammer må være tydeligere avgrenset enn det som er vanlig for kommersielle virksomheter. Dette kan for eksempel gjelde beskrankninger for låneopptak for selskaper som fullfinansieres av staten eller begrensninger for at selskapene ikke utvider virksomheten til områder som ikke har betydning for å løse de sektorpolitiske oppgavene. Innenfor disse rammene må selskapet ha tilstrekkelig handlefrihet og insentiver til effektiv oppgaveløsning. Dette bør gjøres ved at begrensningene tas inn i selskapets vedtekter, jf. pkt. 2 i Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse.

Det bør videre arbeides med mål og resultatindikatorer som gjør at selskapene i større grad kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eierdepartementet, og at effektivitet og måloppnåelse

valtningsbedrifter), men pga. av at disse organene er en del av staten som juridisk rettssubjekt er skille mellom disse møtefora ikke av like stor betydning her.

⁹ Stortingsmelding nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

kan evalueres. En god resultatrapportering understøtter departementets løpende eierstyring og oppfølging overfor styret, men vil også danne et viktig grunnlag for evaluering av den samlede virkemiddelbruken. En slik evaluering av virkemidler, som regulering, finansiering og organisering, bør skje jevnlig for å se til at virksomheten er organisert slik at den kan tilpasse seg godt til endringer i oppgaver og omgivelser. Å forbedre målstrukturen må vurderes opp mot fordelene som stabilitet i mål- og resultatindikatorer gir for å følge utviklingen i selskapene.

For statlig heleide og kommersielle selskaper som ikke er børsnotert, er det praksis for at staten jevnlig får utført eksterne verdivurderinger av selskapene. Arbeidsgruppen peker på at det kan være behov for i større grad å få utført eksterne verdivurderinger eller andre typer vurderinger av sektorpolitiske selskaper som grunnlag for å vurdere om driften av selskapet og utnyttelsen av selskapets kapital er effektiv.

Det bør arbeides kontinuerlig med videre operasjonalisering av mål og resultatindikatorer for sektorpolitiske selskaper i det enkelte eierdepartement og sektordepartement. For å understøtte dette arbeidet bør Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet sammen med Nærings- og fiskeridepartementet og enkelte eierdepartementer lage et diskusjonsgrunnlag for drøfting i de fora Nærings- og handelsdepartementet har etablert for statens eierstyring.

1.3.3 Styrekompetanse - utviklingstiltak

For staten som eier er det vesentlig at styret ved sin kompetanse tilfører selskapet merverdi. For eier er det viktig løpende å vurdere om styrets sammensetning er riktig i forhold til de utfordringene selskapet står overfor, og om styret bidrar på en best mulig måte til at selskapet når sine mål. Som et ledd i arbeidet med å sikre velfungerende styre, har regjeringen forutsatt at styrene gjennomfører egne evalueringer som eier orienteres om på egnet måte, jf. eierskapsmeldingen (Meld. St.13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*) og Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse, pkt.9. Som grunnlag for å vurdere gjenvalg og utskiftninger av styremedlemmer bør departementet skaffe seg et godt faktagrunnlag

om hvordan styremedlemmene og styret fungerer sett i relasjon til selskapets utfordringer. Dette kan f.eks skje gjennom kontakt med styremedlemmer og daglig ledelse, jf Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse pkt. 7 og 8.

Det er en oppgave for departementene som ene-eier å definere hvilken kompetanse styremedlemmene bør ha i det enkelte selskap. Ettersom kompetansen som trengs varierer over tid, avhengig av hvilke utfordringer selskapet står overfor, bør ikke krav til kompetanse fastsettes i styringsdokumenter av statisk karakter. Eierdepartementet bør vurdere å benytte ekstern kompetanse, slik enkelte eierdepartementer allerede gjør, for å få en bredere kartlegging av kompetente kandidater til styret i det enkelte selskap.

Det bør vurderes hvilken balanse det skal være mellom styremedlemmene som først og fremst har kompetanse knyttet til relevante sektorpolitiske oppgaver og mål, og medlemmer som har tyngre generell erfaring fra selskapsstyring og forretningsmessig virksomhet. I den grad eier har definert sektorpolitiske resultatmål og tilhørende indikatorer, vil det også kunne ha betydning for styresammensetningen ved at styrets oppgave i større grad vil kunne rettes mot effektiv ressursbruk og måloppnåelse.

Nærings- og fiskeridepartementet bør i samarbeid med berørte departementer utarbeide en veileder for styremedlemmer som er tilpasset styrearbeidet i sektorpolitiske selskaper, i likhet med hva det er gjort for styrene i helseforetakene. Arbeidet bør ta utgangspunkt i foreliggende litteratur om styrets oppgaver i selskaper, organisering av profesjonelt styrearbeid, samt instruks, retningslinjer og erfaringer i de enkelte eierdepartementene. En slik veileder bør i tillegg ta for seg hvilke generelle forventninger staten har til de eiervalgte styremedlemmene, herunder rolledelingen mellom styret og eierdepartement når det gjelder utfordringer knyttet til sektorpolitisk måloppnåelse og eventuelle avveininger mellom sektorpolitisk måloppnåelse og oppnåelse av andre mål for virksomheten. Arbeidet med styrevalg og styreevaluering bør drøftes i de felles fora som er etablert for statens eierstyring (jf. pkt. 5.6).

1.3.4 Kompetente eiermiljøer i staten

Kompetente eiermiljøer i departementene er viktig for å utøve det statlige eierskapet på en god måte. Dette gjelder enten selskapene har sektorpolitiske mål eller ikke.

Skal staten oppnå de ønskede målene med selskapsorganiseringen og den samlede virkemiddelbruken i sektoren, kreves forståelse av og kunnskap om hvordan virkemidler som regulering, finansiering og organisering virker.

Enten det dreier seg om kommersielle eller sektorpolitiske selskaper bør staten i den løpende eieroppfølgingen være opptatt av at selskapet realiserer målene innenfor de rammene som er satt i vedtekter og annen regulering, at dette skjer på en mest mulig effektiv måte over tid, og at styret fyller sin rolle på en god måte.

Det er lagt til grunn at samarbeidet i eierskapsspørsmål mellom eiermiljøene i staten skal utvikles, slik at departementsfellesskapets eierkompetanse, og ikke bare det enkelte departements kom-

petanse, kan utnyttes bedre. Et slikt samarbeid dreier seg først og fremst om erfaringsutveksling og tverrfaglig læring knyttet til utøvelse og oppfølging av eierskapet.

Det er mange områder av felles karakter i selskapsforvaltningen, selv om målsettingen for selskapene og omgivelsene de opererer i er av forskjellig karakter. Dette gjelder for eksempel tverrfaglige områder som prinsipper for eierstyring og selskapsledelse, økonomistyring og regnskapsrapportering, bedrifters samfunnsansvar, kompensasjonsordninger for ledere og styremedlemmer, og arbeid knyttet til styresammensetningen i selskapene.

Det anbefales at de etablerte felles fora for eierstyring utvikles videre for å bygge kompetanse og nettverk på tvers av departementsgrensene.

```

0110111101110010011011100111100101101001011011
1101110011001011010010000001101111011001110010
0001011001000110110101101001011011100110100101
1101000111001001100001011100110110101001101111
0111001101100100011001010111000001100001011100
0001100101011011010110010101101110011101000110

```

2. Selskapene i rapporten

Utgangspunktet for arbeidet er at regjeringen har ønsket en faglig vurdering av virkemiddelbruken overfor sektorselskaper. Grunnlaget for denne rapporten er derfor blant annet en gjennomgang av virkemiddelbruk og eierstyring av 30 heleide statlige selskaper med sektorpolitiske mål. Tabell 2.1 viser hvilke selskap som danner grunnlaget for vurderingene.

Det er variasjon i hvor stort omfang de sektorpolitiske oppgavene har i de enkelte selskapene, og hvor viktig selskapene er i gjennomføringen av sektorpolitikken. Sektorselskapene er organisert som ulike typer selskaper; aksjeselskap, statsforetak eller særlovsselskap.

Også på andre områder er det store variasjoner mellom selskapene, for eksempel knyttet til:

- Hvor avhengige de er av statlige inntekter
- Om virksomheten er utsatt for konkurranse eller ikke
- Om virksomheten leverer tjenester eller produkter direkte til forbruker, eller driver med mer indirekte tjenesteyting

Nedenfor gjennomgås en del grunnleggende ulikheter mellom selskapene knyttet til størrelse, kategorisering etter formålet med eierskapet, styringsregime og begrunnelse for organiseringen. I kapittel 3.2, 4.2 og 5.2 drøftes virkemiddelbruk, eierstyring og selskapsform. I kapittel 3 gjennom-

Departement	Selskap
NHD	• Aksjeselskapene Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK), Kings Bay og Electronic Chart Centre (ECC) • Statsforetakene SIVA og Statkraft • Særlovsselskapet Innovasjon Norge
OED	• Aksjeselskapene Gassco og Petoro • Statsforetakene Gassnova, Enova og Statnett
HOD	• Statsforetaket Norsk Helsenett • Særlovsselskapene de fire regionale helseforetakene (RHFene) og Vinmonopolet
SD	• Aksjeselskapene Avinor, Norges statsbaner (NSB) og Posten Norge (Posten)
KD	• Aksjeselskapene Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), UNINETT og Universitetssenteret på Svalbard (UNIS)
KUD	• Aksjeselskapene Den Norske Opera & Ballet (DNOB), Nationaltheatret og Norsk rikskringkasting (NRK) • Særlovsselskapet Norsk Tipping
LMD	• Statsforetaket Statskog
UD	• Særlovsselskapet Norfund
FKD	• Aksjeselskapet Norges sjømatråd (Sjømatrådet)¹⁰

Tabell 2.1 Selskaper som er gjennomgått og som danner grunnlag for rapporten

¹⁰ Tidligere Eksportutvalget for fisk

gås selskapene med hensyn til variasjon i sektoroppgaver, balansering mellom kommersielle og sektorpolitiske mål, og selskapenes viktighet i sektorpolitikken.

2.1 Størrelse

I tabell 2.2 er selskapene klassifisert etter antall ansatte og totalbalanse i 2011.

2011	Eiendeler (Totalbalanse i mill. kr)		
Ansatte	< 1000	1000- 10000	> 10000
< 100	ECC Enova Gassnova Kings Bay Norges sjømatråd Norsk Helsenett NSD Petoro UNIS	Norfund SIVA	
100-500	Gassco Nationaltheatret UNINETT	Norsk Tipping SNSK Statskog	
> 500	DNOB	NRK Vinmonopolet	Avinor Helse Nord Helse Midt-Norge Helse Sør-Øst Helse Vest Innovasjon Norge NSB Posten Statkraft Statnett

Tabell 2.2 Selskapenes størrelse etter antall ansatte og totalbalanse i 2011

Kilde: Statens eierberetning 2011

Posten, NSB og de regionale helseforetakene er de største virksomhetene med hensyn til antall ansatte og totalbalanse. Totalt ble det utført nær 100 000 årsverk i de fire regionale helseforetakene i 2011.

Det framgår av Statens eierberetning 2011 at helseforetakene 31.12. 2011 samlet sett hadde eiendeler bokført til ca. 96 mrd. kroner og Helse Sør-Øst alene hadde eiendeler bokført til ca. 51 mrd. kroner. Posten hadde 31.12 2011 ca. 21 000 ansatte og eiendeler

på nær 16 mrd. kroner, mens NSB hadde ca. 13 000 ansatte og eiendeler på over 19 mrd. kroner.

Statkraft og Statnett på sin side er svært kapitalintensive virksomheter. Bokført totalkapital var over 150 mrd. kroner for Statkraft og over 20 mrd. kroner for Statnett 31.12. 2011, mens antall ansatte i virksomhetene var i overkant av 3 300 for Statkraft og nærmere 900 for Statnett.

Kartleggingen omfatter også små og mellomstore selskaper som Kings Bay og ECC med henholdsvis 26 og 17 ansatte og Norfund med 45 ansatte 31.12. 2011.

Størrelsen gir et inntrykk av viktigheten av de ulike virksomhetene, men også mindre virksomheter kan levere kritiske produkter og løsninger.

2.2 Formål med eierskapet

For de selskapene som danner grunnlag for rapporten er det variasjon i hvor dominerende de sektorpolitiske målene er for virksomhetene. Avveiningene mellom forretningsmessige og sektorpolitiske mål er grunnleggende av politisk karakter.

I Meld. St. 13 for 2010-2011 *Aktivt eierskap* er selskapene delt i fire kategorier etter statens formål med eierskapet. De to første kategoriene omfatter selskaper med kun forretningsmessige mål og omhandles ikke nærmere i denne utredningen. De to siste kategoriene omfatter selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål, og selskaper med sektorpolitiske mål.

ECC, NSB, Posten, Statkraft og Store Norske Spitsbergen Kulkompani opererer alle i konkurranse med andre og er plassert i kategori 3 (*"selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål"*). For disse selskapene er maksimering av de økonomiske verdiene i selskapet et hovedformål. For Posten og NSB setter samfunnsoppdraget en ramme for den kommersielle friheten og arbeidet med å sikre en god forvaltning av statens verdier og en god industriell utvikling av selskapet.

Det fremgår av eierskapsmeldingen at flere av selskapene og foretakene i kategori 4 (*"selskaper med*

sektorpolitiske mål”) skal drives så effektivt som mulig, men uten at verdimaksimering er klart definert som et hovedmål.¹¹ Dette gjelder både virksomheter som er konkurranseutsatt for deler av virksomheten, som for eksempel Statskog, og for statlige monopoler som finansieres i et marked, herunder Statnett og Norsk Tipping.

Flere av de sektorpolitiske selskapene har imidlertid ikke som formål å skape økonomisk overskudd. Enkelte av disse selskapene utfører oppgaver på vegne av staten og for statens regning. Ett eksempel på dette er Gassnova, som har som formål å forvalte statens interesser knyttet til CO2 håndtering. Andre slike selskaper er Enova og Petoro.¹²

Andre selskaper og foretak er markedsbaserte, men har ikke forretningsmessig erverv som primært formål. Dette gjelder blant annet Gassco. Selskapet har operatøransvar for transport av gass og utfører aktiviteter på vegne av Gassled - et interessentskap av selskaper som er eier av gassinfrastrukturen på norsk sokkel. Formålet med statens eierskap er å bidra til en samlet effektiv utnyttelse av ressursene på kontinentalsokkelen. Et annet eksempel er NRK, som i stor grad finansieres gjennom kringkastingsavgiften, og som har som mål å balansere inntekter og utgifter.

En særskilt gruppe er de forskningsbaserte selskapene NSD, UNINETT og UNIS. Selskapene som er sektorvirkemidler i forskningsøymed, er bare delvis utsatt for konkurranse, og får sine hovedinntekter fra staten. Kings Bay er et selskap som legger til rette for forskningsaktiviteter i Ny Ålesund på Svalbard. Selskapet henter deler av sine inntekter fra turister og overnattingsgjester (forskere), men får også dekket en del av sine investerings- og vedlikeholdsutgifter fra staten.

2.3 Styringsregime

Det er en generell forutsetning at selskaper med sektorpolitiske mål skal realisere disse målene på en mest mulig kostnadseffektiv måte.¹³ Selv i de tilfellene hvor det fra eierdepartementets side understrekes at det er realiseringen av de sektorpolitiske målene som har forrang, legges det i styringen også vekt på at økonomiske målsettinger, eller

krav til effektivitet, skal nås. Kravene til kostnads-effektivitet, som i mange tilfeller utgjør en viktig del av begrunnelsen for selskapsorganiseringen, innebærer at hensyn til sektorpolitiske mål og de økonomiske målene til enhver tid vil måtte avveies i forhold til hverandre.

I betenkningen utarbeidet av Tormod Hermansen (2011) pekes det på at departementets styring må basere seg på at ethvert selskap må ha et større eller mindre selvstendig handlingsrom, som selskapet har ansvar for å utnytte gjennom sin egenstyring. Hermansen gjør et skille mellom statlige selskaper med sektorpolitiske oppgaver som enten primært har et oppgaveorientert eller primært et forretningsorientert styringsregime. Et forretningsorientert styringsregime betyr i denne sammenheng at det gis en klar prioritet til selskapets økonomiske og finansielle mål, og hvor sektoroppgavene framstår som bibetingelser og rammekrav som selskapet skal etterleve. Eksempler på foretak med sektorpolitiske mål hvor styringsregimet er klart forretningsorientert er NSB, Posten og Statkraft.

Hoveddelen av selskapene denne rapporten omhandler er imidlertid omfattet av et oppgaveorientert styringsregime. Det innebærer at det gis klar prioritet til målene som er satt for selskapets sektorpolitiske oppgaver, og hvor den forretningsmessige virksomheten framstår som et virkemiddel i sektorpolitikken. Eksempler på foretak med sektorpolitiske mål hvor styringsregimet er klart oppgaveorientert er Avinor, Norsk Tipping, NRK og Vinmonopolet.

Det er imidlertid ikke i alle tilfeller at styringsregimet uten videre bør utformes med hovedvekten på det ene eller andre primære hensynet. Dersom de to hensynene framstår som likeverdige, vil den styringsmessige utfordringen knytte seg like mye til å finne den ”riktige” balanse mellom dem, som til effektivitet i målrealiseringen i de to retningene. I denne sammenheng peker Difi i sin rapport på at det kan være spenning mellom eierstyringen, som i stor grad kan sies å være forretningsorientert, og etatsstyring gjennom statlig finansiering, som i stor grad kan defineres som oppgaveorientert. Difi peker på at detaljert etatsstyring av selskaper gjennom tildelingsbrev kan utfordre logikken bak eller rasjo-

¹¹ ”Kvalitative eller kvantitative mål for slike selskaper bør tilpasses formålet med eierskapet i det enkelte selskap. Dette krever avveininger og vurderinger som må gjøres av de ansvarlige politiske myndigheter. Målene bør oppnås på en effektiv måte. Som eier vil staten fokusere på at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt og med kostnadsdekning, og der det er mulig med et eventuelt regnskapsmessig overskudd.” (jf Meld. S. nr. 13 2010-2011 pkt 5.2)

¹² Petoro har som mål å maksimere verdien av statens direkte økonomiske engasjement på norsk sokkel (SDØE). Selskapets virksomhet finansieres over statsbudsjettet.

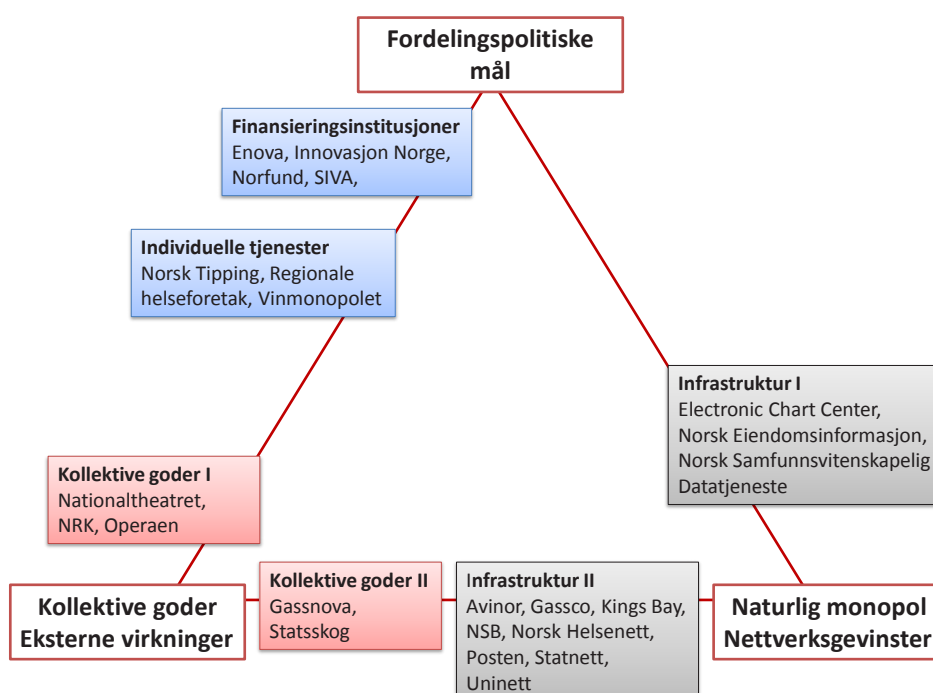
¹³ Regjeringens eierpolitikk 2012, s. 9, jf s. 31.

nalet for eierstyringen. Sørensen og Rattsø (2011) skiller mellom forvaltningsstyring og selskapsstyring. Selskapsstyring, slik Sørensen og Rattsø definerer det, kjennetegnes blant annet av at styret gis handlefrihet med sikte på å nå fastsatte mål, at styret holdes ansvarlig for graden av resultatoppgjør, og dermed at statsrådets politiske ansvar tilsvarende begrenses. Dette i motsetning til forvaltningsstyring som blant annet kjennetegnes av delegasjon til underordnede forvaltningsorganer, der statsråden holdes direkte ansvarlig for graden av resultatoppgjør.

Sørensen og Rattsø peker på at det er etablert et stort antall statlige selskaper som har karakter av ulike mellomformer mellom forvaltning og selskap. Selskapenes handlefrihet og ansvar er begrenset av aktiv statlig styring ut over eierstyring. Sørensen og Rattsø mener ansvarsforholdene er mer uklare når det er politisk konflikt rundt selskapet. Selskapsorganisering har etter deres syn sin største fordel når den forretningsmessige og markedsmessige virksomheten er dominerende.

2.4 Begrunnelse for statlig selskapsorganisering

De sektorpolitiske selskapene har ulike typer mål og begrunnelser som grunnlag for sin virksomhet. I figur 2.1 er hentet fra Sørensen og Rattsø (2011). Figuren har forfatterne klassifisert selskapene etter tre ulike, vanlig brukte hovedbegrunnelser for offentlig engasjement.



Figur 2.1 Mulig gruppering av sektorselskapene etter formålsbegrunnelse
Kilde: Sørensen og Rattsø (2011)

Figuren viser at bakgrunnen og behovet for mange sektorselskaper er knyttet til forskjellige svakheter ved markedet som myndighetene ønsker å korrigere for. Det er i hovedsak tre begrunnelser for slike selskaper som har sitt grunnlag i markedssvikt:

- Hensynet til fordeling
- Naturlig monopol og nettverksgevinster
- Kollektive goder og eksterne virkninger

Nedenfor utdypes dette.

Fordelingspolitiske mål

Omfordeling av inntekter eller ressurser er et politisk mål som markedet ikke løser på en tilfredsstillende måte uten korreksjoner. Mye statlig finansiert virksomhet er fordelingspolitisk begrunnet. Lik tilgang til helsetjenester eller eksistensen av næringsvirksomhet som grunnlag for arbeidsplasser i hele landet er eksempler på slike fordelingspolitiske mål. Det offentlige engasjementet på noen av disse områdene begrunnes imidlertid like gjerne med andre former for markedssvikt som for eksempel mangelfull informasjon. Dette er tilfellet for eksempel når det gjelder Innovasjon Norge og SIVA som har som hovedmål å bidra til bedriftsmessig og samfunnsmessig lønnsom økonomisk vekst ved å tilrettelegge for og utløse lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville ha blitt realisert.

Naturlig monopol

På enkelte områder er det slik at produksjon forutsetter svært høye faste kostnader, vanligvis som følge av store kapitalinvesteringer, mens de drifts-avhengige kostnadene er små. Kostnaden per produsert enhet blir dermed lavere jo mer som produseres. Kostnadsstrukturen er preget av samproduksjonsgevinster og/eller stordriftsfordeler. Når først en produsent har påtatt seg de høye faste kapitalkostnadene, vil det være høye inngangsbarrierer for en potensiell konkurrent. Det oppstår et "naturlig monopol". Det vil i tillegg ofte være praktiske, ressursmessige og miljømessige hensyn som begrenser muligheten for at flere aktører kan operere samtidig. Eksempler på naturlige monopoler er blant annet kraftnett, veinett, jernbanenett og havner. Organisasjonene som leverer denne typen offentlig infrastruktur omtales gjerne som "public utilities". Statnett er det mest nærliggende eksempel på virksomhet med naturlige monopolegenskaper blant de selskapene som omfattes av denne rapporten. *Konkurrerende nettverk* er mulig dersom kostnadene ved å etablere en parallell infrastruktur er omtrent lik som hva det koster å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi, noe som f.eks. skjedde ved etableringen av andre og tredje generasjons mobiltelefoni.

Nettverksgevinster

Nettverksgevinster innebærer at nytten av en tjeneste øker med antallet som benytter tjenesten, dvs. en positiv ekstern effekt av økt etterspørsel. Nettverksgevinster oppstår fordi brukerne av tjenesten er omforent om felles standarder for anvendelse og konsum av tjenesten. Desto flere som benytter seg av standarden, desto høyere blir nytten for den enkelte bruker eller grensenytten øker med antall brukere/konsumenter i økonomiske termer. Det typiske eksempelet er telefon, som gir liten nytte hvis det er få brukere, men stadig høyere nytte jo flere som har telefon. Gevinstene kommer ikke før en kritisk masse er oppnådd. Norsk Helsenett og UNINETT er eksempler på virksomheter med nettverksgevinster blant de selskapene som omfattes av denne rapporten.

Kollektive goder og eksterne virkninger

Et kollektivt gode kjennetegnes av at det ikke er mulig å stenge noen ute fra konsumet av godet, og at en persons konsum ikke påvirker en annens konsum.¹⁴ I praksis er det vanskelig å finne rene kollektive goder. Vei er et kollektivt gode under forutsetning av at det ikke er kø, en park er et kollektivt gode så lenge det ikke er trengsel, og forskning er et kollektivt gode så lenge resultatene gjøres fritt tilgjengelig.

Siden kollektive goder ikke kan stykkes opp og deles ut til enkeltpersoner, er det vanskelig å ta betaling for konsum av godet. Da vil ikke private aktører i en markedsøkonomi finne det lønnsomt å produsere godet. Det er derfor i all hovedsak det offentlige som står for produksjonen av kollektive goder.

For flere av selskapene kan virksomheten begrunnes ut fra mer enn ett av disse kriteriene.

Klassifisering av virksomhetene etter helt andre kriterier, som for eksempel konkurransesituasjon eller inntektsgrunnlag vil også vise at selskapene er svært ulike. Slik det pekes på i underlagsmaterialet, blant annet i Difis rapport, er dette viktige variabler som må gjennomgås når effektiviteten i bruken av ulike styringsvirkemidler skal vurderes. Dette vil vi komme tilbake til i **kapittel 3**, hvor vi ser på virkemiddelbruk og effektiv måloppnåelse.

¹⁴ Vi sier at et kollektivt gode kjennetegnes ved ikke-eksklusivitet og at konsumet av det er ikke-rivaliserende. Gatelys er et eksempel på et kollektivt gode. Det er vanskelig å stenge folk ute fra å gjøre seg nytte av gatelyset (det vil si ikke-eksklusivitet), og det at en person benytter seg av gatelyset fører ikke til at det blir mindre lys igjen til andre (det vil si ikke-rivalisering). Andre eksempler kan være Hardangervidda, militært forsvar, politi som sørger for lov og orden, radiosignaler og fyrtårn.

0110111101110010011011100111100101101001011011
1101110011001011010010000001101111011001110010
0001011001000110110101101001011011100110100101
1101000111001001100001011100110110101001101111
0111001101100100011001010111000001100001011100
0001100101011011010110010101101110011101000110

3. Virkemiddelbruk for å sikre effektiv sektor politisk måloppnåelse

3.1 Problemstilling

Et sentralt utgangspunkt for arbeidet med notatet har vært å beskrive *hvordan* staten bruker ulike styringsvirkemidler for å oppnå formålene med selskapene, *ulikheter i virkemiddelbruk*, for eksempel om det er noen systematiske mønstre i virkemiddelbruk, og beskrive hva som er *de viktigste styringsvirkemidlene*.

Et slikt utgangspunkt kan springe ut av det er relativt enkle sammenhenger mellom virkemiddelbruk og sektorpolitisk måloppnåelse slik som vist i figur 3.1. Departementet har et sett med virkemidler til rådighet for å styre en sektor og et sektorselskap. Disse virkemidlene brukes i styringen av et eller flere statlig(e) sektorselskaper for å sikre oppnåelse av sektorpolitiske mål.

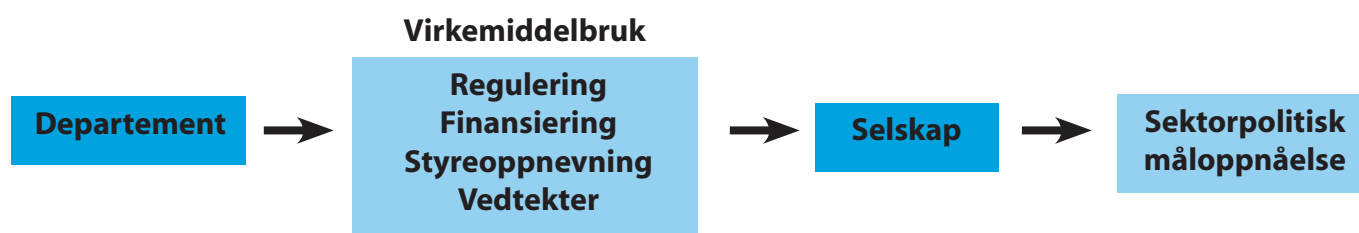
Graden av konkurranse bestemmes gjennom regulering og finansiering. Myndighetenes virkemidler for å sikre konkurranse er knyttet til hvordan man regulerer en sektor, herunder fastlegger hvordan en oppgave skal finansieres dersom den ikke finansieres i markedet gjennom markedspriser. Med finansiering menes i figuren statlige inngrep i finansieringen av virksomheten enten gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester, eller

ved at staten fastsetter virksomhetens inntektsgrunnlag, for eksempel gjennom fastsetting av avgifter, for eksempel fastsetting av lufthavnavgifter for Avinor og lisensavgift for NRK.

To sentrale spørsmål er hva som er de viktigste styringsvirkemidlene og hvordan bruken av styringsvirkemidlene påvirker den sektorpolitiske måloppnåelsen.

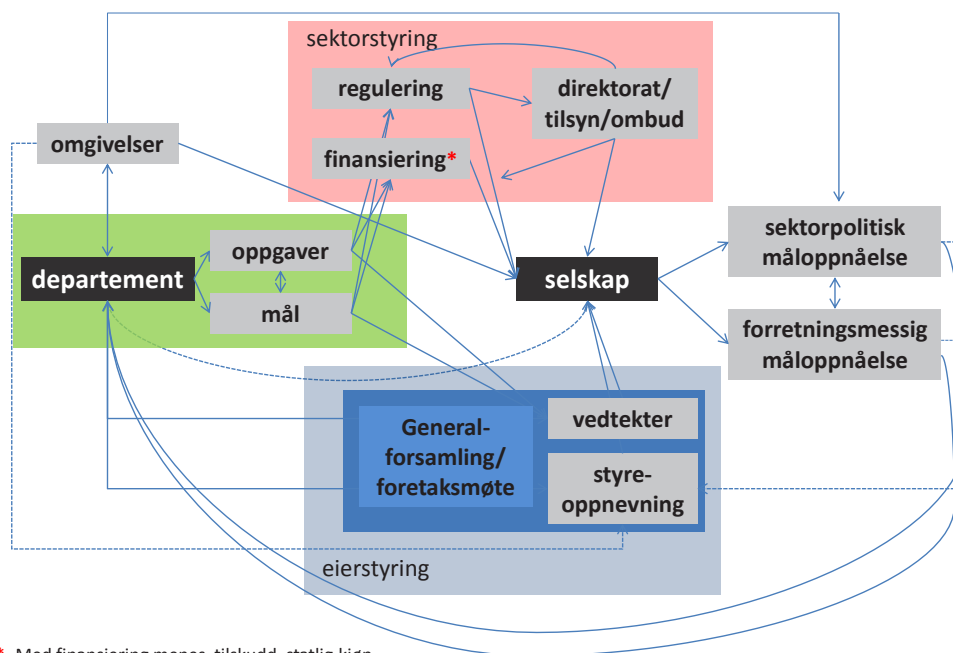
Underlagsmaterialet viser at det som oftest opereres med en nokså sammensatt bruk av virkemidler for å nå de sektorpolitiske målene. Det eksisterer tilbakeføringsmekanismer (feedback) som påvirker bruken av de ulike virkemidlene, og hvor sammenhengene mellom virkemiddelbruk, selskapets oppgaveløsning og sektorpolitisk måloppnåelse er sammensatt og uklar. Det kan skyldes at den sektorpolitiske måloppnåelsen også henger sammen med andre faktorer enn dem som direkte påvirker selskapets oppgaveløsning. En slik, mer sammensatt sammenheng, er illustrert i figur 3.2.

Figur 3.2 viser at sammenhengene mellom departement, virkemiddelbruk,¹⁵ selskap og sektorpolitisk måloppnåelse er langt mer sammensatte enn det som illustreres i figur 3.1. Fordi samfunnsmessig



Figur 3.1 Virkemiddelbruk og sektorpolitisk måloppnåelse – enkel modell

¹⁵ Virkemidler nevnt i punkt 2 i mandatet: markedskonkurranse, sektorregulering, selskapsform, finansiering, kontraktstyring, vedtektsfesting, generalforsamling/foretaksmøte mv



* Med finansiering menes tilskudd, statlig kjøp, avgiftsfinansiering eller finansiering i markedet (priser regulert av markedet)

Figur 3.2 Mulige sammenhenger mellom virkemiddelbruk og sektorpolitisk måloppnåelse

måloppnåelse påvirkes av mange faktorer, er det svært krevende å skille ut effekten av det enkelte virkemiddelet som benyttes i styringen av sektorselskaper. Resultatoppnåelsen må ses i sammenheng med det samlede styringsdesignet.

I figur 3.2 er det sett av virkemidler departementet benytter, gruppert i sektorstyring og eierstyring.

Sektorstyring dreier seg om å fastlegge rammebetingelser for en sektor, gjennom lovregulering, men også i noen grad gjennom begrensninger i muligheten for at markedet selv regulerer priser, eller ved at staten i større eller mindre grad finansierer virksomheten. Departementet kan påvirke selskapet gjennom ulike markedsreguleringer, herunder om selskapet opererer i et marked med konkurranse der prisen fastsettes av kundenes etterspørsel, eller om det opererer som monopol eller med begrenset konkurranse.

I mange selskaper utøves viktige funksjoner, slik som fastsetting av vedtekter og valg av styre i boksen **eierstyring** gjennom selskapets generalforsamling eller foretaksmøte. To av selskapene i rapporten har ikke generalforsamling eller foretaksmøte. En del av rollen som eier innebærer å innhente informasjon fra selskapet, og de fleste

eierdepartementer har direkte kontakt med selskapet for gjensidig informasjonsutveksling i jevnlig kontaktmøter.

Men styringen går ikke bare fra departement til selskap. Selskapet kan forsøke å påvirke selskapets rammebetingelser i direkte kontakt med departementet. Det kan for eksempel dreie seg om hvorvidt selskapet skal kunne opprette datterselskaper, om tilskuddene til selskapet bør være høyere og selskapets mulighet til låneopptak (Sørensen og Rattsø 2011, side 22).

I kapitlet vil vi innenfor en slik forståelsesramme blant annet belyse:

- Hva er viktigst i styringen – sektorstyring eller eierstyring?
- Er det en tendens til oppgave-/etatsstyring av sektorselskaper når staten finansierer virksomheten, og hvordan påvirkes effektiviteten og måloppnåelsen?
- Kan virkemiddelbruken bedres?
- Kan sektorpolitisk måloppnåelse måles bedre enn i dag?

3.2 Formelle rammer for virkemiddelbruken

Regjeringen forvalter statens eiendom, herunder statlige eierandeler i heleide og deleide selskaper. Det betyr i praksis at eierskapet forvaltes av den statsråden som selskapet hører inn under. Regjeringen må ha fullmakt fra Stortinget for å kjøpe eller selge eierandeler i selskaper.¹⁶

3.2.1 Selskapenes rettslige status

Statlige virksomheter kan organiseres som forvaltningsorganer, selskaper, herunder statsforetak og helseforetak eller stiftelser. Mens forvaltningsorganer er en del av staten, er statlige selskaper og stiftelser organisert som selvstendige rettssubjekter. Det innebærer at de er økonomisk adskilt fra staten. Selskapene har egen formue og inntekter, og svarer selv for sine forpliktelser. Selskaper er videre organisert adskilt fra staten ved at det er det enkelte selskap som inngår og er part i avtaler, har partsstilling i rettssaker og overfor forvaltningsmyndigheter. De tilsatte er ikke statstjenestemenn, men har sitt ansettelsesforhold regulert gjennom arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven på tilsvarende måte som tilsatte i private bedrifter.

Finansiering av selskapenes ansvarlige kapital skjer ved at staten som eier skyter inn egenkapitalinnskudd, i form av aksjekapital eller andre egenkapitalformer. Øvrig finansiering skjer gjennom virksomhetenes løpende drift og ved låneopptak. Statens økonomiske ansvar som eier er, med mindre det er lovregulert på annen måte, begrenset til innskutt kapital.

3.2.2 Formelle rammer for statlig styring av selskap

Det er i utgangspunktet ulike rammer for styring av forvaltningsorganer og selskaper.¹⁷

Forvaltningsorgan er den juridiske hovedformen for organisering av virksomhet innenfor statsforvaltningen. Forvaltningsorganene er juridisk en del av staten og er følgelig ikke egne rettssubjekter.

Staten har det fulle ansvaret for disse virksomhetene både økonomisk og administrativt. Bevilgningsreglementet for Stortinget, regelverket for økonomisk styring i staten, offentleglova og forvaltningsloven gjelder fullt ut for et forvaltningsorgan. De tilsatte er statstjenestemenn, og ansettelsesforholdet er regulert gjennom tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Departementet, med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider av virksomheten, kan instruere virksomheten både i faglige, økonomiske og administrative saker. I visse tilfeller kan imidlertid instruksjonsretten til statsråden være delvis avskåret gjennom lov eller Stortingsvedtak.

Styringen av statlige selskaper skjer innenfor andre rammer. En viktig forskjell fra statlige forvaltningsorgan er at de statlige selskapene ikke kan styres gjennom løpende instruksjon, men *må* styres fra eierposisjon i tråd med de bestemmelser som er fastsatt i *selskapslovgivningen*. Med selskapslovgivningen menes i denne konteksten de selskapslovene som regulerer styring og organisering av de selskapene som omfattes av denne rapporten (aksjeloven, statsforetaksloven og selskapslover for heleide statlige selskaper som er rettslig organisert i egen lov for den enkelte virksomheten (særlovsorganisering)). Eksempler på særlovselskaper er Innovasjon Norge, Norfund, Norsk Tipping, de regionale helseforetakene og Vinmonopolet. Eierstyringen i statlige selskaper skjer (med unntak for Norfund og Vinmonopolet) formelt gjennom vedtak i generalforsamling/foretaksmøte, herunder gjennom fastsetting av vedtekter og oppnevning av selskapets styre.

Øvrig styring av selskapenes rammebetingelser vil, uavhengig av eierskapet, kunne skje gjennom ulike regulatoriske virkemidler og statlige finansieringsordninger. Staten vil, innenfor rammen av gjeldende lovgivning, kunne bidra til å finansiere driften av selskaper, enten gjennom driftstilskudd, statlig kjøp av tjenester, eller ved andre økonomiske overføringer fra staten til det enkelte selskap. Forvaltning av statlige tilskudd kan også overlates til

¹⁶ Etter Grunnloven § 19 er det Kongen (regjeringen) som forvalter statens eiendom (herunder aksjer). Det faller ikke inn under statsrådets myndighet etter Grunnloven § 19 å kunne kjøpe eller selge aksjer i selskaper med statlig eierandel. Dette må ha sitt grunnlag i særskilt fullmakt fra Stortinget, jf. Grunnlovens § 75. Stortinget har selv ved behandlingen av Dokument nr. 7 (1972-1973) i Innst. S. nr. 277 (1976-1977) lagt til grunn at Stortinget har den reelle avgjørelsen når det gjelder beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement i selskaper hvor staten er eeneier. Det er lagt til grunn at praksisen beskrevet i Innst. S. nr. 277 (1976-1977) også gjelder for deleide selskaper. Jf. Meld. St. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap s. 23-24.

¹⁷ Her redegjøres det kort for de formelle rammene også for forvaltningsorgan av hensyn til den senere drøftingen av forvaltningsstyring versus selskapsstyring i kapittel 4.4.

selskaper som staten eier fullt ut.¹⁸ *Selskapslovgivningen* og annen *overordnet regulering* angir generelt hvilke styringsvirkemidler som *kan* eller *skal* benyttes. Det er her et viktig skille mellom generelle reguleringer eller tilskudd som gjelder for flere selskaper i en bransje og som regulerer konkurransen, og spesielle reguleringer rettet mot det enkelte selskap. I det andre tilfellet, vil tiltakene også kunne inkludere direkte styring i tillegg til den ordinære eierstyringen. Statens begrensede ansvar for selskapene, knyttet til innskutt kapital, kan utfordres gjennom omfattende finansiering av oppgaver og tilhørende styring gjennom bevilgningsoppfølging.

3.2.3 Generelle reguleringer

Det finnes en rekke forskjellige *generelle reguleringer* som gjelder for all økonomisk virksomhet; slik som arbeidsrettslige reguleringer, kontraktsrett, miljøbestemmelser og konkurranserettslige regler som gjelder alle foretak (forbud mot konkurransebegrensende samarbeid, forbud mot misbruk av dominerende stilling og kontroll med fusjoner og oppkjøp). For de sektorpolitiske selskapene er generelle regler fastlagt gjennom EØS-avtalen om konkurranse og forbud mot statsstøtte særlig viktig.

EØS-avtalen er i utgangspunktet nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap, jf. artikkel 125 og 59 (2). Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens 61 (1) setter skranker for statens muligheter til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen. For å avgjøre når offentlige midler som tilføres et selskap innebærer offentlig støtte, har EU-domstolen og EU-Kommisjonen utviklet det såkalte markedsinvestorprinsippet. Offentlig støtte foreligger dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt. Dette innebærer at staten må kreve normal markedsmessig avkastning på egenkapital som skytes inn i et konkurranseutsatt selskap.

EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte kan få anvendelse for alle statlig eide selskaper.¹⁹ Et viktig forhold er at forbudet ikke bare omfatter direkte tilskudd, men også lån på spesielt gunstige vilkår, skattefordeler, offentlige garantier, manglende krav

om kapitalavkastning, salg av varer og eiendom herunder utleie, lån eller annen tilgang til infrastruktur under markedspris.

EØS-avtalen åpner på den annen side for støtte til selskap som er pålagt sektor-/samfunnspolitiske oppgaver som kan medføre bedriftsøkonomiske underskudd. Slik støtte blir betraktet *som nødvendig kompensasjon* for leveranse av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, men den aktuelle kompensasjonen skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å nå de aktuelle målene.²⁰ I henhold til EU-retten må det være proporsjonalitet mellom innskrenkning i konkurranse /monopollovgivning og det formål man ønsker å oppnå. Konkurransen kan ikke begrenses med mindre det formålet som ønskes oppnådd tillegges vesentlig vekt. Det skal stilles minstekrav til egenkapitalavkastning for konkurranseutsatte selskaper.

Ulike tilsyns- og kontrollorganer overvåker at de aktuelle lovene og reglene blir overholdt. Saker som angår konkurranserettslige forhold overvåkes av Konkurransetilsynet og som følge av EØS-avtalen og ODA-avtalen (Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelsen av et overvåkningsorgan og en domstol), av EFTAs overvåkingsorgan ESA.

Arbeidstilsynet og Miljødirektoratet er andre eksempler på tilsynsorganer som har et sektorovergripende nedslagsfelt for sin forvaltningsvirksomhet.

3.2.4 Sektorlovgivning og annen sektorregulering.

Betegnelsen sektorlovgivning brukes vanligvis om regulering av et bestemt område av samfunnet eller av produksjonen av en bestemt type tjenester. Denne typen lovgivning vil i all hovedsak ha betydning for aktører som har virksomhet innenfor det aktuelle området. I noen tilfeller vil det dreie seg om et større antall aktører, mens det i andre tilfeller vil være bare et fåtall. Statlig eide selskaper og foretak kan innenfor noen sektorer være en av mange aktører, i andre tilfeller kan de ha monopol på å utføre en viss type oppgaver. Graden av konkurranse har stor betydning for innretningen av sektorreguleringen på de ulike områdene.²¹

¹⁸ jf. Bestemmelse 6.2.2.3 i Økonomiregelverket. Det stilles her krav til utarbeidelse av oppdragsbrev og kontroll.

¹⁹ Gjelder først og fremst for eieren, staten, og ikke for selskapet.

²⁰ Det har hersket uklarhet om beregningen av nødvendig kompensasjon. En viktig dom i EF-domstolen i 2003 (Altmark Trans (C280/00)), fastslo at kompensasjonen ikke er å betrakte som offentlig støtte som skal notifiseres til overvåkningsorganene (Europakommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan ESA) når: "Den aktuelle tjenesteforpliktelsen

er klart definert, kriteriene for beregning av kompensasjon er objektive, åpne og kjent på forhånd, kompensasjonen ikke overstiger de reelle utgiftene for å oppfylle forpliktelsene, og beregningen av omfanget av kompensasjonen er gjort ut fra kostnadene til et gjennomsnittsforetak eller gjennom en anbudsrunde."

²¹ Jf. NOU: 1991:27 Konkurranse for effektiv ressursbruk og NOU: 2001:28 Delinnstilling om endringer i konkurranselovgivningen.

Formål og oppgaver som er regulert på mer generelt grunnlag i ulike sektorlover gjenspeiles i alminnelighet i vedtektene til statlige selskaper som er opprettet for å ivareta viktige sektorpolitiske oppgaver. For særlovsselskap og helseforetak er virksomhetenes mål nedfelt i selskapenes vedtekter i samsvar med særlovene som hjemler opprettelsen av selskapene.

Det finnes en rekke reguleringer som retter seg mot det enkelte selskapets og foretakets økonomiske vilkår, slik som eneretter, prisregulering, rett til å pålegge og innkreve gebyrer og avgifter med mer. Slike plikter og rettigheter kan enten være regulert direkte gjennom sektorlovgivningen, i forskrifter eller gjennom ulike typer kontrakter.

Konsesjonssystemer er viktige virkemidler i styringen både av private og statlig eide selskaper. Konsesjoner gir tillatelser til å drive ulike typer økonomisk virksomhet på visse betingelser. En konsesjon fastsetter rettigheter og plikter knyttet til denne virksomheten. Utforming av konsesjoner kan variere mye fra sektor til sektor. De kan omfatte alt fra tildeling av eneretter til plikt til å utføre bestemte samfunnspålagte oppgaver. Den aktuelle sektorreguleringen gir ofte rammer for konsesjoners innhold og vilkår, og selve muligheten til å gjøre bruk av konsesjoner må også være hjemlet i lov.

Ulike tilsyns- og kontrollorganer overvåker at de aktuelle sektorreguleringene blir overholdt. Eksempler på tilsynsmyndigheter som har et sektoravgrenset nedslagsfelt for sin forvaltningsvirksomhet er Helsetilsynet, Statens Jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet, Petroleumsstilsynet og Post- og teletilsynet.

3.2.5 Lover og regler for offentligrettslige organer

Statlig eide selskaper og foretak er, dersom de er definert som offentligrettslige organer, i noen grad underlagt reguleringer som i hovedsak gjelder for forvaltningsorganer, herunder offentleglova og lov om offentlige anskaffelser.

Hovedregelen er at alle heleide statlige selskaper er underlagt offentleglova. Det er imidlertid mange unntak. Bestemmelsene i loven gjelder for eksempel ikke heleide statlige selskaper som driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som andre.²²

Selskapene er som hovedregel ikke omfattet av forvaltningsloven, selv om det også her finnes unntak. Slike unntak gjelder blant annet for de regionale helseforetakene og helseforetakene, som er forpliktet til å følge forvaltningslovens bestemmelser i alle saker unntatt i personalsaker.

Lov om offentlige anskaffelser vil for flere av selskapene komme til anvendelse. Offentlige anskaffelser skal skje etter forskjellige prosedyrer avhengig av anskaffelsens karakter og størrelse.

Når selskaper får tilskudd over statsbudsjettet, kommer også de relevante bestemmelsene i Stortingets bevilgningsreglement og regelverket for økonomistyring i staten til anvendelse for den bevilgningsfinansierte delen av virksomheten. Dette kommer i tillegg til de krav som eierstyringen av statlige selskaper er underlagt i henhold til Økonomiregelverket, jf §10 i Reglementet for økonomistyring i staten.

²² Offentlighetsloven gjelder ikke for sektorselskaper som: Norges sjømatråd, Gassco, Petoro, Posten Norge, Statkraft, Norsk Tipping. Selskaper som NSB, Statnett, NRK, Enova, Gassnova, Norfund og Uninett har større eller mindre unntak fra loven.

Selskap	Sektorlov/ Forskrift	Sektor- tilsyn	Regulerte avgifter	Offentlig kjøp eller tilskudd	Formell foreleg- gelsesplikt ²³	Selskaps- form	Eierdep.
Avinor	Forskrift	Luftfarts- tilsynet	Ja	Nei	Ja	AS	SD
DNOB	Ja	Nei	Nei	tilskudd >50%	Nei	AS	KUD
Enova	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja	SF	OED
Electronic Chart Centre	Ja	Nei	Nei	tilskudd <5%	Nei	AS	NFD
Gassco	Nei	Petroleums- tilsynet	Ja	Nei	Nei	AS	OED
Gassnova	Ja	Nei	Nei	tilskudd >80%	Ja	SF	OED
Helseforetak	Ja	Helsetilsynet	nei	tilskudd >80%	Ja	Særlov	HOD
Innovasjon Norge	Ja	Nei	Nei	tilskudd >50%	Delvis	Særlov	NFD
Kings Bay	Ja	Nei	Nei	tilskudd <50%	Nei	AS	NFD
Nationatheatret	Nei	Nei	Nei	tilskudd >50%	Nei	AS	KUD
Norfund	Nei	Nei	Nei	tilskudd <50%	Delvis	Særlov	MFA
Norges sjømatråd	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	AS	NFD
Norsk Helsenett	Nei	Nei	nei	tilskudd <5%	Ja	SF	HOD
NRK	Ja	Medietilsynet	Ja	Nei	Ja	AS	KUD
NSB	Ja	Statens jern- banetilsyn	Nei	kjøp	Ja	AS	SD
NSD	Ja	Nei	nei	tilskudd >50%	Nei	AS	KD
Norsk Tipping	Nei	Lotteri-tilsynet	Ja	Nei	Ja	Særlov	KUD
Petoro	Ja	Petroleums- tilsynet	Nei	tilskudd >80%	Ja	AS	OED
Posten Norge	Ja	Post- og tele-tilsynet	Nei	kjøp	Ja	AS	SD
SIVA	Ja	Nei	Nei	tilskudd <50%	Ja	SF	NFD
Statkraft	Ja	NVE	Nei	Nei	Ja	SF	NFD
Statnett	Ja	NVE	Ja	Nei	Ja	SF	OED
Statskog	Ja	Nei	Nei	tilskudd og kjøp <50%	Ja	SF	LMD
SNSK	Ja	Nei	Nei	nei	Nei	AS	NFD
UNINETT	Nei	Nei	Nei	tilskudd <50%	Nei	AS	KD
UNIS	Nei	Nei	nei	tilskudd >50%	Nei	AS	KD
Vinmonopolet	Ja	Helse- direktoratet	Ja	Nei	Ja	Særlov	HOD

Tabell 3.1 Bruk av styringsvirkemidler overfor sektorselskaper

Kilde: Tabellen bygger delvis på Difis gjennomgang, og dels på egen informasjonsinnhenting.

3.3 Hovedtrekk ved dagens virke- middelbruk

Tabell 3.1 gir en oversikt over bruk av viktige virkemidler.

Tabellen viser at det er betydelig variasjon i bruken av virkemidler overfor selskapene. Regulering er et virkemiddel som benyttes overfor de fleste av selskapene, mens det er større variasjon med hensyn

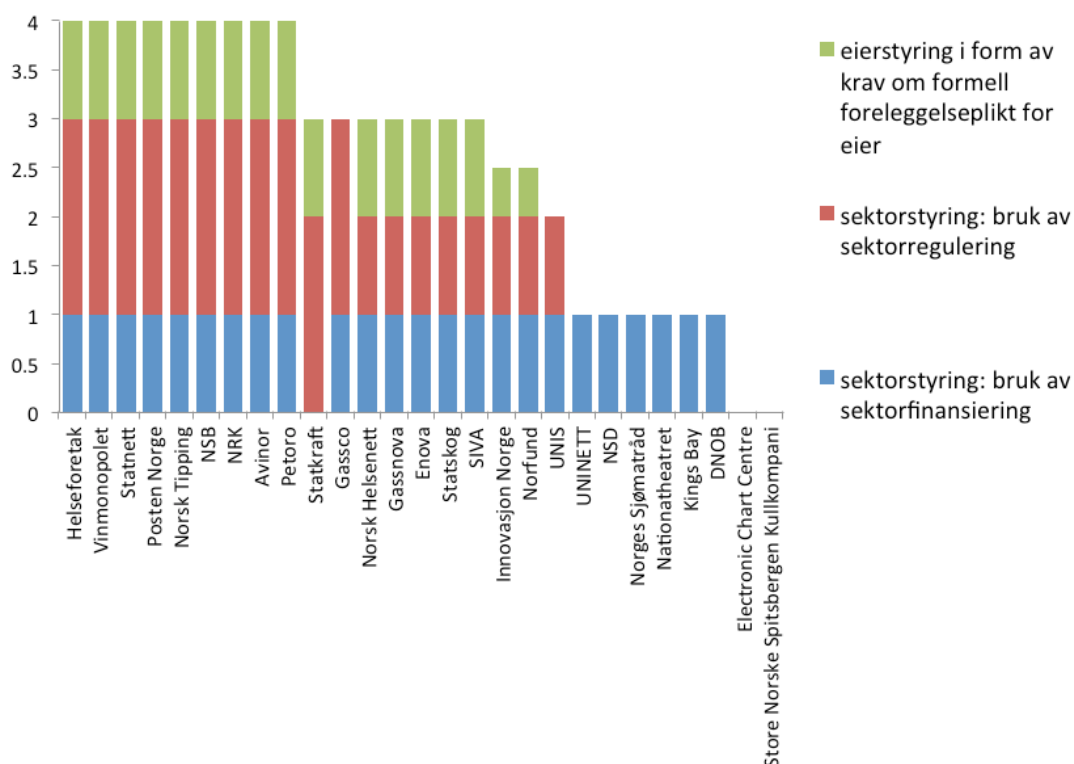
²³ Selskaper som iht lov eller vedtekter skal forelegge saker av vesentlig karakter for eier før beslutning fattes av styret. For statsforetak er lovens formulering: "saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter" (Lov om statsforetak § 23 2.ledd)

til bruk av ulike finansielle styringsinstrumenter som kjøp av tjenester, tilskudd eller fastsetting av inntekter gjennom avgifter eller liknende. Det er vanskelig å måle variasjon når det gjelder eierstyring. I tabell 3.1 og figur 3.3 er bestemmelser i lov eller vedtekter om at saker av vesentlig karakter skal forelegges eier før styret fatter beslutning brukt som indikator på at selskapet er tettere eierstyrt enn det som er minstekrav i aksjelovgivningen. Dette sier ikke noe om kvaliteten i eierstyringen, og andre virkemidler kan også benyttes for tett oppfølging av sektorselskap fra eiers side.

Figuren kan tyde på at eierstyringen supplerer sektorstyringen, når sektorstyringen når en viss intensitet. Først når sektorregulering er tatt i bruk er det også formelle krav om foreleggelsesplikt i eierstyringen for prinsipielle/viktige beslutninger, mens det for en del selskaper er slik at det bare styres gjennom finansielle virkemidler. Statkraft og Gassco avviker noe fra dette hovedbildet, for Statkraft ved at det ikke benyttes finansielle tilskudd,

mens virksomheten er sektorregulert og er underlagt sektortilsyn, Gassco ved at selskapet ikke er pålagt foreleggelsesplikt for eier før viktige avgjørelser, selv om virksomheten er underlagt sektorregulering og sektortilsyn.

BI har gjennomført en spørreundersøkelse om hvilke virkemidler som anses som viktige i styringen. Spørsmålene er rettet til styremedlemmer og direktører i en del statlige selskapsorganer med styrer. I figuren nedenfor er dataene for respondentene fra kategori 4-selskapene gjengitt. Figuren viser hvor viktige virkemidlene vurderes å være for sektorselskapene i kategori 4 (NSB, Posten og Statkraft er i kategori 3 og er derfor ikke en del av datagrunnlaget).

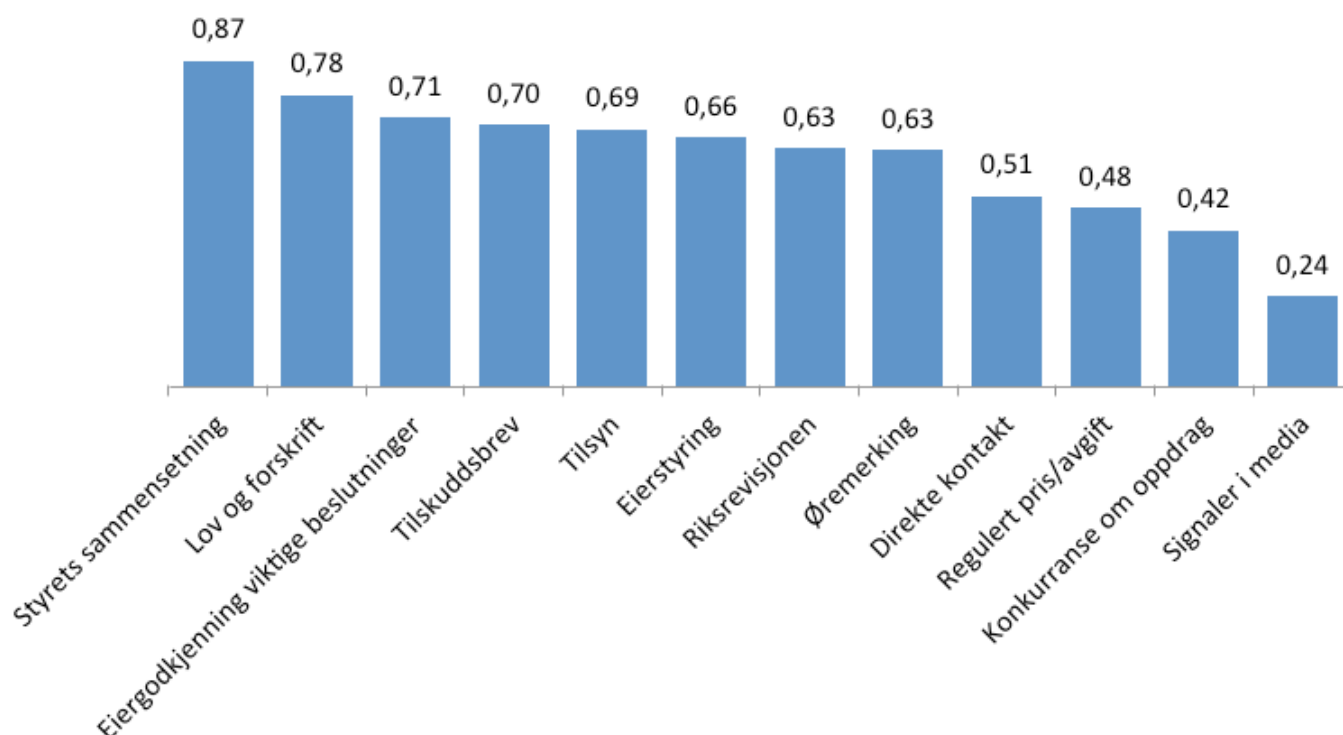


Figur 3.3 Graden av sektorstyring (bruk av regulering og finansiering) og eierstyring ut over aksjelovens krav (ved at det er formelle krav om at viktige beslutninger skal forelegges eier før beslutning)

Kilde: Figur 3.3 er utarbeidet på bakgrunn av koding av opplysningen i tabell 3.1.²⁴

²⁴ Kodingen er slik at de ulike sektorstyringsvirkemidlene er kodet med 1 (dersom de er i bruk) og med 0 dersom de ikke er i bruk. Eierstyringen er kodet med 1 eller 0,5 dersom den er klart tettere enn normalt for aksjeselskap, eller delvis tettere enn normalt for aksjeselskap. Bestemmelse om at saker av viktighet skal forelegges eier før

beslutning er satt som indikator for tettere eierstyring. De selskapene der eierstyringen ikke er tettere enn normalt er kodet med 0.



Figur 3.4 Viktigheten av ulike statlige styringsvirkemidler i forhold til sektorpolitisk måloppnåelse - Styremedlemmer og direktørers oppfatning (i kategori 4 selskap)²⁵

På en skala fra 0 til 1, der 0 er uviktig og 1 er viktig, scorer sektorregulering (krav i lovgivning, forskrifter og eventuelle konsesjonskrav) 0,78. Det eneste virkemidlet som scorer høyere er styrets sammensetning og kompetanse, som scorer 0,87. Ut fra figuren er det ikke mulig å se noe entydig mønster om at eierstyring er viktigere enn sektorstyring. Men figuren gir et bilde av hvordan styremedlemmene og direktørene for kategori 4-selskapene ser på viktigheten av de ulike virkemidlene staten har til rådighet i styringen av selskapene, enten det skjer gjennom eierstyring eller gjennom sektorstyring. Sørensen og Rattsø trekker ut fra dataene den konklusjon at formell eierstyring er viktig, og at uformell styring, for eksempel gjennom signaler i media er lite viktig.

Nedenfor sees det nærmere på bruken av de enkelte virkemidlene.

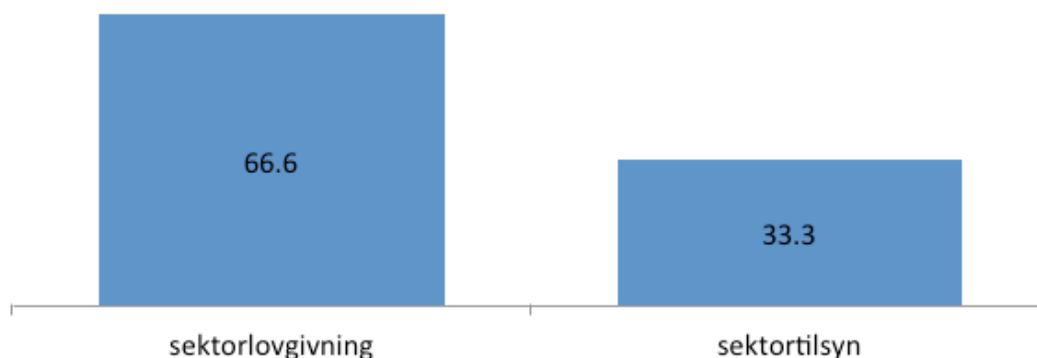
3.3.1 Regulering

Figur 3.5 viser at bruk av sektorregulering er vanlig for sektorselskapene. Sektorregulering er mer vanlig enn bruk av sektortilsyn.

10 av 30 selskaper (33,3 prosent av selskapene) er *ikke* underlagt noen egen sektorregulering, og 20 av 30 selskaper (66,6 prosent av selskapene) er *ikke* underlagt noe eget sektortilsyn.

BIs studie hvor sektorregulering sees som svært viktig, samsvarer godt med Difis studie i rapport 2011:5 der det pekes på at sektorregulering er viktig for å skape langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for virksomhetene. Samtidig peker mange styreledere og direktører på at reguleringene kan være utfordrende fordi de kan være for statiske i forhold til endringer i omgivelsene. Dessuten kan reguleringene være utfordrende fordi sektorpolitiske mål og krav ikke alltid samsvarer med de økonomiske rammene som er gitt for virksomheten (Difi 2011:5, s. 23).

²⁵ Eiergodkjenning av viktige beslutninger scorer 0,71 i figuren.



Figur 3.5 Prosentvis andel av sektorselskaper som er omfattet av sektorregulering og sektortilsyn.

Pålegg fra statlige tilsyn og kontrollorganer vurderes også som viktig (virkemiddelet scorer 0,69 på en skala fra 0 til 1). Selv om et mindretall av selskapene er direkte underlagt sektortilsyn, kan også en del rent kommersielle selskaper på enkelte områder påvirkes av sektortilsyn som skal sørge for konkurranse og kvalitet. Den samme undersøkelsen viser for øvrig også at tilsyn oppfattes omtrent like viktig av selskaper med ulike mål (kommersielle eller sektorpolitiske), noe mindre viktig av forvaltningsorgan og noe mer viktig av helseforetak og regionale helseforetak.²⁶

Reguleringen varierer både når det gjelder hva som reguleres og hvor detaljert reguleringen er.

Difis kartlegging viser at mange av selskapene og foretakene i utvalget, i tillegg til den generelle reguleringen av den aktuelle sektoren som virksomheten opererer innenfor, er regulert *særskilt* i lov og/eller med hjemmel i lov. Kartleggingen viser videre at en rekke regulatoriske virkemidler ofte brukes i ulike kombinasjoner.

Nedenfor vises bruk av regulering overfor sektorselskapene, der selskapene også er kategorisert i forhold til ulike selskapsformer.

Tabellen viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom sektorregulering og selskapsform. Fordelingen av selskaper som er regulert i sektorlov og selskaper som ikke er regulert i sektorlov, er ganske lik enten vi ser på aksjeselskaper, statsforetak eller særlovsselskap.

3.3.1.1 Regulert markedsadgang

En del av de sektorpolitiske selskapene er enten lovbestemte monopoler eller har eneretter eller konsesjoner for sin virksomhet gitt av statlige myndigheter i henhold til lov eller forskrift.

	Ikke sektorregulering	Regulert i sektorlov	Regulert i særskilt lov
Aksjeselskaper	UNINETT NSD Kings Bay ECC SNSK DNOB Nationaltheatret	Avinor NSB Posten Gassco Petoro NRK UNIS Sjømatrådet	
Statsforetak	Gassnova SIVA	Enova Statnett Statkraft Statskog Norsk helse-nett	
Særlovs-selskap	Innovasjon Norge Norfund	Vinmonopolet Norsk Tipping Helseforetakene	Vinmonopolet Norsk Tipping Helseforetakene Innovasjon Norge Norfund

Tabell 4.2 Regulering av sektorselskaper

²⁶ Undersøkelsen omfatter i tillegg til sektorselskaper også kommersielle selskaper eid av staten, kommersielle selskaper med andre samfunnsmessige mål, regionale helseforetak og helseforetak, samt en del forvaltningsorganer med styre.

Lovbestemte monopoler	Tildeling av konsesjoner ²⁷ og eneretter
Statnett Vinmonopolet Norsk Tipping	Avinor NSB Posten Statnett Norsk Helsenett

Tabell 3.3 Sektorpolitiske selskap i markeder der adgangen er begrenset gjennom myndighetenes regulering

Vinmonopolet, Norsk Tipping og Statnett er lovbestemte monopoler. Andre av selskapene og foretakene i utvalget har en reell monopolstilling innenfor deler av sitt virksomhetsområde på grunn av sin dominerende stilling i markedet. Dette gjelder for eksempel Avinor og NSB.

Samferdselsdepartementets konsesjon til Posten stiller krav om at selskapet skal sikre alle brukere et godt og likeverdig tilbud av leveringspliktige tjenester i alle deler av landet med utgangspunkt i fastsatte krav til tjenestetilbud, tilgjengelighet, fremsendingstid og pris. Posten er, som en motytelse for de leveringspliktige tjenestene, gitt enerett på formidling av lukket adressert brevpost innenfor en definert pris- og vektgrense (50 g). For tjenester som faller inn under enerettsområdet, er det stilt krav om geografisk enhetsporto.

Etablering av legale monopoler, tildeling av eneretter, og bruk av konsesjoner må være hjemlet i lov. Difis kartlegging viser at nevnte virkemidler er viktige i styringen av flere av selskapene og foretakene, og at flere av virkemidlene ofte benyttes i ulike kombinasjoner for eksempel i kombinasjon med bruk av avgifter og/eller annen regulering av priser og/eller inntekter.

Avinor er ansvarlig for et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor. For å drive lufthavner kreves det konsesjon fra Samferdselsdepartementet. Konsesjonen må bare gis når det finnes forenlig med allmenne hensyn. Også Statnett er omfattende innholdsmessig og økonomisk regulert. Foretaket eier omlag nitti prosent av sentralnettet i Norge samt nettilknytningene til utlandet.

Innen energisektoren gjelder at alle kraftforetak, uavhengig av eierstruktur og selskapsform, reguleres gjennom Energiloven. Både anlegg og omsetning er konsesjonspliktig. Energiloven skiller mellom konkurransevirkosomhet og monopolvirkosomhet. Loven bygger på prinsippet om markedsbasert kraftomsetning, mens nettvirkosomheten er underlagt monopolregulering.

3.3.1.2 Tilsyn

I forbindelse med at statlige forvaltningsorganer er blitt omdannet til selvstendige selskaper eller foretak, er det samtidig blitt etablert en hel rekke tilsynsorganer med ansvar for tilsyn og kontroll innenfor de ulike sektorene. Det er lagt vekt på at tilsynene skal ha en uavhengig stilling i forhold til sine fagdepartementer, blant annet gjennom avskjæring av statsrådets instruksjonsmyndighet i visse typer saker. Post- og teletilsynet og Medietilsynet er eksempler på slike tilsynsorganer. Luftfartstilsynet er fullt ut underlagt statsrådets instruksjonsmyndighet. Det er også blitt opprettet en rekke uavhengige klage- eller tvisteløsningsorganer, slik som Pasientskadenemnda, Passasjerklagenemnda etter luftfartsloven og Klagenemnd for eierskap i media (Medieklagenemnda).

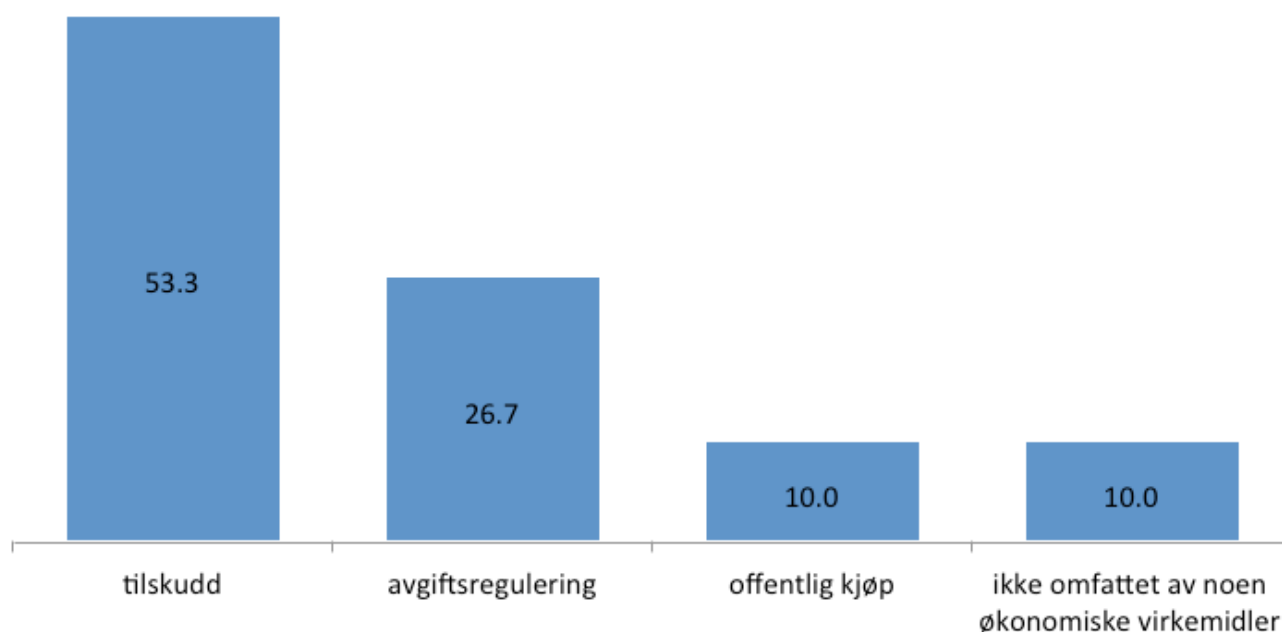
Etableringen av separate og uavhengige tilsyns- og klageorganer har blant annet som utgangspunkt at det kan oppstå rollekonflikter hvis et eierdepartement skal fatte forvaltningsrettslige enkeltvedtak i saker som kan berøre deres egne eierinteresser. Institusjonelle skillelinjer i slike saker bidrar til å forhindre at det oppstår situasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser. Dette er særlig viktig der produksjon skjer gjennom statlig eide selskaper i konkurranse med andre, og spesielt der disse kan utnytte en tidligere privilegert markedsstilling. I tillegg ligger det et ønske om å ivareta allmenne hensyn som for eksempel samfunnssikkerhet og rettssikkerhet.

3.3.2 Økonomiske virkemidler

Finansiering kan benyttes som virkemiddel på tre ulike måter: Ved at staten yter tilskudd til virksomheten, ved at staten kjøper tjenester fra selskapet eller ved at staten regulerer inntektene for eksempel gjennom avgifter og gebyrer. Figur 3.6 viser

²⁷ I tillegg til dem som er nevnt i denne kolonnen har også Statkraft konsesjoner som i volum representerer i underkant av 40 pst. av vannkraftproduksjonen i Norge og gjennom eierskap øker det til rundt 50 pst. Det gir en mindre markedskontroll enn for de andre som er nevnt

her, ikke minst fordi det også er et nordisk marked for el.kraft, som gjør at Statkraft også har konkurranse fra andre nordiske aktører.



Figur 3.6 Prosentvis andel av sektorselskaper som omfattes av økonomiske virkemidler som tilskudd, regulering av avgifter og offentlige kjøp

prosentvis fordeling av antall selskaper som omfattes av disse tre typene økonomiske virkemidler.

Av 30 selskap er det 16 (53,3 prosent av sektorselskapene) som får tilskudd, 3 (10 prosent av selskapene) som staten kjøper tjenester av og 8 (26,7 prosent av selskapene) som får regulert sine inntekter av staten gjennom regulerte avgifter eller liknende. Det er bare ECC, SNSK og Statkraft av de undersøkte selskapene som ikke er omfattet av noen av disse økonomiske virkemidlene. Bortsett fra Statskog er det ingen andre selskaper hvor flere av de nevnte økonomiske virkemidlene benyttes samtidig.²⁸

BIs undersøkelse av styremedlemmers og direktørers oppfatninger om virkemiddelbruk overfor selskapene, jf. figur 4.4, viser at tilskuddsbrev scorer 0,7 på en skala fra meget viktig (1) til ikke viktig i det hele tatt (0). Det er noe viktigere enn øremerking av statlige bevilgninger til bestemte oppgaver

(score 0,63), og klart viktigere enn regulering av priser eller avgifter for virksomhetens produkter (score 0,48) og konkurranse om statlige oppdrag (score 0,42). For de regionale helseforetakene vurderes tilskuddsbrevene som viktigere enn for de øvrige kategori 4-selskapene.

3.3.2.1 Betydelige økonomiske overføringer

Mange selskaper med sektorpolitiske oppgaver får hele eller en vesentlig del av sine inntekter i form av årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Det er betydelig variasjon i størrelsen på bevilgningene, absolutt og i forhold til de totale driftsinntektene. Bevilgningene domineres av tilskuddene til de regionale helseforetakene, som i 2011 utgjorde mer enn 100 mrd. kroner.

²⁸ Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og summen av de 4 kategoriene trenger derfor ikke være 100.

Driftsinntekter (mill kr.)			
	Under 100	Mellom 100 til 1000	Over 1000
Andel statlig finansiering 0-5 %	ECC	Sjømatrådet Norsk Helsenett Gassco	Avinor Norsk Tipping NRK Posten Statkraft Statnett SNSK Vinmonopolet
Andel statlig finansiering 5-50%	Kings Bay	UNINETT Statskog Norfund Siva	NSB
Andel statlig finansiering 50-80%	NSD Enova ³⁰	UNIS Den Norske Opera og Ballet Nationaltheatret	Innovasjon Norge
Andel statlig finansiering 80-100%	Gassnova	Petoro	De regionale helseforetakene

Tabell 3.4 Driftsinntekter og prosentandel av driftsinntekter som er statlig finansiert for sektorselskapene, 2011²⁹

Tabellen omfatter både bevilgninger i form av direkte driftstilskudd og statlig kjøp av tjenester.

Dersom NRKs lisensavgift, som fastsettes av Stortinget, hadde vært regnet med ville andelen statlig finansiering vært over 80 prosent, og NRK hadde havnet i samme kategori som RHF-ene. Det samme gjelder for Avinor, der Samferdselsdepartementet fastsetter luftfartsavgiftene som utgjør rundt halvparten av selskapets inntekter.

3.3.2.2 Mange selskaper får årlige driftstilskudd

Flere av selskapene genererer ikke, eller bare i beskjeden grad, egne inntekter. Dette gjelder blant annet de regionale helseforetakene, som i all hovedsak er bevilgningsfinansierte, og som finansieres dels gjennom basisbevilgninger, dels gjennom aktivitetsbaserte bevilgninger. Andre eksempler er Petoro og Gassnova.

Eksempler på selskaper og foretak som i stor grad er bevilgningsfinansierte, men som i tillegg er markedsbaserte og genererer egne inntekter, er Innovasjon Norge, SIVA, UNIS og kulturinstitusjonene Den Norske Opera & Ballett og Nationaltheatret.

Alle utbetalinger av statlige midler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget. Stortingets bevilgningsvedtak gir forvaltningen fullmakt og pålegg til å bruke bevilgningene til de forutsatte formålene. Når mottakere av tilskudd ligger utenom statsforvaltningen, skal departementet som forvalter tilskuddet beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll i oppdragsdokument eller tildelingsbrev. For eksempel mottar de regionale helseforetakene et oppdragsdokument fra Helse- og omsorgsdepartementet, som skal bidra til at det blir stilt styringskrav til de regionale helseforetakene og at midlene i Stortingets budsjettvedtak blir formelt stilt til disposisjon for selskapene. Oppdrags- og tildelingsbrev er dermed viktige styringsdokumenter for alle virksomheter som mottar statlige tilskudd til sin drift. Dokumentene følges opp gjennom økonomirapportering i henhold til bevilgningsreglementet og regelverket for økonomisk styring i staten. Tilsvarende gjelder for selskaper som forvalter tilskuddsordninger for staten.

Enkelte selskaper forvalter store tilskuddsposter, slik som Enova.

²⁹ ECC, SNSK og Statkraft finansierer hele virksomheten i markedet.

³⁰ Enova SF forvalter midlene i Energifondet, som skal være en langsiktig finansieringskilde for arbeidet med miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon og utvikling av energi- og klimateknolog. Energifondet får sine inntekter fra et påslag på nettarifven, avkastningen fra Fondet for klima, fornybar energi og energiomleg-

ging (tidligere Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering), ordinære overføringer over statsbudsjettet og fra opptjente renter på innestående kapital i fondet foregående år. Administrasjons- og driftsutgifter knyttet til forvaltningen av Energifondet fastsettes årlig av Olje- og energidepartementet og dekkes av fondet.

Difis rapport viser at det er store variasjoner med hensyn til hvor detaljert det enkelte departementet styrer i forhold til fastsatte mål og resultatindikatorer. I sin rapport peker Difi på at det for selskapene som mottar tilskudd avtegner seg to "styringsløp"; eierstyring og etatsstyring. Intervjuene Difi har gjennomført tyder på at både eier og selskap oppfatter at det er enkelte spenninger mellom de to "styringsløpene", og at dette kan utfordre forutsetningene for selskapsorganisering. Det er ulike forhold som kan forklare en slik spenning, og som gjør at styring gjennom de to løpene kan skape utfordringer. En for detaljert oppfølging overfor selskapets administrasjon av bevilgningen og de mål som er satt, kan redusere mulighetene for styrets aktive virksomhetsstyring. Konsekvensene av en slik detaljert oppfølging kan således redusere selskapets mulighet for egenutvikling gjennom manglende fleksibilitet når det gjelder bruken av disponible ressurser. Dette kan igjen svekke den dynamiske strategioppfølgingen som eier bør ha overfor selskapet.

3.3.2.3 Statlig kjøp av tjenester

Inngåelse av tjenestekontrakter med selskaper om å utføre spesielle oppgaver er en måte å tilføre selskapene inntekter på som skiller seg fra offentlige tilskudd, fordi slike kontrakter forutsetter forhandling om ytelser og pris. Statlige kjøp brukes for å sikre at det blir tilbudt tjenester også der hvor den effektive etterspørselen er mindre enn det som må til for å sikre lønnsomhet for en aktør. Statlig kjøp regnes ikke som subsidier, og rammes i utgangspunktet ikke av forbudet mot statstøtte i EØS-avtalen. Volum og priser blir bestemt etter anbudskonkurranse eller forhandlinger hvor tilbyderer må dokumentere sine kostnader, effektivitetsforbedringsmuligheter, investeringsbehov etc.

Difis kartlegging viser at tre av selskapene, Posten, NSB og Statskog, har avtaler om kompensasjon i form av statlig kjøp av tjenester. Kartleggingen viser samtidig at det er brukt ulike modeller for beregning av kompensasjon i de tre tilfellene. Bevilgningenes størrelse varierer også betydelig.

Bevilgningene til statlig kjøp av tjenester domineres beløpsmessig av bevilgningen til NSB som i 2011 var på om lag 2,2 mrd. kroner. Kommunene

kjøpte i tillegg transporttjenester fra NSB for 756 mill. kroner i 2011. Statens kjøp av tjenester fra NSB er regulert gjennom en rammeavtale mellom Samferdselsdepartementet og NSB.

Overskuddet fra den monopolbaserte virksomheten i Posten i lønnsomme områder av landet, skal benyttes til å dekke underskudd innenfor samme tjeneste i ulønnsomme områder. Monopolver-skuddet kan også benyttes til å finansiere pålagte leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Staten kjøpte tjenester fra Posten for 345 mill. kroner i 2011, for å dekke kostnader ved bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, men dette utgjorde under 2 prosent av driftsinntektene til Posten i 2011. Vedtak om bevilgninger bygger på en beregningsmodell som er utviklet for formålet.

Statskog er pålagt å utføre myndighetsoppgaver og tjenester for Landbruks- og matdepartementet. Oppgavene er regulert gjennom regelverk og en egen avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog. Bevilgningene på Landbruks- og matdepartementets budsjett var i 2011 på 16,9 mill. kroner.

3.3.2.4 Bruk av avgifter og regulering av priser og inntekter

Flere av selskapene og foretakene er helt eller delvis finansiert ved avgifter. Dette gjelder blant annet Statnett, som finansieres gjennom innkreving av nettleie fra brukerne som kraftprodusenter, regionale nettselskaper og andre store brukere av sentralnettet. Inntektsrammene for Statnett fastsettes av Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE). NRK finansieres gjennom innkreving av en lisensavgift fra alle som eier fjernsynsapparater i Norge. Lisensavgiften fastsettes av Stortinget ved behandling av statsbudsjettet. I begge disse tilfellene er det systemer som begrenser omfanget av mulige overskudd i selskapene.

Andre eksempler er avgiftsfinansiering av Avinors lufthavner og flysikringstjenester, som finansierer deler av virksomheten til Avinor og påslaget på nettariffen, som utgjør en av flere inntekter til Energifondet, som finansierer virksomheten til Enova.

Driften av lufthavnene finansieres gjennom brukerbetaling i form av avgifter og kommersielle inntekter fra forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Avgiftene fastsettes av Samferdselsdepartementet med hjemmel i luftfartsloven. Finansieringsmodellen er basert på at det internt i virksomheten skal skje en krysssubsidiert mellom bedriftsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme enheter (flyplasser).

Et viktig formål med mange av avgiftene er at det i stor grad skal være brukerne som betaler for den tjenesten som virksomhetene utfører for dem (Difi 2011:5, s. 23). Men avgifter benyttes også i andre sammenhenger. Det gjelder for eksempel alkoholavgiften som først og fremst er et virkemiddel for å begrense alkoholforbruket i befolkningen.

3.3.3 Virkemiddelbruk og sektorpolitisk måloppnåelse

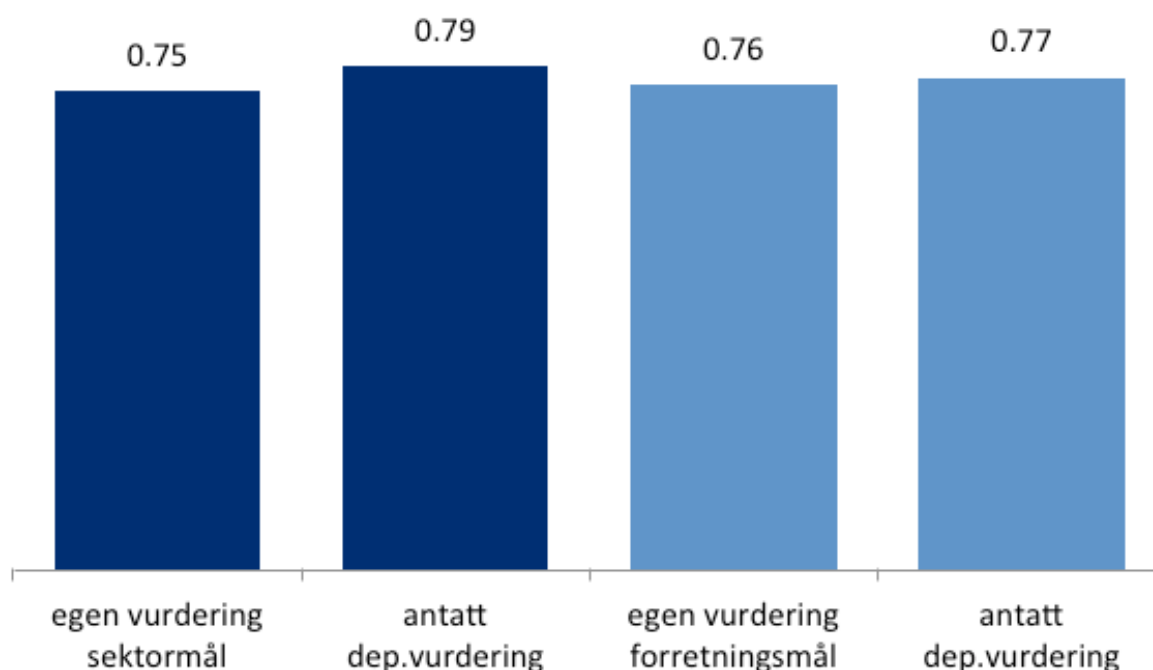
Hvordan bidrar virkemiddelbruk og styring av de sektorpolitiske selskapene til oppnåelse av de sektorpolitiske målene?

For storparten av selskapene finnes det ikke data om sektorpolitisk måloppnåelse som gjør det mulig å sammenligne prestasjoner over tid eller på tvers av selskaper (Sørensen og Rattsø 2011, side 65). Når vi har få slike data og vurderinger, kan det skyldes flere forhold:

- Sektorpolitisk måloppnåelse kan være vanskelig å måle
- Sektorpolitiske mål er i liten grad operasjonalisert. Dette kan henge sammen med Difis påpekning om at målene ofte er uklare, komplekse og motstridende.
- Sammenhengen mellom virkemidler benyttet av selskapet og måloppnåelse er kompleks. Det vil være flere faktorer som påvirker måloppnåelsen.
- Sammenhengen mellom virkemidler og måloppnåelse er usikker.

BIs undersøkelse forsøker å få mer klarhet i dette gjennom å undersøke styremedlemmenes og toppledernes egen vurdering av måloppnåelse. Virksomhetene er gjennomgående ganske fornøyd både med sektorpolitisk og forretningsmessig måloppnåelse, og scorer sektorpolitisk og forretningsmessig måloppnåelse mellom 0,7 og 0,8 på en skala fra 0 til 1 (der 0 er meget misfornøyd og 1 er meget fornøyd). Virksomhetene antar at eierdepartementet har noe mer positiv oppfatning av måloppnåelse enn de selv har.

Når vi ser på ulike typer organer innenfor og utenfor staten som juridisk person (undersøkelsen til Sørensen og Rattsø dekker i tillegg til statlig eide selskap også en del forvaltningsorgan med styre), er det systematiske forskjeller i vurdert mål-



Figur 3.8 Styremedlemmenes og toppledernes egen vurdering av grad av forretningsmessig og sektorpolitisk måloppnåelse, og vurdering av eierdepartementets oppfatning om måloppnåelse (i kategori 4-selskapene) (der meget fornøyd har verdien 1 og meget misfornøyd har verdien 0).

Kilde: Sørensen og Rattsø, 2011

oppnåelse for forretningsmessige og sektorpolitiske mål. Selskapene er noe mer tilfredse med forretningsmessig måloppnåelse enn forvaltningsorganene. Dette er naturlig da selskapene vil ha større oppmerksomhet mot forretningsmessig drift. Motsatt er forvaltningsorganer og kategori 4 selskaper mer fornøyd med sektorpolitisk måloppnåelse, som er en sentral del av deres ansvarsområde. Helseforetakene er mindre fornøyd med sektorpolitisk måloppnåelse enn de øvrige virksomhetene.

60 prosent av respondentene i BIs undersøkelse mener at måloppnåelse for de sektorpolitiske oppgavene i meget eller ganske stor grad kan la seg måle og tallfeste. Resultatet er noe mer positivt for styremedlemmene enn for de daglige lederne. BIs funn står i motsetningsforhold til funnene i Difis rapport om at målene for selskapene i dag ofte er uklare, komplekse og motstridende.

3.4 Utfordringer og vurderinger av virkemiddelbruk

Viktigste virkemiddel for styring og sektorpolitisk måloppnåelse

Difis kartlegging av virkemiddelbruken bekrefter at staten har en rekke regulatoriske og finansielle virkemidler til disposisjon i styringen av sektorpolitiske selskaper.

Den store spennvidden i mål, oppgavetyper og virkeområder blant de sektorpolitiske selskapene gjør at virkemiddelbruken i stor grad vil måtte "skreddersys" og tilpasses det enkelte selskapets egenart og situasjon. Hvilke virkemidler som vil kunne brukes, vil i stor grad avhenge av om selskapet er i en konkurransesituasjon, eller i en potensiell konkurransesituasjon, for hele eller deler av virksomheten, om den er i en monopolsituasjon eller om den finansieres direkte eller indirekte over statsbudsjettet.

BIs undersøkelse viser at eierstyring gjennom utvelgelse av kompetente styremedlemmer og sektorregulering oppfattes som de to viktigste virkemidlene for å sikre sektorpolitisk måloppnåelse. Samtidig viser gjennomgangen foran at økonomiske virkemidler omfatter de fleste av selskapene. Enkelte økonomiske virkemidler, særlig statlige til-

skudd, begrenser selskapenes handlingsrom gjennom detaljerte styringskrav og oppfølging av disse.

Målkonflikter

Krav til kostnadseffektivitet, som i mange tilfeller utgjør en vesentlig del av begrunnelsen for selskapsorganiseringen, innebærer at hensynet til sektorpolitiske mål og økonomiske mål til enhver tid vil måtte avveies i forhold til hverandre. Dette er spesielt utfordrende for selskaper der det kan være konflikt mellom sektorpolitiske mål og økonomiske mål. Eksempler på slike målkonflikter finnes i Avinor, Norsk Tipping, Statskog og Vinmonopolet, men også i Innovasjon Norge, Norfund og SIVA hvor det kan være konflikt mellom selskapenes formål om å satse på investeringer med høy risiko og målsettinger om økonomisk resultat (Difi 2011:5, s. 19).

Difis kartlegging viser at balansegangen mellom hensynet til sektorpolitiske mål og hensynet til økonomiske mål kan være krevende. De mest sentrale styringsutfordringene er, i følge Difi, knyttet til uklare mål, motstridende mål og/eller manglende fleksibilitet når det gjelder bruken av disponible ressurser. Utfordringene forklares blant annet med at det aktuelle selskapets virkeområde er for omfattende og/eller detaljert regulert, og/eller at departementenes tildelings- eller oppdragsbrev er for detaljert. Difis kartlegging viser samtidig at de ulike selskapene har svært forskjellige utgangspunkt, avhengig av hvor omfattende innholdsmessig og økonomisk regulert de er, og hvor stort handlingsrom de har innenfor gitte regulatoriske og økonomiske rammer.

Eierstyring og etatsstyring

Difis kartlegging viser at flere av selskapene som finansieres ved driftstilskudd er gjenstand for omfattende styring gjennom de vilkårene som er fastsatt for bevilgningsvedtaket. Difi viser til at både eiere og selskapsledere som er intervjuet i forbindelse med kartleggingen, var opptatt av to såkalte "styringsløp" – eierstyring og etatsstyring gjennom oppfølging av oppdragsdokumenter. De to "styringsløpene" inneholder åpenbare spenninger, som utfordrer intensjonen med selskapsorganiseringen og de forutsetningene som i utgangspunktet ligger til grunn for rolle- og ansvarsdelingen mellom eier og selskapets ledelse.

En sentral utfordring er i denne sammenheng knyttet til utformingen av departementenes styringsdokumenter, herunder antallet resultatmål og detaljeringsgraden av vilkårene for bruk av de statlige bevilgningene. Materialet viser at sektorregulering vurderes som et svært viktig virkemiddel for å sikre sektorpolitisk måloppnåelse for sektorselskapene, og det er kun styrenes sammensetning og kompetanse som vurderes å være viktigere. Dette materialet gir imidlertid ikke svar på hva som er den mest effektive virkemiddelbruken for å sikre sektorpolitisk måloppnåelse.

Utfordringen dreier seg ikke bare om å avstemme de ulike styringsvirkemidlene, men også om å avstemme de ulike styringsrollene og ha klarhet i når man er i en styringsrolle og når man er i et kunde- og leverandørforhold. Koordineringen kompliseres ofte gjennom at det er ulike deler av eierdepartementet som utøver de ulike rollene uten at det er tatt nok høyde for det koordineringsbehovet som da oppstår internt i departementet. Det er vanskelig å utarbeide en generell "oppskrift" på hvordan man skal anlegge en helhetlig og koordinert virkemiddelbruk da styringsutfordringene og -behovene varierer på de ulike virksomhetsområdene. Generelt sett er det viktig å organisere seg slik at det er definert et helhetlig overordnet styringsansvar, og at det er etablert arenaer og prosesser som sikrer nødvendig avstemming og koordinering av styringen.

Måling av sektorpolitisk måloppnåelse

Mangelfull måling av sektorpolitisk måloppnåelse gjør det vanskelig å evaluere om virkemiddelbruken er effektiv, og hvordan virkemiddelbruken kan legges om for å sikre mer effektiv sektorpolitisk måloppnåelse.

For det enkelte selskapet er det viktig at den sektorpolitiske målrealiseringen lar seg evaluere. Det vises i denne sammenheng til at selve grunnideen med selskapsorganiseringen er å etablere en statlig virksomhet som selvstendig organisasjon og med et styre som ansvarlig for resultatoppnåelsen. Staten vil samtidig ha et ansvar for å sikre at sektorpolitiske selskaper har rammebetingelser og et handlingsrom som gjør det mulig å nå de politisk fastsatte målene. Dette fordrer at målene er målbare og at resultatene er etterprøvbare. Evalu-

eringer er også viktig som grunnlag for å vurdere eventuelle endringer og tilpasninger i virkemiddelbruken med utgangspunkt i den generelle samfunnsutviklingen og i de omgivelsene det enkelte selskap opererer i.

Det kan være vanskelig å måle i hvilken grad sektorpolitiske mål nås, blant annet fordi mange faktorer påvirker måloppnåelsen. Dette illustreres av funnene i Difis undersøkelse om at målene for selskapene ofte er uklare, komplekse og motstridende. Men styrenes og toppsjefenes tro på at måloppnåelsen lar seg måle, jf.kap.4.3.3, kan være et grunnlag for et videre arbeid med dette temaet.

I retningslinjene for styring av statlig eide virksomheter peker OECD på at det å ha gode sammenlikningsgrunnlag ("benchmarks") for å følge opp måleeffektiviteten er spesielt viktig for selskap som har virksomhet som ikke er konkurranseutsatt.³¹

3.5 Anbefalinger

På bakgrunn av de definerte sektorpolitiske formålene for det enkelte selskapet anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det arbeides videre med mål og resultatindikatorer som gjør at selskapene enklere kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eierdepartementet, og at måloppnåelsen kan evalueres. En god resultatrapportering understøtter departementets løpende eierstyring og oppfølgingen overfor styret, og vil også danne et viktig grunnlag for den systematiske vurderingen av den samlede virkemiddelbruken. Evaluering av virkemidler som regulering, finansiering og organisering bør skje jevnlig for å sikre at virksomheten er organisert slik at den kan gjøre hensiktsmessige tilpasninger til endringer i oppgaver og omgivelser.

Det bør arbeides kontinuerlig med videre operasjonalisering av mål og resultatindikatorer for sektorpolitiske selskaper i det enkelte eierdepartement og sektordepartement. For å understøtte dette arbeidet bør Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet sammen med Nærings- og fiskeridepartementet og enkelte eierdepartementer lage et diskusjonsgrunnlag for drøfting i de fora Nærings- og fiskeridepartementet har etablert for statens eierstyring.

³¹ OECD Guidelines for State-owned Enterprises, 2005, s. 31

Det vises ellers til de forhold som er påpekt i de eksterne utredningene vedrørende spenningen mellom etatspreget styring, bevilningsstyring og tradisjonell selskapsstyring for mange sektorpolitiske selskaper. På denne bakgrunn bør det enkelte eierdepartement vurdere å foreta en mer konkret gjennomgang av organiseringen av enkelte virksomheter som selskap, og en gjennomgang av beste praksis for organisering av statens ulike styringsroller, i tråd med bestemmelsene i Reglement for økonomistyring i staten §10 og 16 om ivaretagelse av statens eierinteresser og krav om evalueringer.

0110111101110010011011100111100101101001011011
1101110011001011010010000001101111011001110010
0001011001000110110101101001011011100110100101
1101000111001001100001011100110110101001101111
0111001101100100011001010111000001100001011100
0001100101011011010110010101101110011101000110

4. Eierstyring

4.1 Problemstillinger knyttet til eierstyring

I dette kapitlet drøftes mer spesifikt eierstyring, og hvordan denne utøves. Det vil si bruk av de virkemidlene staten som *eier* har for å sikre effektiv sektorpolitisk måloppnåelse. Det dreier seg om bruk av generalforsamling med eventuelle beslutninger om vedtektsendringer, valg av styre, fastsetting av eventuelle mål om avkastning eller andre mål, uttak av eventuelt utbytte, beslutninger om kapitaltilførsel, begrensninger i adgang til låneopptak, saker som skal forelegges eier før beslutning i henhold til vedtekter eller i selskapslovgivning,³² kontaktmøter mv.

Problemstillinger som belyses i kapitlet er blant annet:

- Hvordan kan eierstyringen av sektorselskapene profesjonaliseres?
- Hvor aktiv bør eierstyringen være?

4.2 Formelle rammer for eierstyringen

Eierstyringen av de statlige sektorselskapene skjer dels innenfor rammen av reguleringen av den enkelte selskapsform og dels gjennom generelle regelverk.

4.2.1 Regulering av selskapsformer

Styringen av de statlige sektorselskapene skjer innenfor rammen av ulike selskapsformer:

- Statsaksjeselskaper, det vil si statlig heleide aksjeselskaper organisert etter aksjeloven³³ med de særbestemmelsene som loven setter for slike selskaper.

- Statsforetak, organisert etter statsforetaksloven.³⁴
- Særlovsselskaper, som benyttes som betegnelse på selskaper som er regulert i egen lov, som ofte også inneholder særskilte organisatoriske regler. Eksempler på særlovsselskaper er Vinmonopolet, Norfund og de regionale helseforetakene.

Statsaksjeselskaper

Statsaksjeselskapene er opprettet som egne rettssubjekter og eid av staten. Den øverste myndighet i et statsaksjeselskap utøves av eierdepartementet i generalforsamling. Ansvarlig statsråd kan gi fullmakt til administrasjonen om å representere staten i generalforsamling.

Statsaksjeselskapene har samme rettslige og økonomiske selvstendighet i forhold til eier som andre aksjeselskaper, med noen unntak.³⁵

- Styret velges av generalforsamlingen, selv om selskapet har bedriftsforsamling.
- Generalforsamlingen er ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte.
- Departementet står for innkalling til både ordinær og ekstraordinær generalforsamling og bestemmer innkallingsmåten. Til møtet innkalles daglig leder og medlemmer av styret, og dessuten selskapets revisor.
- Begge kjønn skal være representert i styret i morselskapet og heleide datterselskaper i alle ledd.³⁶
- Selskapene skal legge fram lederlønnserklæring etter samme regler som gjelder for børsnoterte selskaper.

³² Jf bestemmelser i statsforetakslovens §23: "Før styret treffer vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal saken skriftlig forelegges departementet".

³³ Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper

³⁴ Lov av 30. august 1991 nr 71 om statsforetak

³⁵ Regulert i aksjelovens §§20-4 til 20-6

³⁶ Kravet om kjønnsrepresentasjon gjelder også etter allmennaksjeloven, jf. 20-6, som krever at begge kjønn skal være representert med 40 prosent blant de aksjonærvalgte medlemmene. Kravet om kjønnsbalanse gjelder ikke ufravikelig for selskaper som er organisert etter aksjeloven for andre enn de heleide statlige selskapene.

- Riksrevisjonen har rett til å være til stede på generalforsamlingene.

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av eierinteressene og har rett til å kreve de opplysningene som den finner å ha behov for fra administrerende direktør, fra styret og fra revisor.

Statens ansvar for statsaksjeselskaper er begrenset, og selskapene kan gå konkurs, jf. aksjelovens § 1-2, med mindre annet er fastsatt i lov.

Statsforetak

Statsforetaksformen ble introdusert som en ny selskapsform tidlig på 1990-tallet. Den øverste myndigheten i et statsforetak utøves av eierdepartementet i foretaksmøtet. Ansvarlig statsråd kan, som for statsaksjeselskap, gi fullmakt til administrasjonen om å representere staten.

Statsforetaksloven inneholdt opprinnelig bestemmelser om at staten ville dekke statsforetakenes gjeld ved en eventuell avvikling. Det var videre satt begrensninger i statsforetakenes adgang til å ta opp lån. Nevnte bestemmelser er senere opphevet, og statsforetaksformen ligger i dag tett opp til statsaksjeselskapsformen.

Det som skiller selskapslovgivningen for statsforetak og statsaksjeselskaper fra hverandre er særlig følgende:

- Statsforetaksformen forutsetter at staten eier hele foretaket. Dersom andre skal trekkes inn på eiersiden, må foretaket oppløses, og et nytt selskap etableres basert på aksjeloven eller særlovgivning.
- Statsforetakene har en lovpålagt foreleggelsesplikt for eier i saker som "antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetenes karakter".
- Statsforetaket har videre en lovpålagt plikt til å sende styreprotokollene til eier.

Særlovsselskaper

Særlovsselskaper benyttes som betegnelse på hel-eide statlige selskaper som er rettslig organisert i egen lov for den enkelte virksomheten (særlov). Særlovene omfatter både lovbestemmelser om

formålet med virksomheten, organisering og andre virksomhetsspesifikke forhold.

Styret og administrativ ledelse i særlovsselskapene forutsettes, på samme måte som den øverste ledelsen i statsforetak og statsaksjeselskaper, å ha de nødvendige forretningsmessige fullmakter. Vedtektene kan, på tilsvarende måte som for statsaksjeselskapene og statsforetakene, brukes til å regulere ulike sider av virksomheten.

Helseforetak

Helseforetaksloven er en særlov for organisering av en bestemt gruppe foretak, og loven bygger på statsforetaksformen slik denne opprinnelig var utformet. Hvert regionalt helseforetak er et selvstendig rettssubjekt, eid og finansiert av staten, og de regionale helseforetakene eier de operative enhetene, helseforetakene.

Helseforetaksloven fastslår at:

- Et regionalt helseforetak kan bare eies av staten, og et helseforetak kan bare eies av ett eller flere regionale helseforetak eller helseforetak.
- De enkelte helseforetakene har egen handlingsevne, rettslig og økonomisk, innenfor rammene av spesialisthelsetjenesteloven og det statlige finansieringsansvaret.
- Konkurs og gjeldsforhandling etter konkursloven kan ikke åpnes i et helseforetak og foretakenes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest.
- Saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller av vesentlig samfunnsmessig betydning skal forelegges departementet, som eier, via styret i det aktuelle regionale helseforetaket.
- Hovedregelen etter loven er at helseforetak ikke kan ta opp lån, men slik adgang kan gis i vedtektene, som også eventuelt kan fastsette rammene for låneopptak. Foretaket kan imidlertid ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler som sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.
- Regionale helseforetak skal hvert år legge frem en melding om sin virksomhet for sitt eierdepartement. Meldingen skal også omfatte de helseforetakene som det regionale helseforetaket eier.

Statens prinsipper for godt eierskap

1. Aksjonærer skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
4. Staten vil, eventuelt sammen med andre eiere, sette resultatmål for selskapene, styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6. Styresammensettingen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

4.2.2 Felles rammer og regelverk for eierstyring

I tillegg til regulering av eierstyringen gjennom regelverk for de ulike organisasjonsformene, er det noen generelle regelverk som legger rammer for eierstyringen.

Staten har fastsatt prinsipper for godt eierskap, jf Meld. St. 13 *Aktivt eierskap*, som også gjelder sektorselskapene med unntak av punkt 1 som ikke er aktuelt fordi vi her ser på heleide selskaper.

Departementer som har et overordnet ansvar for statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper, eller andre rettslig selvstendige virksomheter som staten eier helt eller delvis, er pålagt å utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper, jf. Økonomireglementets § 10.

Regelverket for økonomistyring i staten fastslår at staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med vekt på blant annet at styresammensetningen er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap og at styret fungerer tilfredsstillende, jf. Økonomireglementets § 10, annet ledd. Som eier skal staten se til at styrene representerer et mangfold av kompetanse og erfaring, har tilstrekkelig

elig kapasitet til å utøve sine verv og er satt sammen på en måte som kan sikre hensyn til verdiskaping og andre mål staten har med sitt eierskap. Det framgår av statens prinsipper for godt eierskap at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.

Det skal utformes avkastningsmål til selskaper med statlig eierandel når de har et økonomisk formål. Med avkastningsmål menes den avkastningen en investor kan forvente å få på sine aksjer i et selskap over tid, i lys av den risikoen investoren utsetter seg for. Staten skal ha spesifikke avkastningsmål for det enkelte selskapet, det vil si forventninger til langsiktig avkastning på sine eierposter i form av utbytte og verdistigning.

For selskaper som har sektorpolitiske mål, og som ikke opererer i et marked eller forvalter et monopol, vil en slik referanseavkastning ha mindre betydning. Her kan avkastningsforventninger erstattes av andre mål som eksempelvis effektivitetsmål (jf eierskapsmeldingen pkt 5.4.1.1). Det fastsettes således ikke avkastningsmål for selskaper som i vesentlig grad er avhengig av statstilskudd til videreføring av driften. Disse selskapene er isteden underlagt bestemmelsene om bevilgninger og rapportering i regelverket for økonomistyring i staten.

4.3 Hovedtrekk ved dagens eierstyringspraksis

4.3.1 Organisering av eierrollen

Forvaltningen av eierskapet er spredd på åtte forskjellige departementer. For seks av de 30 selskapene, som vurderes i denne rapporten forvaltes eierskapet av Nærings- og fiskeridepartementet.

For de selskapene som forvaltes av andre departementer ivaretas eierrollen på ulike måter. For enkelte departementer er rollen som eier og sektormyndighet lagt til ulike avdelinger i departementet, slik som i Helse- og omsorgsdepartementet. I andre departementer, slik som Samferdselsdepartementet, er både rollen som eier og sektormyndighet ivare tatt av samme avdeling.

Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet ble opprettet i 2002 for å samle forvaltningen av det direkte statlige kommersielle eierskapet i en egen avdeling for å kunne skille mellom statens rolle som eier og statens rolle som myndighetsutøver og regulator. Et annet hensyn var ønsket om å profesjonalisere eierskapsforvaltningen. For å styrke rolledelingen ble i denne sammenheng forvaltningen av en rekke selskaper overført fra andre departementer til Nærings- og fiskeridepartementet (DNB, SAS, Flytoget, Entra, Statkraft, Cermaq og Grødegård for å nevne noen).

Et flertall av representantene fra sektorselskapene som er intervjuet i Difis undersøkelse er godt fornøyd med den formelle styringsdialogen og øvrig kommunikasjon med eierdepartementet. Flere ga samtidig uttrykk for at de kunne ønske at eierdepartementet var mer tydelig som eier. Enkelte av selskapene gav uttrykk for at flytting av eierskapet bør vurderes for å hindre uheldig rolleblanding (Difi 2011:5, side 20).

4.3.2 Formelle organer for eierstyringen – bruk av generalforsamling og foretaksmøte

Utøvelse av eierstyring overfor sektorpolitiske selskaper skjer i hovedsak gjennom generalforsamling eller foretaksmøte, herunder fastsetting av vedtekter og oppnevning av selskapets styre. Særlovs-selskapet Vinmonopolet er et unntak fra dette. Ordinær generalforsamling og foretaksmøte hold-

es innen utgangen av juni hvert år. Ekstraordinær generalforsamling og foretaksmøte holdes ved behov i henhold til prosedyrer som er fastsatt for dette i selskapslovgivningen. I heleide selskaper kan staten ved behov innkalle til generalforsamling på kort varsel. Selskapets årsrapport og godkjenning av årsregnskapet behandles i ordinær generalforsamling.

Kartleggingen til Difi bekrefter at departementenes formelle styrings- og kontrollmyndighet utøves i generalforsamling og foretaksmøte i samsvar med bestemmelsene i gjeldende selskapslovgivning. I intervjuer pekes det på at eierdepartementene er opptatt av å opptre korrekt innenfor de rammene selskapslovgivningen setter, og selskapene oppfatter da også at eierstyringen går for seg på en ryddig måte. Ekstraordinære foretaksmøter eller generalforsamlinger holdes etter behov.

Det er bare Vinmonopolet som ikke har generalforsamling eller foretaksmøte. Styringen av Vinmonopolet skjer skriftlig, og hovedsaklig gjennom det årlige styringsdokumentet som setter de sektorpolitiske og økonomiske rammene for selskapet. For Vinmonopolet inngår ellers faste kontaktmøter hvor det føres referat i eierstyringen, i fravær av generalforsamling. Norsk Tipping er det siste av særlovs-selskapene hvor det ikke er lovfestet at eierstyringen skal skje gjennom foretaksmøte eller generalforsamling. For Norsk Tipping AS er det imidlertid ved en vedtektsendring i 2005 fastsatt at det skal holdes generalforsamling en gang i året i tråd med det som er vanlig praksis for aksjeselskaper.

4.3.3 Hvordan staten sikrer et velfungerende styre

Valg av de aksjonærvalgte medlemmene i styret skjer normalt ved formelle vedtak i generalforsamling og foretaksmøte. Unntaket er styret i Vinmonopolet som oppnevnes av Kongen i statsråd.

Selskapslovgivningen definerer enkelte rammer for styrenes minste størrelse og sammensetning. Ofte inneholder vedtektene supplerende og mer spesifikke bestemmelser. Valg av styremedlemmer finner vanligvis sted for en periode på inntil to år, i samsvar med aksjelovens hovedregel. Staten har

ved sin eierpolitikk fastsatt en del generelle krav og retningslinjer for styresammensetningen. Disse prinsippene ligger som en føring for oppnevning av styrene også i selskaper med sektorpolitiske mål.

Det synes å være bred enighet i forskningen om at beslutningsteam generelt ikke bør ha flere enn ti medlemmer, og at fem-seks medlemmer er en optimal størrelse for team med denne type oppgaver.³⁷ Difis kartlegging viser at styrenes størrelse varierer med bedriftenes størrelse, men det er ikke noen entydig sammenheng. Kartleggingen viser at de fleste styrene har mellom 6 og 9 medlemmer, hvorav 4-6 medlemmer er oppnevnt av eier, mens 2-3 medlemmer er oppnevnt av og blant de ansatte. Styrene i enkelte selskaper med færre enn 50 ansatte har kun representanter oppnevnt av eier.³⁸ Styrene for de regionale helseforetakene har mellom 13 og 16 medlemmer, hvorav 9-11 er oppnevnt av eier, mens 4-5 er oppnevnt av og blant de ansatte. Riksrevisjonen har for øvrig i en undersøkelse vist at det er klar sammenheng mellom størrelsen på selskapet og styremedlemmenes tidsbruk på styrearbeidet.

Enkelte av departementene har konkretisert kravene til styresammensetningen i sine retningslinjer for forvaltning av eierskapet. Et flertall av eierdepartementene oppgir overfor Difi at det de senere årene har vært lagt økende vekt på å kombinere krav om faglig kompetanse med andre egenskaper som blant annet geografisk og politisk bakgrunn.

Det stilles krav om at et flertall av de eierutnevnte styremedlemmene skal oppnevnes blant folkevalgte kandidater, basert på forslag fra fylkeskommunene, kommunene og Sametinget ved styreoppnevning i de regionale helseforetakene. Partigruppene på Stortinget inviteres til å komme med forslag til kandidater til Vinmonopolets styre på bakgrunn av ønsket kompetanse. Bred samfunnsmessig og politisk forståelse gjennom erfaring fra politiske verv oppfattes for øvrig som et viktig kriterium ved vurdering av styrekandidater i mange av selskapene. Det kan imidlertid ligge et spenningsforhold her i forhold til eventuelt ønske om sterkere målstyring. Det siste setter krav til at styret har medlemmer med god er-

faring fra styring mot mål og effektiv ressursbruk. I enkelte styrer er det også representasjon fra brukerne. UNINETT AS og UNIS AS har vedtektsfestet at brukere som universiteter og høyskoler skal ha betydelig representasjon i selskapenes styrer. I Statnett er den tidligere ordningen med brukerrepresentasjon i styret avviklet.

I en undersøkelse Riksrevisjonen har foretatt av 90 statlige heleide og deleide selskaper, med og uten sektorpolitiske mål, er det foretatt en kartlegging av om styrenes kompetanse er tilpasset selskapenes størrelse, kompleksitet, formål og egenart (Riksrevisjonen, Dokument 3:2 (2012-2013) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011*). Det er ulike oppfatninger i eierdepartementene om undersøkelsen både hva gjelder bruk av metode og enkelte konklusjoner som trekkes. Undersøkelsen peker dog på en del sentrale forhold. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål til eierne om hvordan de ved styrevalgene i 2010 og 2011 vurderte styrets kompetansebehov innenfor ulike kompetanseområder, og om dette kompetansebehov ble oppfylt. I undersøkelsen er det stilt tilsvarende spørsmål om kompetanse og faktisk kompetansebehov, og eiernes og styrenes vurderinger er sammenholdt. Eierne vurderer kompetansebehovet som størst når det gjelder økonomi, finans og bransjeerfaring, i tillegg til styreerfaring og kjennskap til statens eierpolitikk. Styrene vurderer at den faktiske kompetansen på disse områdene er høyere enn det behovet som eierne peker på. Det framkommer imidlertid at styrenes vurdering av faktisk kompetanse på området bransjeerfaring samlet sett er lavere enn eiernes behovsvurdering.

Det er noe ulik praksis knyttet til hvordan det søkes etter nye styrekandidater. Noen eierdepartementer spør styreleder om innspill når det gjelder kompetansebehov i styret, og i noen tilfeller også om forslag til kandidater.³⁹ Andre gjennomfører intervjuer med styreledere og daglige ledere. Det er også eksempler på at eierdepartementet har etablert en intern prosess etter mal fra arbeidet i valgkomiteer eller et liknende organ for å finne frem til egnede kandidater til styret. Ekstern bistand brukes etter behov.

³⁷ Hackman 2002, Katzenbach og Smith 1993, Thompson 2008

³⁸ Dette gjelder Kings Bay AS (14 ansatte), Electronic Chart Centre AS (15 ansatte) og Norfund (41 ansatte).

³⁹ For selskapene i Riksrevisjonens undersøkelse

Arbeid med rekruttering av styremedlemmer er et område i utvikling i departementene, ikke minst som følge av en økt satsing på dette i eierskapsavdelingen i Nærings- og handelsdepartementet. Det legges økt vekt på profesjonell rekruttering av styremedlemmer, tilpasset det enkelte selskaps behov.

På det tidspunktet Riksrevisjonen gjennomførte undersøkelsen, var det i henhold til Riksrevisjonen utarbeidet egne retningslinjer eller instruks for arbeidet med styrevalg for 34 av 90 selskaper i undersøkelsen. Disse beskriver prosessen for valg-arbeidet.

For enkelte selskaper er det utarbeidet generelle retningslinjer eller instruks som beskriver prosessen for styrevalgsarbeidet. For eksempel har Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet én retningslinje for arbeidet i valgkomité og én instruks for arbeidet med styrevalg i heleide selskaper og i selskaper uten valgkomité som eies sammen med andre. I retningslinjene beskrives prosessen fram mot valget på generalforsamlingene. Det beskrives hva som skal skje når, og hvilken informasjon som må innhentes fra hvem.

I Nærings- og fiskeridepartementet utarbeides en kompetanseprofil som viser hvilken kompetanse det er behov for i styret etter at intervjuene av styret og administrasjonen har funnet sted. Denne kompetanseprofilen, som igjen brytes ned i kravspesifikasjoner per styreplass danner utgangspunktet for søk etter og utvelgelsen av kandidater.

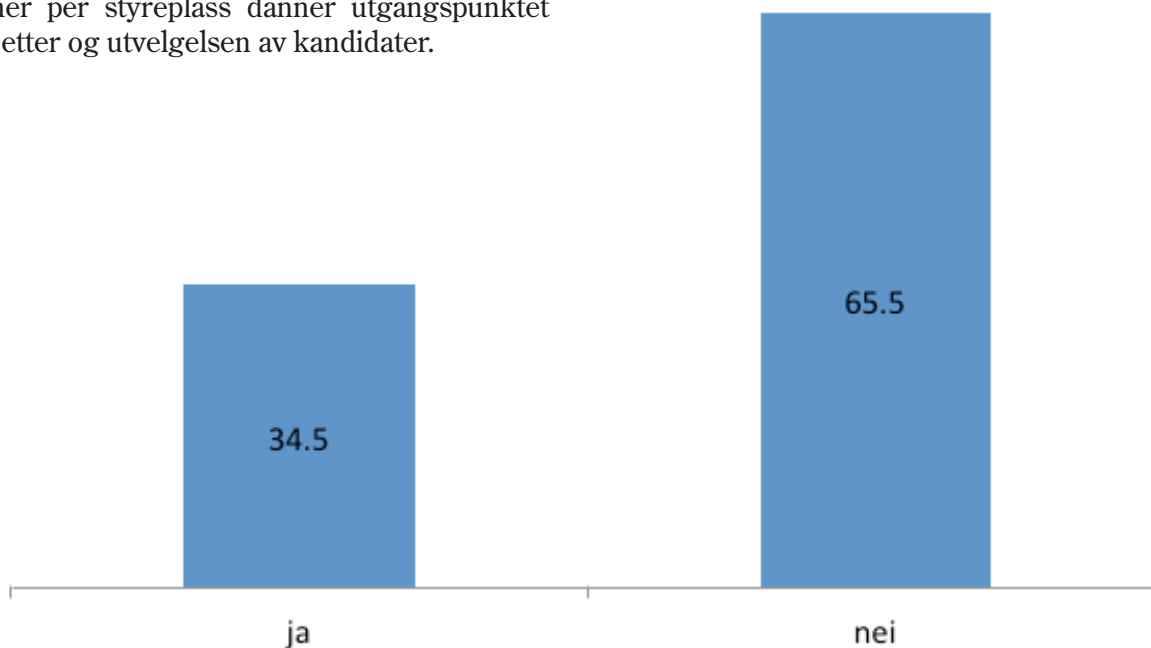
Det er lagt til grunn at styret skal arbeide med sin egen kompetanseoppbygging. Dette omfatter også medlemmer valgt av selskapets ansatte. Styrene i et flertall av virksomhetene i utvalget i denne rapporten foretar egne evalueringer. Ifølge Difi er det en rådende oppfatning at dette er noe de gjør for sin egen del, og resultatene av evalueringene deles mer sjelden med eierdepartementene. Dersom resultatene fra evalueringene gjøres kjent for eier, er det vanlig at det foregår i form av et muntlig referat.

4.3.4 Informasjonsflyt mellom selskap og eier

Ulike kanaler benyttes for informasjonsutveksling fra selskap til eier. I tillegg til årsberetning og generalforsamling dreier det seg om pliktig oversendelse av styreprotokoller for foretak og møtevirksomhet i form av faste eller adhoc-pregede kontaktmøter.

Statsforetakene er lovpålagt å oversende styreprotokoller til eierdepartementet. Vinmonopolet er i likhet med statsforetakene pålagt å oversende styreprotokoller til eierdepartementet. For Norfund er det sedvane at selskapet oversender styreprotokollene til eier.

Regionale helseforetak er ikke pålagt å sende styreprotokollene til eier, men skal hvert år legge frem en melding om sin virksomhet for sitt eierdepartement. Meldingen skal omfatte de helseforetakene som det regionale helseforetaket eier.



Figur 4.3 Prosentandel av sektorselskapene som er pålagt å oversende styreprotokoll til eier
Kilde: Difi-rapport 2011:5

Kontaktmøter

I tillegg til generalforsamling og foretaksmøte er det kontakt mellom eier og selskap både i form av faste møter og på mer ad hoc basis. Slik løpende selskapsoppfølging inngår ikke i den *formelle* eierstyringen, men gir muligheter for å utveksle informasjon og synspunkter.

Difis kartlegging viser at det er betydelig variasjon fra departement til departement med hensyn til:

- Om det holdes møter mellom selskap og eier utenom generalforsamling/foretaksmøte
- Hvor mange møter som holdes
- Hvem som deltar i eventuelle møter

Normalt foregår mesteparten av kontakten mellom eierdepartementet og det enkelte selskapet utenom generalforsamling på administrativt nivå. Der som ansvarlig statsråd vil møte administrerende direktør, utenom generalforsamling, er det en hovedregel at også styreleder skal være med.

De formelle rammene omkring eierstyring er ikke til hinder for at staten i møter tar opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. De synspunktene staten gir uttrykk for i slike møter, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon og styre. Styret har etter selskapslovgivningen ansvar for å forvalte virksomheten til beste for selskapet og eier(ne), og må foreta de konkrete avveiningene og beslutningene. Saker som krever tilslutning fra eier må tas opp på generalforsamlingen eller foretaksmøtet, og få sin avgjørelse gjennom de formelle selskapsorganene på ordinær måte.

Enkelte departementer har i tillegg til faste møter mellom departementets administrasjon og selskapenes ledelse faste formaliserte eiermøter med selskapets styre, der også statsråden deltar. De fleste av departementene har imidlertid kun møter på administrativt nivå utover generalforsamling.

Eiermøter og andre møter mellom departementet som eier og selskapets/foretakets ledelse utenom generalforsamling/foretaksmøte er normalt rene orienteringsmøter. Det er ulik praksis i departementene hva gjelder referat fra slike møter.

4.3.5 Vedtekter og handlefrihet ifht selskapets innretning

Vedtektene endres ved behov. De hyppigste endringene i vedtektene er i henhold til Difis undersøkelse presiseringer av selskapets formålsparagraf, eventuelle begrensninger, og utvidelser i virksomhetens hovedoppgaver og rammebetingelser, herunder muligheten for å ta opp lån.

For statsforetakene og helseforetakene er det lovfestet at viktige saker skal forelegges eier før beslutning. Også for flere av statsaksjeselskapene er det valgt å ha bestemmelser i vedtektene som pålegger dem å forelegge "alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning" for generalforsamlingen. Formuleringene i vedtektene om hvilke saker som skal forelegges eier varierer i noen grad, men synes i de fleste tilfeller ikke å reflektere realitetsforskjeller av betydning. Statsaksjeselskaper vil derfor, om annen regulering ikke er til hinder for dette, i prinsippet kunne styres fra eierposisjon på samme måte som statsforetak, som er den andre *standardiserte* selskapsformen for organisering av heleide statlige selskaper.

Selskapene kan også ha andre vedtektsfestede bestemmelser som begrenser styrets handlingsfrihet i forhold til det som følger av selskapslovgivningen.

Aksjeselskap og særlovsselskap	Avinor Norsk Tipping NRK NSB Petro Posten Regionale helseforetak Vinmonopolet
	Enova Gassnova Siva Statkraft Statnett Statskog Norsk Helsenett

Tabell 4.1 Plikt til å forelegge viktige saker for eier før beslutning, jf tabell 4.1

Statkraft ble omorganisert i 2004, ved at Statkrafts operasjonelle virksomhet ble omdannet og lagt ut i et heleid aksjeselskap, mens konsernspissen ble beholdt som statsforetak. Vedtektene for Statkraft SF inneholder derfor nå en bestemmelse om at saker som har vesentlig betydning for formålet til Statkraft AS og/eller virksomhetens karakter skal forelegges foretaksmøtet i Statkraft SF før saken behandles i generalforsamling i Statkraft AS. Statkraft SF har utover dette en vedtektsfestet informasjonsplikt overfor Olje- og energidepartementet i visse typer saker knyttet til industrikraftkontrakter og hjemfall.

Avinor, Posten, NSB og NRK er eksempler på selskaper som har vedtektsfestede bestemmelser der styret har plikt til å forelegge for eier planer for virksomheten og endringer i slike planer.⁴⁰ Krav til innholdet i hva som pliktes forelagt eier varierer i noen grad, men det dreier seg i all hovedsak om forhold som har vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning for eier. Foreleggelsesplikten for eier fastsatt i vedtekter er i hovedsak den samme som følger av statsforetaksloven for statsforetakenes vedkommende.

Også Norsk Tipping og Vinmonopolet er pålagt en tilsvarende informasjonsplikt i saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning for eier.

Denne foreleggelsesplikten kommer svært sjeldent til anvendelse.

4.3.6 Avkastningskrav, utbytte og regulering av låneadgang i eierstyringen

Fastsetting av avkastingsmål og utbyttepolitikk inngår normalt som et viktig element i eierstyringen. Som en del av eierstyringen kan staten også redusere selskapenes låneadgang, for eksempel gjennom bestemmelser i vedtektene.

Kartleggingen viser at flere av selskapene/foretakene går med store overskudd, og at det årlig utdeles store utbytter til staten som eier. Dette gjelder først og fremst selskapene i utvalget som er kategorisert i kategori 3 (slik som NSB, Posten og Statkraft), men også noen selskaper med sektorpolitiske hovedmål betaler betydelige utbytter til staten (Avinor og Statnett). Tabell 4.2 viser hvilke av de undersøkte selskapene dette gjelder, hva som er gjennomsnittlig utbytteandel, og utbyttebeløp for 2011, basert på tall fra resultatregnskapet.

For 20 av de 30 sektorpolitiske selskapene krever staten ikke utbytte, jf tabell 4.3. Dette henger sammen med at virksomheter, som i vesentlig grad finansieres over statsbudsjettet, ikke betaler utbytte. Tilsvarende gjelder normalt for virksomheter som ikke har økonomisk gevinst som mål.⁴³

	Snitt utbytteandel siste 5 år (%)	Utbetalt utbytte for regnskapsåret (i 1000 kr) 2011	Årsresultat (i 1000 kr) 2011	Årsresultat (i 1000 kr) 2010
ECC	73	3 000	800	-200
NSB	69	0	-134 000	293 000
Statkraft ⁴¹	68	4 288 000	212 000	7 167 000
Posten Norge	65	276 000	372 000	282 000
Vinmonopolet	50	61 000	122 000	162 000
Statskog	47	40 000	75 000	30 000
Avinor	33	422 000	844 000	1 008 000
SNSK	31	25 000	55 000	276 000
Statnett	33 ⁴²	117 000	1 000 000	2 198 000
Innovasjon Norge		35 000		

Tabell 4.2 Utbytteandel siste 5 år, utbetalt utbytte i 2011 og årsresultat for sektorpolitiske selskaper for 2010 og 2011

Kilde: Statens eierberetning 2011

⁴⁰ For Posten fremlegges slike planer for departementet annethvert år.

⁴¹ For Statkraft påvirkes det regnskapsmessige resultatet av betydelige ikke realiserende verdendringer i kraftkontrakter og finansielle instrumenter. Dette korrigeres det for ved fastsettelse av utbyttegrunnlaget. De senere årene har utbyttet tilsvart 85 pst av utbyttegrunnlaget.

⁴² Statnetts utbyttegrunnlag er konsernets årsresultat etter skatt, justert for årets endring i saldo for mer-/mindreinntekt etter skatt og ut-

byttet fra foretaket har vært 50 prosent av utbyttegrunnlaget de siste fem år.

⁴³ Dette gjelder blant annet UNINETT, hvor også bestemmelser om at det ikke skal deles ut utbytte er regulert i vedtektene.

	2011	2010
Norsk Tipping	3330000	3684000
Helse Vest	455000	1336000
Helse Midt-Norge	417000	1238000
Helse Nord	373000	722000
NRK	39000	14000
Norfund	27000	182000
Norges sjømatråd	22400	47000
Norsk Helsenet	14500	16700
UNINETT	10600	1900
DNOB	8 523	6905
NSD	2500	2200
Gassnova	2200	2300
UNIS	1900	2700
Nationaltheatret	794	5230
Gassco	370	930
Kings Bay	0	0
Enova	-4800	-400
Petoro	-7000	-400
SIVA	-19100	20700
Helse Sør-Øst ⁴⁴	-478000	2772000

Tabell 4.3 Sektorpolitiske selskap hvor det ikke tas ut utbytte, sortert etter størrelsen på årsresultatet i 2010 og 2011 (i 1000 kroner)

Norsk Tipping og Vinmonopolet er underlagt særskilte bestemmelser for disponering av overskuddet. Overskuddet i Norsk Tipping fordeles etter nærmere retningslinjer og nøkler, fastsatt i penge-spilloven.⁴⁵ For Vinmonopolet fastsetter Stortinget årlig at en andel av overskuddet før ekstraordinære poster og etter vinmonopolavgift skal tilfalle staten (i 2010 fastsatt til 50 pst.). Videre utbetales årlig et aksjeutbytte på inntil 5 pst. av aksjekapitalen.

For 13 av sektorselskapene, herunder de fire regionale helseforetakene, har staten av ulike årsaker fastsatt bestemmelser om låneadgang, enten i lov eller vedtekter.

⁴⁴ De fleste helseforetakene i region Sør-Øst hadde positive resultater i 2011. Hovedutfordringen i foretaksgruppen er fortsatt knyttet til omstillingsprosessen i hovedstadsområdet. Åhus, OUS og Vestre Viken hadde i 2011 et samlet negativt resultat på ca 1 milliard kroner.

⁴⁵ Fordelingsnøkkelen er nå 47,9 pst til idrett, 14,6 pst til kultur utenfor statsbudsjettet, 19,5 pst til kulturformål (som inntektsføres på statsbudsjettet) og 18 pst til samfunnsnyttige og humanitære virksomheter. Prosentandelen til idrett skal opp til 64 pst med 18 pst til hver av de to øvrige områdene i 2015.

Aksjeselskap	Avinor Den Norske Opera og Ballet Nationaltheatret
Særlovsselskap	De fire regionale helseforetakene Vinmonopolet Petoro Innovasjon Norge Norfund ⁴⁶
Statsforetak	Norsk Helsenet SIVA Statskog

Tabell 4.4 Sektorselskaper med lånebegrensninger

4.3.7 Andre forhold

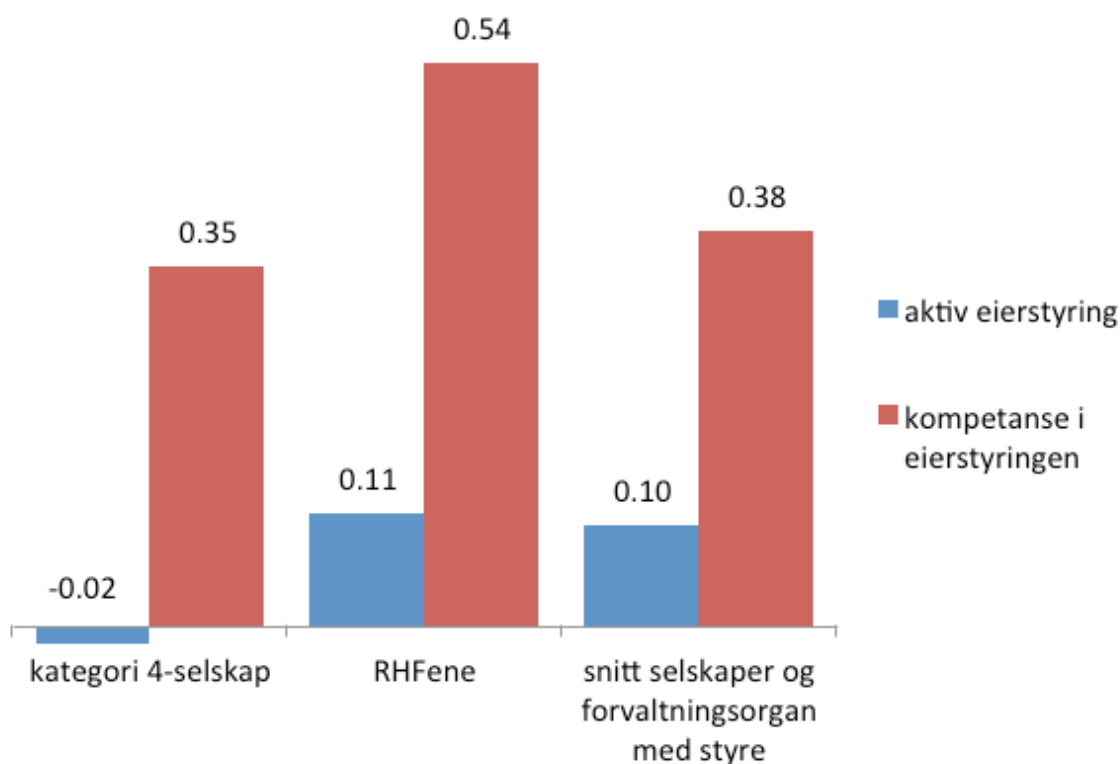
Som fremstillingen foran peker på, blir det brukt flere virkemidler i eierstyringen overfor de fleste av sektorselskapene enn det som er vanlig i selskaper der statens eierskap har bedriftsøkonomisk verdimaksimering som formål. Dette er virkemidler som for eksempel plikt til å legge frem saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning for eier før styret fatter beslutning, plikt til å legge frem styreprotokoller for eier og begrensninger i adgangen til å ta opp lån. Samtidig indikerer BIs undersøkelse at det ikke er slik at behovet for styring av sektorselskapene gir seg utslag i uformell styring. For eksempel opplever direktører og styremedlemmer liten grad av styring gjennom signaler i media.

Departementenes eierstyring og kompetanse

I tillegg til de formelle kravene som fremkommer av selskapslovgivningen, gir Difis kartlegging et visst inntrykk av passivitet i departementene på områder som krever eierbeslutninger. Enkelte selskaper uttrykker at eierdepartementet forholder seg for passivt til kommende investeringsbehov, og behovet for å sikre finansiering av slike investeringer. BIs undersøkelse viser at eierdepartementene scorer svakt negativt med hensyn til om departementet er for aktivt eller passivt når det gjelder eierstyring av kategori 4-selskap.⁴⁷ BIs undersøkelse viser at departementene er noe mer aktive i forhold til (eier)styring av de regionale

⁴⁶ I henhold til Norfundslovens §4 skal fondet finansieres ved midler fra staten.

⁴⁷ Respondentene ble bedt om å ta stilling til hvilke av de følgende beskrivelsene som passer best: "Eierdepartementet er for passivt (for mye ansvar overlates til virksomheten)", "Eierdepartementet er for aktivt (for lite ansvar overlates til virksomheten)", eller "Eierdepartementet er hverken for passivt eller for aktivt".



Figur 4.4 Hvor aktive er departementene i eierstyringen og hvor god kompetanse har de til å drive eierstyring. Kilde: Sørensen og Rattsø, 2011⁴⁸

helseforetakene og for snittet av alle de virksomheter BIs undersøkelse omfatter (deriblant også noen forvaltningsorgan som har styrer).

Når det gjelder departementenes kompetanse i eierstyringen vurderes den som adekvat i forhold til kategori 4-selskapene (0,35 på en skala fra -1 (dårlig) til +1 (bra)), og god i forhold til de regionale helseforetakene (0,54, noe som er bedre enn snittet som er på 0,38 for alle virksomheter BI har undersøkt).

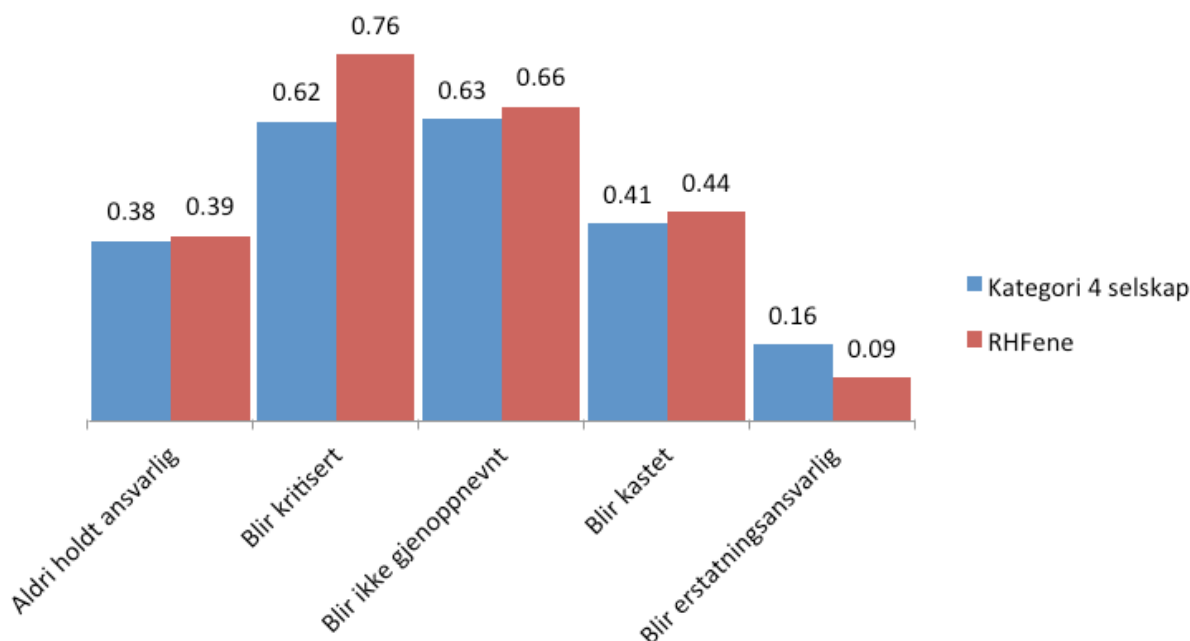
Difis undersøkelse viser at selskapene i stor grad er fornøyd med kommunikasjonen med eierdepartementet, samtidig som flere uttrykte ønske om at eierdepartementet var mer tydelig som eier, og med raskere tilbakemeldinger.

Ansvarliggjøring

BIs undersøkelse viser at virksomheter der styrene føler de blir stilt til ansvar, også er de styrene som vurderer sin egen måloppnåelse som god.

Styremedlemmene opplever at de blir holdt ansvarlig for dårlige resultater ved at de blir kritisert eller ikke blir gjenoppnevnt. Noen styremedlemmer anser det som lite sannsynlighet at de blir skiftet ut ved dårlige resultater. Bare sjelden er det, slik figur 4.5 viser, noen tro på at styremedlemmene blir stilt erstatningsansvarlige.

⁴⁸ BIs spørreundersøkelse til styremedlemmer og direktører for statlig eide selskaper og enkelte forvaltningsorgan med styre



Figur 4.5 I hvilken grad og hvordan blir styret stilt til ansvar ved manglende måloppnåelse (helt enig = 1, helt uenig = 0)

4.4 utfordringer og vurderinger av virkemiddelbruk

Med utgangspunkt i spørsmålet om hvordan eierstyringen kan sikre effektiv sektorpolitisk måloppnåelse drøftes i dette delkapitlet organisering av eierskapet, resultatmåling og resultatoppfølging, samt spørsmål om departementenes eierstyring og selskapenes evne til tilpasninger til endringer i omgivelsene, for eksempel som følge av teknologiske endringer mv.

4.4.1 Organisering av eierskapet

En viktig side ved styring av sektorselskapene er organisering av eier- og sektorstyringen i departementsfellesskapet. Viktige spørsmål er blant annet: Gir organiseringen gode rammebetingelser for å styre selskapene på en måte som gjør at de når sine mål? Og sikrer organiseringen legitimitet i eier- og sektorstyringen?

I stortingsmelding nr.13 (2010-2011) *Aktivt eierskap (Eierskapsmeldingen)* peker regjeringen på ulike hensyn som bør ivaretas i eierskapet: *"Dersom sektorregulerende myndighet, ansvar for sektortilsyn og eierskap til selskap ligger under samme departement gir dette en mulighet til å utøve en helhetlig politikk, men det kan også gi en risiko for at det lettere kan føre til en sammenblanding av roller. Sentralisering*

av den delen av eierskapsforvaltningen hvor formålet med det statlige eierskapet i hovedsak er forretningsmessig, sammen med åpenhet i forvaltningen, har bidratt til å redusere rollekonfliktene, samt rendyrke, effektivisere og profesjonalisere eierskapsforvaltningen."

Difi peker i sin rapport på betydningen av å ta rolleproblematikken på alvor, og at plassering av eierskapet både påvirker den faktiske muligheten for rolleblanding, og omverdenes oppfatning av om staten blander roller.

En svensk offentlig utredning som ble lagt fram våren 2012 foreslår at statlig heleide selskaper forvaltes av to holdingsselskaper, ett for de selskapene der eierskapet er forretningsmessig begrunnet og ett for de selskapene der eierskapet er sektorpolitisk begrunnet. Argumenter som fremføres for denne løsningen er at et holdingsselskap vil være bedre utrustet for å kunne ivareta eierstyringen av selskapene enn det som i dag skjer i departementene, og at den vil gi et bedre skille mellom statens ulike roller som myndighet og som eier (jf. SOU 2012:14). I utredningen legges det blant annet vekt på at dette gir bedre rammebetingelser for langiktig og mer overordnet styring av selskapene, uten at dette vil frata politiske myndigheter deres

mulighet til å styre de sektorpolitiske virksomhetenes innretning. Slike tanker om håndtering av eierskapet i holdingsselskap har tidligere vært utredet og avvist for statlig direkte eide selskaper i Norge, jf. NOU 2004:7 og St.meld. nr. 13 (2006-2007).

Så lenge rolle- og ansvarsfordelingen er tydelig, og forankret i departementenes ledelse, har man i Norge konkludert med at departementene vil sørge for at de ulike eier- og sektorpolitiske rollene ikke blandes sammen på uriktig måte selv om de er lagt til samme departement. Dette legger imidlertid føringer for innretningen av samordningen internt i departementet. Når selskapene opererer i en markedssituasjon med alminnelig konkurranse, vil imidlertid habilitets-hensyn også kunne kreve departementalt skille mellom de institusjonelle rollene for å sikre tilliten til forvaltningen også blant interessenter eksternt. Dette har også vært et av de viktigste hensynene som har ligget til grunn for den gjennomførte konsentrasjon av statens direkte forretningsmessige eierskap, der Nærings- og fiskeridepartementet gjennom eierskapsavdelingen har fått en sterkere rolle.

For selskaper som er en del av sektorpolitikken kan behovet for å sikre nødvendig sektorkompetanse i eierstyringen tilsi at eierskapet som hovedregel ligger hos det departementet som er ansvarlig for sektorpolitikken (jf NOU 2004:7). Organisering av dagens eierskapsforvaltning sikrer at eierdepartementet har god faglig innsikt på de aktuelle sektorpolitiske områdene, noe som har vært vurdert som en god løsning for å kunne styre disse selskapene slik at måloppnåelsen på de sektorpolitiske målene blir best mulig.

Kompetansemiljøene i sektordepartementene kan imidlertid være små og sårbare når det gjelder eierfaglige spørsmål. Difi peker på at det kan være mer å hente på gjensidig læring basert på god praksis både for gode interne prosesser og rutiner for håndtering av ulike typer eiersaker. På bakgrunn av dette er det blant annet grunn til å vurdere tiltak som gjør at man utveksler erfaringer og utnytter kompetanse på tvers av departementene, slik Nærings- og fiskeridepartementets Eierskapsforum er et eksempel på.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke vurdert endringer av dagens departementstilknytninger for eierskapet mer konkret. Men de forholdene som er påpekt av de eksterne utredningene om styringsutfordringer i spenningsfeltet mellom forretning og forvaltning for sektorselskapene, peker i retning av at mer av det statlige eierskapet for en del sektorselskaper bør vurderes ivaretatt av Nærings- og fiskeridepartementet.

4.4.2 Resultatmåling og resultatoppfølging av sektorpolitiske mål

Felles for selskapene med sektorpolitiske mål er at det knytter seg både sektorpolitiske og økonomiske mål til virksomhetene. Et generelt og overordnet mål er effektiv ressursutnyttelse og størst mulig samfunnsnytte. Det er en gjennomgående utfordring, uavhengig av om virksomheten er organisert som selskap eller som en del av statsforvaltningen, å måle effektiviteten i oppgaveløsningene dersom det er uklarhet om mål eller i prioriteringen mellom mål.

Gode operative mål med gode styringsparametre og tiltak er viktig for effektiv måloppnåelse. God styringsinformasjon krever løpende resultatinformasjon og evalueringer og god regnskapsinformasjon. Et godt beslutningsgrunnlag i styringen av sektorpolitiske selskaper kan også kreve bruk av samfunnsøkonomiske analyser og produktivitets- og effektivitetsmålinger. Slike analyser og målinger kan danne grunnlag for å styre effektivt på sammenhengen mellom ressursinnsats, tjenester, resultater og samfunns effekter. Dette er også understreket i OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i statseide selskap.

Når målkompleksiteten øker blir styringsbehovet større, men det blir også vanskeligere å styre. Det kan derfor være et viktig anliggende for eier og selskapsledelse å arbeide for å redusere kompleksiteten for eksempel ved å skille ut virksomhet som ligger utenfor kjernevirksomheten organisatorisk.

Difi peker på uklare, komplekse og til dels motstridende mål for de sektorpolitiske selskapene. Basert på dette, og på rapporten fra Sørensen og Rattsø konstaterer Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det bør utvikles tyde-

ligere resultatmål og resultatindikatorer for de sektorpolitiske selskapene, og at den systematiske bruken av evalueringer av virksomhetenes formåls- og kostnadseffektivitet som virkemiddel i eier- og sektorstyringen bør styrkes.

4.4.3 Perspektiver i styringen

Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårlig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Overordnede mål fastsettes av overordnet myndighet. Strategiplanen besluttet av virksomheten, men er et viktig underlag for dialogen med overordnet myndighet, og da særlig med tanke på å legge til rette for virksomhetens omstillingsdyktighet eller dynamisk effektivitet (jf. Hermansen 2011).

Dynamisk effektivitet omhandler foretakets evne til å opprettholde en høy grad av effektivitet over tid gjennom aktivt å tilpasse seg til endringer i indre og ytre betingelser som hele tiden skjer i samfunnet. Det dreier seg om endringer i underliggende behovsforhold, i etterspørselsforhold, i politisk fastsatte rammebetingelser, i teknologier, relative ressurspriser etc.

I kravet til dynamisk effektivitet ligger det også at foretaket selv engasjerer seg i innovasjonsprosesser både når det gjelder nye produkter og tjenester, avvikling av gamle produkter og tjenester, utvikling av nye teknologier og arbeidsformer, og kontinuerlig forbedring på alle områder, herunder oppgradering av personalets kompetanse. Det er viktig at dette er elementer i eierdialogen mellom departementet og selskapet.

Opprettholdelse av dynamisk effektivitet representerer den kanskje viktigste utfordringen for et sektorpolitisk foretaks ledelse og dets eierdepartement. Denne utfordringen er spesielt krevende for selskap som ikke møter markedskonkurranse, og derfor ikke presses av markedet til kontinuerlig å fornye og omstille seg. Mangelen på press fra markedet må derfor kompenseres ved at foretaket systematisk legger press på seg selv, og gjennom krav, insentiver og sanksjoner fra eierdepartementet. Foretaket må selv utvikle en organisasjonskultur som preges av positive holdninger til endring, og en vilje i alle deler av organisasjonen til å møte

framtidens trusler og muligheter på en aktiv måte. En organisasjonskultur som preges av høy endringsberedskap styrker også forutsetningene når det gjelder å håndtere usikkerhet og risiko.

Departementet må unngå å engasjere seg i for mange detaljer, men konsentrere seg om de sidene ved foretakets virksomhet som er vesentlige for at de sektorpolitiske oppgavene skal bli løst på en rasjonell måte, også etter hvert som indre og ytre omstendigheter endrer seg. Departementet må gjennom sin eierstyring, og eventuelt også gjennom hensiktsmessig virkemiddelbruk som sektormyndighet, legge press på og stille krav til foretaket som stimulerer dette til å drive et målrettet strategiarbeid. Men departementet må hele tida respektere at hovedansvaret for både strategiarbeidet og oppfølgingen av dette gjennom praktiske tiltak påhviler foretaket selv. Dette gjelder for øvrig helt allment for alle selskapene uavhengig av statens mål med sitt eierskap i det enkelte selskapet. Det må ikke oppstå tvil om at det er ledelsen i selskapene som har hovedansvaret for utforming og gjennomføring av virksomhetsstrategiene. Departementene bør ha dette i minne i vurderingen av styrenes sammensetning.

4.4.4 Hvordan eierstyring kan supplere sektorstyring og sektorregulering

Som virkemiddel skiller både sektorstyring (herunder regulering) og forvaltnings- eller oppgavestyring seg klart fra eierstyringen. Viktige oppgaver i eierstyringen er å sikre god styresammensetning og at virksomheten er tilfredsstillende kapitalisert. Eierstyringen skjer både gjennom generalforsamling og gjennom dialog med selskaper om resultatoppfølging. De sektorpolitiske virkemidlene setter på sin side formelle og økonomiske rammer for virksomheten som også kan ha betydning for eierstyringen.

Forvaltningsstyring baserer seg på muligheten for løpende instruksjon, noe som ikke harmonerer med grunnleggende trekk ved selskapsorganisering. Eierstyringen skal i første rekke bidra til en god rolle- og ansvarsdeling mellom eier, styret og daglig ledelse. Dette kan fungere bra når eierforventningene er klare og stabile over tid, når det er en løpende god dialog mellom selskap og eier

om de strategiske rammene for virksomheten, og når det etableres gode resultatindikatorer som eier følger opp på.

Som eier kan staten kreve ulike saker tatt opp på generalforsamling til avgjørelse. Et viktig spørsmål er i hvilken grad statsråden bør benytte denne myndigheten til å instruere styret i heleide selskaper. Et generelt utgangspunkt er at statsråden normalt ikke bør gripe inn i styrets daglige ledelse av selskapet, også fordi det påvirker ansvarsforholdet mellom eier og styret. Utgangspunktet er at Stortinget og statsråden fastsetter overordnede mål, mens det er styrets ansvar å gjennomføre disse. Dersom staten gjennom generalforsamlingen eller foretaksmøtet instruerer styret, eller omgjør et styrevedtak, overføres ansvaret for beslutningen til statsråden.

I den tidligere siterte undersøkelsen BI har gjort blant administrerende direktører og styremedlemmer svarte 66 prosent at eierstyring var viktig for å realisere de sektorpolitiske målene. I selskaper med sektorpolitiske oppgaver vil det ofte være behov for å ha strammere rammer for virksomheten enn for et selskap som har økonomisk verdiskaping som hovedformål. Det kan gjelde avgrensning av virkeområdet hvor selskapets formål bør være mer presist angitt enn det som det er behov for i forretningsmessige selskaper, og det kan være at eier ser behov for å sette rammer for selskapets låneopptak. Ved riktig håndtering av slike spørsmål vil eierstyring kunne understøtte den sektorpolitiske styringen uten å komme i konflikt med prinsippene for god eierskapsutøvelse.

For selskapet og dets styre er det gunstig at en del grunnleggende forutsetninger for virksomhetens innretning er fastlagt i vedtektene. Dette gjelder særlig der det er ønske om å sette klarere rammer for virksomheten og innskrenke styrets handlefrihet, noe gjennomgangen foran viser ikke er unormalt for sektorselskapene. Ved at rammer og prosessuelle særregler er vedtektsfestet kan man unngå behov for løpende diskusjon om slike forhold i eierstyringen, samtidig som styret har en klar ramme å forholde seg til.

På samme måte som det for rent kommersielle

selskaper stilles krav til resultat og avkastning på kapitalen, bør eierstyringen i sektorpolitiske selskap også basere seg på et sett av resultat- og effektivitetsmål. For all styring er det viktig å fastsette gode resultatforventninger og følge dem opp regelmessig. Det kan som tidligere påpekt være krevende å finne fram til konkrete resultatindikatorer, men selve prosessen med å følge opp på bestemte indikatorer, vil kunne understøtte de sektorpolitiske målene. Styringsmessig vil det her kunne være like viktig å ha konsistens i slike indikatorer over tid framfor stadig å søke etter mer ideelle indikatorer.

Det må legges vekt på at styret på en effektiv måte følger opp forventningene fra eier og sektormyndighet. Arbeidet med velegnede indikatorer kan med fordel skje i et samspill mellom sektorpolitisk ansvarlig og eieransvarlig, der disse rollene ikke er organisert i samme enhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet's vurdering er at oppfølging basert på omforente styringsindikatorer med fordel kan skje som en del av eierstyringen. Dersom slik oppfølging skjer både gjennom eierstyring og gjennom sektorstyring, vil det potensielt kunne skape uklarhet for selskapene i tilfeller hvor de to rollene er organisert i ulike enheter.

En viktig del av den statlige eierstyringen er en regelmessig eierdialog. Denne kan skje med administrasjonen i selskapet, med administrasjonen og styreleder og i enkelte tilfeller med hele styret. Disse kontakt- eller dialogmøtene er viktig for oppfølgingen av mål, men de gir også mulighet for en bredere informasjonsutveksling. Tormod Hermansen (2011) understreker behovet for dynamisk effektivitet. En god eierdialog gir eierdepartementet bedre grunnlag for å forstå kritiske endringer i omgivelsene som kan tilsi at rammene for virksomheten bør justeres. Dette gjelder også for eventuelle krav til utbytte og behov for kapitaltilførsel.

Rekruttering av gode styrever har lenge vært påpekt som en helt vesentlig del av eierstyringen. I siste eierskapsmelding heter det bl.a. "*Regjeringen mener det er avgjørende og statens viktigste oppgave å sørge for godt sammensatte og kompetente styrever som forvalter ansvaret på vegne av fellesskapet.*" Viktigheten av gode styrever reflekteres også av den

undersøkelsen som BI har gjennomført blant styremedlemmer og administrerende direktører, hvor 87 prosent vurderer styrets sammensetning og kompetanse som det viktigste virkemidlet for å nå sektorpolitiske mål. Det er derfor viktig at styrenes sammensetning i nødvendig utstrekning representerer kunnskap om de sektorpolitiske målene, erfaring med bransjen og det relevante markedet for selskapet, selskapsledelse og mål- og resultatoppfølging.

4.5 Anbefalinger

Gjennomgangene som ligger til grunn for denne rapporten viser viktigheten av velfungerende og kompetente styrever. Men også kompetansen i eierdepartementene er svært viktig.

Velfungerende styrever

Det er viktig at eierdepartementene legger vekt på arbeid med styresammensetning, styreevaluering og kompetansebygging for å sikre dette.

Det er en oppgave for staten som eier å definere hvilken kompetanse styremedlemmene bør ha i det enkelte selskapet. Fordi den kompetansen som trengs varierer over tid, avhengig av hvilke utfordringer selskapet står overfor, bør ikke krav til kompetanse fastsettes i styringsdokumenter av statisk karakter. Eierdepartementet bør vurdere å benytte ekstern kompetanse, slik enkelte eierdepartementer allerede gjør, for å få en bredere kartlegging av kompetente kandidater til styret i det enkelte selskap.

Som grunnlag for å vurdere gjenvalg og utskiftninger av styremedlemmer bør eierdepartementet skaffe seg godt innblikk i hvordan styremedlemmene og styret fungerer sett i relasjon til selskapets utfordringer. Dette bør skje gjennom strukturerte intervjuer med hvert enkelt styremedlem og administrerende direktør, eventuelt også med andre fra selskapets ledelse, jf. Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse pkt 7.

Det bør vurderes hvilken balanse det skal være mellom styremedlemmene som først og fremst har kompetanse knyttet til relevante sektorpolitiske

oppgaver og mål, og medlemmer som har tyngre erfaring fra selskapsstyring og forretningsmessig virksomhet. I den grad eier har definert sektorpolitiske resultatmål og tilhørende indikatorer, vil det også kunne ha betydning for styresammensetningen ved at styrets oppgave i større grad vil kunne rettes mot effektiv ressursbruk og måloppnåelse.

Nærings- og fiskeridepartementet bør i samarbeid med berørte departementer utarbeide en veileder for styremedlemmer som er tilpasset styrearbeidet i sektorpolitiske selskaper, i likhet med hva som er gjort for styrene i helseforetakene. Arbeidet bør ta utgangspunkt i foreliggende litteratur om styrets oppgaver i selskaper, organisering av profesjonelt styrearbeid, samt instruks, retningslinjer og erfaringer i de enkelte eierdepartementene. En slik veileder bør i tillegg ta for seg hvilke generelle forventninger staten har til de eiervalgte styremedlemmene, herunder rolledelingen mellom styret og eierdepartementet når det gjelder utfordringer knyttet til sektorpolitisk måloppnåelse og eventuelle avveininger mellom sektorpolitisk måloppnåelse og oppnåelse av andre mål for virksomheten.

Arbeidet med styrevalg og styreevaluering bør drøftes i de fora Nærings- og fiskeridepartementet har etablert for statens eierstyring (se nedenfor).

Kompetente eiermiljøer

Kompetente eiermiljøer i departementene er viktig for å utøve det statlige eierskapet på en god måte, enten selskapene har sektorpolitiske mål eller ikke. Dette gjelder ikke minst for å skille eierstyringsrollen fra andre styringsroller som et departement har. Selv om målsettingen for sektorselskapene og omgivelsene de opererer i er av forskjellig karakter, er det mange områder av felles karakter i selskapsforvaltningen.⁴⁹ Eierstyringen bør således utøves på en mest mulig konsistent måte på tvers av departementsgrensene.

Det er lagt til grunn at samarbeidet i eierskaps-spørsmål mellom eiermiljøene i staten skal utvikles, slik at departementsfellesskapets eierkompetanse, og ikke bare det enkelte departementets

⁴⁹ Dette gjelder for eksempel tverrfaglige områder som prinsipper for eierstyring og selskapsledelse, økonomistyring og regnskapsrapportering, bedrifters samfunnsansvar, kompensasjonsordninger for ledere og styremedlemmer og arbeid knyttet til styresammensetningen i selskapene.

kompetanse, kan utnyttes bedre. Et slikt samarbeid dreier seg først og fremst om erfaringsutveksling og tverrfaglig læring knyttet til utøvelse og oppfølging av eierskapet.

Behovet for utviklingen av det tverrfaglige eierstyringsmiljøet ble også tatt opp i Meld. St. 13 (2010 – 2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* hvor det ble lagt opp til å forsterke rollen til Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling som fag- og ressurscenter for øvrige departementer som utøver eierskap. En del av dette arbeidet er å etablere møteplasser for departementene hvor eierfaglige tema kan diskuteres. Følgende møteplasser er etablert i 2013:

- **Eierskapsforum** er et forum som arrangeres seks til åtte ganger per år og hvor samtlige som arbeider med eierskapsutøvelse *eller* som har interesse for eierskapsutøvelse i departementsfellesskapet inviteres, både de som håndterer eierskap direkte og andre som har interesse for området.
- **Fagseminaret** er et heldagsseminar som arrangeres en gang per år. Målgruppen er den samme som for Eierskapsforum.
- **Eierlunsjen** er lunsjmøter på inntil to timer som arrangeres annenhver måned. Det legges opp til stor grad av dialog/diskusjon og deling av erfaringer. Målgruppen er eierdepartementene. Typisk vil en til tre delta fra hvert departement. I tillegg deltar eierskapsavdelingen med relevante fagressurser.
- **Kompetanseforum** er et forum som arrangeres en til to ganger per år hvor frivillige organisasjoner med spesialkompetanse innenfor arbeid med samfunnsansvar inviteres for dialog og diskusjon om tema som er relevante for næringslivets samfunnsansvar.⁵⁰

Disse foraene bør videreutvikles for å bygge felles kompetanse og nettverk mellom medarbeidere i eierdepartementene.

⁵⁰ Jf. St. meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.

0110111101110010011011100111100101101001011011
1101110011001011010010000001101111011001110010
0001011001000110110101101001011011100110100101
1101000111001001100001011100110110101001101111
0111001101100100011001010111000001100001011100
0001100101011011010110010101101110011101000110

5. Bruk av selskapsformer - NOU 2003:34 Mellom stat og marked

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet vurderes endringer i statsforetaksloven foreslått i NOU 2003:34 Mellom stat og marked (Sandutvalget). Et sentralt spørsmål er hva som er konsekvensene av å justere statsforetaksformen, slik at den blir mer av en mellomform mellom et forvaltningsorgan og et aksjeselskap med mer informasjon til eier enn hva som er lovfestede krav for aksjeselskap. Et annet sentralt spørsmål er om statsforetaksformen bør brukes for statlige sektorpolitiske selskaper, slik Sandutvalgets flertall foreslo.

Som en del av vurderingene berøres også spørsmål knyttet til hensiktsmessig organisering av sektoroppgaver, og forutsetninger for selskapsorganisering.

5.2 Formelle rammer

Statsforetaksloven ga opprinnelig et vern for selskapets kreditorer ved en eventuell konkurs. Etter at dette ble endret i 2003, bl.a. som følge av innsigelser fra ESA om indirekte statsstøtte, er det ingen selskapsrettslige skiller mellom aksjeselskap og statsforetak når det gjelder økonomiske rammer.

Statsforetak har imidlertid på et par områder bestemmelser som gjør at foretakene formelt kan styres noe tettere enn det reglene i aksjeselskapslovgivningen tilsier. For det første er det en noe utvidet informasjonsplikt overfor eier, ved at styreprotokoller i henhold til § 24 i statsforetaksloven skal forelegges eier senest 14 dager etter styremøtet. For det andre skal viktige saker, i henhold til statsforetakslovens § 23(2), forelegges eier før

styret fatter vedtak: *"Før styret treffer vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal saken skriftlig forelegges departementet"*. Ved konstituering av statsaksjeselskap kan staten i stor grad bygge inn de samme begrensningene fastsatt i vedtektene. En del statsaksjeselskaper har vedtektsfestede bestemmelser om at viktige saker skal forelegges eier før beslutning, jf. omtale i kapittel 5.

For en nærmere omtale av de ulike selskapsformene henvises til kapittel 5.

5.3 Dagens situasjon

I stortingsmelding om forvaltningspolitikk, St.meld. nr.19(2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, pekte regjeringen på at statlige selskaper med sektorpolitiske mål bør organiseres som statsforetak, mens statlige selskaper med forretningsmessige mål bør organiseres som aksjeselskaper. I tillegg ble det pekt på at bruk av stiftelsesformen og særlovsorganisering bør unngås.

I betenkningen til Tormod Hermansen vises det til at det er *"pragmatiske tilnærminger og situasjonsmessige vurderinger som synes å ha ligget til grunn for de valg som over tiden er foretatt mellom ulike måter å løse viktige samfunnsoppgaver på"* (Hermansen 2011, side 11). Dette gjelder både valg av selskapsform, men også om oppgaven skal løses innenfor eller utenfor forvaltningen (skilles ut i en egen juridisk enhet, for eksempel som selskap). Organiseringen av en statlig virksomhet, er avhengig av mange faktorer. Det kan blant annet dreie seg om forskjeller i praksis og kultur mellom sektor-

	FKD	HOD	KUD	KD	LMD	NHD	OED	SD	UD	Sum
Statsaksjeselskap	1		3	3		3	2	3		15
Statsforetak		1			1	2	3			7
Særlovsselskap		5	1			1 ⁵¹			1	8
Sum	1	6	4	3	1	6	5	3	1	30

Tabell 5.1 Forvaltning av sektorpolitiske selskaper og foretak fordelt på departementer og selskapsformer

er for hvordan man vanligvis velger å organisere statlig virksomhet. Videre kan det dreie seg om at spørsmålet om å organisere en statlig virksomhet har blitt aktualisert under ulike regjeringer eller perioder med forskjellig syn på hvordan statlig virksomhet mest hensiktsmessig bør organiseres.

Femten av virksomhetene som er vurdert i denne rapporten er organisert som aksjeselskap, syv som statsforetak og åtte som særlovsselskap, herunder de fire regionale helseforetakene.

Blant de av virksomhetene som har forretningsdrift som et hovedmål og som omfattes av denne rapporten, fem selskaper, er alle organisert som statsaksjeselskap, med unntak av Statkraft, som er organisert som statsforetak. Den løpende virksomheten i Statkraft er imidlertid i stor grad organisert i datterselskapet Statkraft AS og underliggende datterselskaper av dette. Et statsforetak som ikke er omfattet av denne gjennomgangen er Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway SF) som ble etablert i 2011 for at Forsvarets Hovedverksted på Kjeller kunne delta i konkurransen om vedlikeholdsoppdrag fra Forsvaret når nye fly fases inn. Selskapet har et rent kommersielt formål, skal arbeide i et konkurranseutsatt marked og har ingen spesifikke sektorpolitiske oppgaver.

Etter en viss bruk av særlovsorganiseringen på 1990-tallet, da bl.a. Posten, NSB og Postbanken ble organisert som BA (Begrenset Ansvar), har særlovsorganisering av selskaper blitt benyttet i liten utstrekning. Den midlertidige særlovsorganiseringen for disse selskapene ble blant annet begrunnet med behovet for overgangsordninger for å sikre arbeidstakernes trygghet under omstillingene. Av de selskapene som er særlovsorganisert i dag er Vinmonopolet og Norsk Tipping etablert for flere tiår siden, mens Norfund ble etablert i 1997, de regionale helseforetakene ble operative fra 2002 og Innovasjon Norge fra 2004.

Særlovsselskaper har ikke uten videre den samme oppbygningen av selskapsorganer, som selskaper organisert etter aksjeloven eller statsforetaksloven. Et eksempel er at det for Vinmonopolet og Norfund ikke er definert et selskapsorgan hvor eier fatter sine beslutninger. Den beslutningsmyndigheten som ellers er tillagt generalforsamling eller foretaksmøte ligger i departementet. Helseforetaksloven er bygget over samme lest som den opprinnelige statsforetaksloven, slik at de regionale helseforetakene ikke kan slås konkurs.

Særlovsselskap er en samlebetegnelse for selskaper hvor avvik fra standardformene og de krav disse selskapene er underlagt, er fastsatt gjennom særlov. Organisatorisk er forskjellene stort sett avgrenset til at en del særlovsselskaper ikke har generalforsamling eller foretaksmøte, men at staten som eier på annen måte styrer gjennom instruksjon og styreoppnevning. I tillegg til variasjon i bruk av generalforsamling er det også variasjon i informasjonsflyten mellom styre og eier. Noen særlovsselskaper praktiserer at styreprotokollene skal oversendes eier. Og i motsetning til statsforetak og statsaksjeselskap, hvor formål for selskapet er angitt i vedtektene, er formål for særlovsselskapene ofte angitt i lov, hvilket betyr at formålet for særlovsselskaper kan være vanskeligere å endre enn for andre selskaper.

5.3.1 Mulige endringer i statsforetaksformen

I sin utredning "Mellom stat og marked" (NOU 2003:34) la flertallet i Sandutvalget fram forslag om å justere statsforetaksformen med sikte på at den skulle være hovedformen for å selskapsorganisere statlige virksomheter med i hovedsak sektorpolitiske formål.

Sandutvalget ble nedsatt i 2002 med mandat å utrede behovet for og hensiktsmessigheten av statsforetaksformen og alternative selskapsformer for statlige virksomheter.

⁵¹ Selskapet, Innovasjon Norge, fikk fra og med 1. januar 2010 nytt eierskap og eies i dag av staten v/ NHD (51 %) og fylkeskommunene (49 %).

Utvalgets mandat besto primært i å drøfte og vurdere alternative organisasjonsformer for virksomheter som ligger mellom statlig forvaltning, som driver med myndighetsutøvelse på den ene siden, og rene forretningsmessige selskaper på den andre. Mandatet omfattet både en vurdering av eksisterende organisasjonsformer og av behovet for å etablere en eventuell ny selskapsform. Organiseringsen av helseforetakene inngikk ikke som del av utvalgets mandat.

Et samlet utvalg konkluderte med at:

- Statsaksjeselskapsformen er godt egnet for organisering av statlige virksomheter som skal drive bedriftsøkonomisk.
- Særlovsorganisering bør unngås.
- Det foreligger ikke andre hensiktsmessige alternativer for en ny statsselskapsform enn en eventuell videreutvikling av statsforetaksformen.

Utvalget delte seg i et flertall og et mindretall i vurderingen av behovet for en statlig selskapsform ved siden av statsaksjeselskapsformen.

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og to av medlemmene, mente at det ut fra den foreliggende variasjonen i typer av oppgaver som det kan være aktuelt å organisere rettslig selvstendig, vil være hensiktsmessig å opprettholde to former for statselskaper:

- *Statsaksjeselskapsformen* for de virksomhetene som i det vesentlige driver bedriftsøkonomisk.
- *En noe endret og tilpasset statsforetaksform* for de virksomhetene som primært ivaretar samfunnspålagte oppgaver og derfor driver innenfor langt mer markedsregulerte rammer.

Flertallet foreslo følgende endringer/tillegg i statsforetaksloven:

- Det tas inn i loven en bestemmelse som presiserer lovens bruksområde for "virksomheter som ivaretar samfunnspålagte oppgaver".
- Det presiseres at alle planvedtak for fremtidig virksomhet samt regulære planer for det neste

året og halvårsmeldinger skal sendes vedkommende departement sammen med styreprotokollene.

- Det tas inn en bestemmelse om en plikt til å avholde kontaktmøter med eier i tillegg til foretaksmøtene.

Utvalgets flertall har blant annet begrunnet sitt forslag med at det er store forskjeller innenfor gruppen av virksomheter som det kan være aktuelt å organisere selvstendig både med hensyn til grad av samfunnspålagte oppgaver og omfang av statlig økonomisk regulering. Flertallet legger vekt på at disse forskjellene er så vidt viktige både for forholdet mellom eier og virksomhetene og for forholdet utad til andre, at de bør reflekteres i en *viss bredde i de rettslige organisasjonsformene og synliggjøres utad ved at to statsselskapsformer opprettholdes*.

Flertallet legger i sin argumentasjon stor vekt på at:

- Samfunnsmessige og samfunnspålagte oppgaver normalt vil forutsette en mer omfattende regulering og kontakt med myndighetene enn det som vil være tilfelle for statlige selskaper som i større grad driver etter rent bedriftsøkonomiske kriterier.
- Flere av de virksomhetene som driver med samfunnsmessige og samfunnspålagte oppgaver er omfattet av en betydelig direkte eller indirekte regulering av inntektene. Dette har en så vidt stor betydning for de virksomheter det angår, at dette må anses for å innebære en form for statlig medansvar for at virksomhetene skal kunne ivareta sine formål på en forsvarlig måte.

Statsaksjeselskapsformen vil etter flertallets vurdering fremstå som den mest hensiktsmessige organisasjonsform for virksomheter som i all hovedsak skal drives ut fra rent bedriftsøkonomiske kriterier, men likevel skal eies av staten. Det samme gjelder for virksomheter som i hovedsak driver bedriftsøkonomisk og der de samfunnsmessige hensynene som skal tas gjelder en avgrenset del av virksomheten, eller har en mer begrenset karakter i forhold til virksomheten.

Utvalgets mindretall, to av medlemmene, konkluderte med at det ikke er tilstrekkelig behov for å opprettholde en særskilt statsforetaksform. Mindretallet gikk i samsvar med dette inn for å oppheve lov om statsforetak.

5.4 Vurderinger

Forslaget om å lovfeste at statsforetaksformen skal benyttes for virksomheter som ivaretar samfunnspålagte oppgaver, er i tråd med de prinsippene for organisering som regjeringen la frem i. St.meld. nr.19 (2008-2009).

Aksjeselskapsformen gir av flere grunner en hensiktsmessig ramme for direkte statlig engasjement i forretningsvirksomhet som skjer i konkurranse med andre. Ved å benytte aksjeselskapsformen tydeliggjøres det at markedet er valgt som styringsform, og at statlig forretningsvirksomhet skal drives innenfor de samme rammene og grunnleggende spillereglene som gjelder for private markedsaktører. Statlig engasjement i forretningsvirksomhet organisert i aksjeselskapsform er ikke bare forenlig med de forutsetningene som må oppfylles for at markedet skal fungere effektivt, men det er grunn til å tro at det også er den juridiske organisasjonsformen som på den beste måten skaper og opprettholder tillit til at staten opptrer med den nødvendige ryddighet når det gjelder å holde statens ulike institusjonelle roller adskilt.

Det er ikke gitt at aksjeselskapsformen egner seg like godt for direkte statlig engasjement i virksomhet som primært har sektorpolitiske formål. Disse virksomhetene kan nok ha et visst preg av forretning, men hovedmålene for mange av selskapene er mer av sektorpolitisk eller fordelingspolitisk karakter. Dels kan formålet være å supplere markedet med tilbud som sannsynligvis ikke ville komme fram i markedet av seg selv, og dels kan formålet være å korrigere for mulig markedsvikt eller å kompensere for mulige uønskede utslag av resultatet av markedstilpasningen. I slike tilfeller skal statlige virksomheter spille en særskilt rolle eller ivareta særskilte oppgaver. Av slike grunner kan det argumenteres for at statlige virksomheter i disse tilfellene bør ha andre rammebetingelser og driftsvilkår enn ordinære markedsrettede forretningsvirksom-

heter. For å tydeliggjøre at disse virksomhetene har særskilte formål og driftsforutsetninger kunne det da være grunner til også å velge en annen juridisk organisasjonsform enn aksjeselskapsformen.

En tydeligere todeling av forvaltningen av selskapene i en gruppe hvor målet med eierskapet er av forretningsmessig art og en gruppe hvor målet med eierskapet er av mer sektorpolitisk art, vil for øvrig være i tråd med anbefalinger i en svensk offentlig utredning om det svenske statlige eierskapet. I den offentlige utredningen SOU: 2012:14. *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – forslag til en ny statlig ägerförvaltning* gjennomgås statens eierskap i selskaper på bred basis. I utredningen skilles det mellom to hovedgrupper av selskaper ut fra målet med statens eierskap. Den ene gruppen omfatter selskaper som har bedriftsøkonomisk verdiskaping som hovedoppdrag fra staten som eier. Den andre gruppen omfatter selskaper som har samfunnsøkonomisk verdiskaping (“skapande av samhällsnytta”) som hovedoppdrag fra eier. I utredningen foreslås det at selskapene forvaltes av to forskjellige holding-selskaper for å profesjonalisere og effektivisere utøvelsen av eierskapet. Utredningen foreslår imidlertid ikke at det benyttes ulike selskapsformer for selskapene i de to gruppene.

Behovet for styringsmessig kontakt er gjennomgående større for selskaper med klare sektorpolitiske oppgaver og regulerte inntekter eller statlige bevilgninger enn for selskaper der formålet med det statlige eierskapet er av forretningsmessig karakter. Som vist foran kan dette hensynet ivaretas uavhengig av selskapsform.

Generelt kan det sies at forskjellene mellom de ulike selskapsformene er små, og at valg av selskapsform i liten grad kan antas å ha betydning for selskapets evne til sektorpolitisk måloppnåelse. De andre virkemidlene staten har til rådighet, slik som finansiering og regulering, fremstår som langt viktigere virkemidler enn valg mellom selskapsformer for å legge forholdene til rette for god sektorpolitisk styring og måloppnåelse.

Men om valg av selskapsform betyr relativt lite for styrbarhet og virksomhetens rammebeting-

elser, kan det ses som et selvstendig poeng at staten gjennom bruk av selskapsformer gjør det enkelt for omgivelsene å forstå hva slags selskap man står overfor. Det kunne trekke i retning av en noe annen bruk av selskapsformer enn det som er tilfelle ved dagens organisering. Men uten endring av selskapsformene har dette lite mening annet enn for å gjøre et tydelig skille for markedet om selskapet eid av staten er et sektorpolitisk redskap eller et rent forretningsmessig selskap.

En lovendring der statsforetaksformen rettes inn mot selskaper med sektorpolitiske oppgaver vil forutsette at organisasjonsform for en del selskaper vil måtte endres. Det ville bety at statsforetak uten sektorpolitiske oppgaver må omorganiseres til aksjeselskap. Det ville også bety at en del av dagens statsaksjeselskaper som har klare sektorpolitiske oppgaver omorganiseres til statsforetak. En annen konsekvens av en slik lovendring vil kunne være at det fører til at færre virksomheter med sektorpolitiske oppgaver organiseres som særlovsselskap. Tilsvarende som for dagens statsaksjeselskaper med sektorpolitiske oppgaver ville det kunne bety at særlovsselskaper omgjøres til statsforetak. Kostnadene ved omorganisering av ulike selskaper til statsforetak, eller fra statsforetak til aksjeselskaper vil antakelig være begrenset til engangskostnader for selve omorganiseringen.

Et annet argument mot en presisering av statsforetaksloven vil være at det er liten reell forskjell mellom statsforetaksformen og (stats)aksjeselskapsformen, og at staten som eier kan fastsette et passende styringsregime også for statsaksjeselskaper gjennom vedtektene. Dagens situasjon, der det ikke er noen lovmessige beskrankninger for bruk av statsforetaks- og statsaksjeselskapsformen, gir god fleksibilitet for å tilpasse styringsregimet til oppgaver og omgivelser som det enkelte selskapet står overfor. I tillegg viser Difis gjennomgang og intervjuer med direktører og styreledere at det generelt er tilfredshet med dagens situasjon når det gjelder valg av organisasjonsform (Difi 2011:5, side 19).

En rekke av de sektorpolitiske selskapene inngår ulike former for forretningsmessige kontrakter og låneavtaler med norske eller utenlandske samarbeidspartnere. Bruk av aksjeselskapsmodellen har den styrken at den er velkjent hos kontraktsmotpartene, og det er ikke noe tvil om at det er selskapet og ikke staten som er motpart, og som motpartsrisiko skal vurderes i forhold til. De statsforetakene som har behov for ekstern opplåning er i dag godt kjent i finansmarkedene, og har ikke spesielle problemer med lånefinansieringen på grunn av selskapsform.

Etter at Sand-utvalget la fram sin innstilling har det skjedd en utvikling av statens eierstyring. Regelmessige kontakt- eller oppfølgingsmøter er etablert for de aller fleste selskaper, enten de har forretningsmessige eller sektorpolitiske formål. Flertallets forslag om å lovfeste kontaktmøter mellom selskap og eier ansees på denne bakgrunn som unødvendig.

Endringer av statsforetaksloven når det gjelder plikt til å oversende planvedtak og løpende planer kan også påvirke hvilken avstand omverden oppfatter at det er mellom staten som eier og statsforetakene i forhold til løpende forretningsmessige beslutninger. Dersom planvedtak og løpende planer for virksomheten skal sendes departementet sammen med styreprotokoller, kan departementet i større grad enn i dag komme opp i situasjoner hvor det kan sitte på detaljert informasjon som gjør at statsråden kan holdes ansvarlig for forretningsmessige beslutninger i selskapet. Det må ikke reises tvil om at det er selskapet og selskapets styre som er ansvarlig for de forretningsmessige beslutningene for foretaket.

5.5 Anbefalinger

Når KMD *ikke* anbefaler å følge opp Sand-utvalgets forslag om å endre statsforetaksloven slik at det blir tydeligere hva slags type virksomheter som skal omfattes, så henger det blant annet sammen med følgende:

- Det er ikke dokumentert at dagens bruk av selskapsformer har konsekvenser som gjør en slik endring nødvendig. Det gjelder også påstanden om at statsforetaksformen gjør internasjonal finansiering og internasjonalt samarbeid vanskeligere.
- Aksjelovgivningen gir velprovde, trygge og fleksible rammer for selskapsstyring, og statsforetak skiller seg i dag så lite fra statsaksjeselskap at det ikke anses som fornuftig å forbeholde statsforetaksformen som organisasjonsform for sektorselskaper *alene*.
- Dersom en slik lovendring skulle innebære at en del av dagens sektorselskaper som er organisert som aksjeselskap eller særlovselskap skulle omgjøres til statsforetak, og vice versa, ville det ha kostnader, selv om disse kostnadene ikke vurderes som særlig store.

I forhold til ønsket om å gi klare signaler til markedet og omverden om hva som er formålet med eierskapet, ivaretas det godt av klassifisering av selskapene i statenes eierpolitikk herunder i Eiermeldingene til Stortinget. Men det bør vurderes om klassifiseringen bør forenkles fra 4 til 2, eventuelt 3 kategorier.

De to andre forslagene fra Sandutvalget om lovfesting av kontaktmøter og at alle planvedtak skal forelegges eier før beslutning vil heller ikke bli fulgt opp. Kontaktmøter er i dag etablert praksis, og lovfesting er unødvendig. En foreleggelse av alle planvedtak for eier før beslutninger i slike saker fattes, vil innebære en uheldig forskyvning av ansvarsdelingen mellom eier og styret.

Så vel Hermansen som Difi, og Rattsø og Sørensen peker i sine utredninger på spenningsfeltet mellom forvaltningsstyring og selskapsstyring, og stiller på generelt grunnlag spørsmål ved om selskapsorganisering er hensiktsmessig for enkelte virksomheter. Med den oppmerksomhet dette spørsmålet har fått i disse utredningene, mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet at en konkret gjennomgang av organiseringen av den enkelte virksomhet kan være hensiktsmessig, i tråd med bestemmelsene i Reglement for økonomistyring i staten (jf. §10 og §16) om ivaretagelse av statens eierinteresser og krav om evalueringer.

Det vises for øvrig til at særlovsorganisering, i tråd med prinsippene som er nedfelt i forvaltningsmeldingen og anbefalinger fra Sandutvalget, skal benyttes i minst mulig grad. Når særlovsorganisering likevel er benyttet, bør det tilstrebes å benytte den generelle selskapslovgivningen som modell for eierstyringen også i særlovselskaper. Det innebærer blant annet at det etableres generalforsamling eller foretaksmøte hvor formelle eiersaker, herunder styrevalg, behandles.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Trykk: Departementenes servicesenter - 02/2014 - 200