

# Statlege selskap og føretak med sektorpolitiske mål

Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel

---

Rapport 2011:5  
ISSN 1890-6583

## Føreord

Rapporten dokumenterer resultatene frå ei kartlegging av bruken av ulike verkemiddel i styringa av statleg eigde selskap og føretak med sektorpolitiske oppgåver. Arbeidet er utført på oppdrag frå ei interdepartemental arbeidsgruppe under leiing av Nærings- og handelsdepartementet.

Føremålet med kartlegginga har vore å skaffe fram kunnskap om den *faktiske* bruken av styringsverkemiddel, sett i høve til dei verkemidla som står til rådvelde for staten si styring av statleg eigde selskap og føretak. Det er i arbeidet lagt særleg vekt på å kasta lys over departementa si styring frå eigarposisjon i kombinasjon med bruk av andre styringsverkemiddel.

Kartlegginga femner om 30 heileigde statlege selskap og føretak innanfor ulike sektorar og bransjar. Eigarskapen er spreidd på ulike departement. Departementa har kome med innspel og kommentarar til arbeidet gjennom den interdepartementale arbeidsgruppa.

Kartlegginga er utført av Sidsel Søvik (prosjektleder) og Sissel Vemundvik. Avdelingsdirektør Eivor Nebben har vore prosjektansvarleg. Ei intern referansegruppe i Difi har medverka i arbeidet med å ferdigstille og kvalitetssikre rapporten.

Difi takkar for nyttige innspel og medverknad i arbeidet frå den interdepartementale arbeidsgruppa. Vi rettar samtidig ei takk til alle som har stilt opp i intervju eller som på annan måte har vore til hjelp i arbeidet.

Oslo, 8. april 2011



Hans Christian Holte  
direktør

# Innhald

<b>1</b>	<b>Samandrag</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Innleiing</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn .....	4
2.2	Føremål og hovudtema.....	4
2.2.1	Føremål.....	4
2.2.2	Hovudtema .....	4
2.3	Tilnærming .....	5
2.3.1	Val av analyseeiningar .....	5
2.3.2	Metode.....	6
2.3.3	Oppbygginga av rapporten .....	7
<b>3</b>	<b>Formelle rammer</b> .....	<b>8</b>
3.1	Selskapsorganisering og mogelegheiter for styring .....	8
3.2	Selskapslovgjeving og anna relevant regulering .....	8
3.2.1	Selskapslovgjevinga .....	8
3.2.2	Anna overordna regulering.....	11
3.3	Krav til forvaltinga av staten sitt eigarskap.....	13
3.3.1	Statsråden sitt overordningsforhold til styret .....	13
3.3.2	Statens overordna prinsipp for god eigarstyring .....	13
3.3.3	Krava i økonomiregelverket.....	13
3.3.4	Riksrevisjonen sin selskapskontroll .....	14
<b>4</b>	<b>Styring i praksis</b> .....	<b>15</b>
4.1	Eigenarten og organiseringa til verksemdene .....	15
4.1.1	Særtrekk ved verksemdene.....	15
4.1.2	Organisering .....	17
4.1.3	Utviklingstrekk.....	18
4.1.4	Hovudinstrykk frå intervjua .....	19
4.2	Innhaldsmessig og økonomisk regulering.....	21
4.2.1	Eit mangfald av reguleringar.....	21
4.2.2	Lovfesting av føremål, rettar og plikter .....	21
4.2.3	Monopolordningar og andre økonomiske reguleringar.....	22
4.2.4	Hovudinstrykk frå intervjua.....	23
4.3	Statlege tilskot og anna statleg finansiering .....	23
4.3.1	Tilskot til drifta.....	23
4.3.2	Statleg kjøp av tenester .....	24
4.3.3	Statlege låneordningar .....	25
4.3.4	Hovudinstrykk frå intervjua.....	25
4.4	Eigarstyring .....	27
4.4.1	Styring i generalforsamling/føretaksmøte .....	27
4.4.2	Regulering gjennom vedtektene.....	28
4.4.3	Styresamansetjing og val av eigarrepresentantar i styra .....	30
4.4.4	Bruken av kontaktmøter .....	31
4.4.5	Hovudinstrykk frå intervjua.....	31

<b>5</b>	<b>Vurderingar og konklusjonar .....</b>	<b>34</b>
5.1	Bruken av verkemidlar må sjåast i samanheng .....	34
5.2	Selskapsforma sin relevans .....	34
5.3	Eigarstyring – både ei mogelegheit og ei plikt.....	35
5.4	Krevjande balansegang mellom sektorpolitiske og økonomiske mål .....	35
5.5	Stor grad av tilskotsfinansiering – redusert autonomi?.....	35
5.6	Trong for å skilje mellom ulike styringsroller .....	36
5.7	God forvaltning av eigarskapet - læring gjennom god praksis .....	36

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Referansar

Vedlegg 2: Intervju gruppert etter eigardepartement

Vedlegg 3: Selskapsomtalar (særskilt dokument)

# 1 Samandrag

Føremålet med kartlegginga har vore å skaffe fram kunnskap om korleis staten styrer heileigde selskap og føretak med sektorpolitiske oppgåver. Det er gjort eit utval på tretti slike verksemdar, som alle har både sektorpolitiske og økonomiske målsetjingar. Dei dekkjer ulike sektorar og samfunnsområde, og det er stor variasjon mellom dei når det gjeld mål og oppgåver, størrelse og kompleksitet, og graden av kommersiell drift og konkurranse i dei marknadane dei opererer i. Eigarskapen er delt mellom ulike departement.

## Hovudfunn

### Eit breitt spekter av styringsverkemiddel

Kartlegginga syner at staten rår over eit mangfald av verkemiddel i styringa av selskapa og føretaka sine, og at dei ulike verkemidla vert nytta i mange kombinasjonar som ikkje på nokon måte er vilkårlege. Dei aller fleste verkemidla byggjer i stor grad på kvarandre. Bruken av eitt verkemiddel utløyser eller byggjer gjerne på andre. Dette gjeld òg dei hovudkategoriane av verkemiddel som har vore relevante for denne kartlegginga: Rettsleg regulering, statleg finansiering og eigarstyring. Selskapslovgjeving og anna relevant regulering fastset i stor grad kva for andre verkemiddel ein skal eller kan ta i bruk.

### Lik styring av statsaksjeselskap og statsføretak

Størstedelen av verksemdene i utvalet er organisert som statsaksjeselskap. Det er små skilnader på statsføretak og statsaksjeselskap i selskapslovgjevinga. Mogelegheitene for styring er i utgangspunktet tilnærma dei same for begge typar verksemdar. Aksjeselskapa bruker i tillegg ofte vedtektene sine til å påleggje selskapa plikter som er nedfelt i statsføretakslova, men ikkje i lova om aksjeselskap.

### Styring gjennom løyvingar over statsbudsjettet

Eit fleirtal av selskapa og føretaka i utvalet genererer i liten grad egne inntekter. Dei får alle eller størsteparten av inntektene sine som tilskot over statsbudsjettet. Enkelte av selskapa og føretaka har òg tilgang til midlar gjennom egne låneordningar i statskassa.

Statlege selskap og føretak som får tilskot over statsbudsjettet er underlagd Stortinget sitt løyvingsreglement og Staten sitt økonomiregelverk, for den delen av verksemda som vert omfatta av tilskotet. Dette gjer det mogeleg for både Stortinget og eigardepartementet å ha god styring med verksemdene. Styringa skjer gjennom utforming og oppfølging av oppdragsdokument, tilskotsbrev og kontraktar mellom eigardepartementet og det enkelte selskap/føretak.

Det går eit viktig prinsipielt skilje mellom løyvingar i form av tilskot og løyvingar til statleg kjøp av tenester. Løyvingar til statleg kjøp av tenester vert gjeve som godtgjersle til selskap eller føretak som opererer i ein marknad, men som ut frå sektorpolitiske omsyn er pålagde å utføre tenester som ikkje er bedriftsøkonomisk lønsame.

Krav til kostnadseffektivitet, som i mange tilfelle er ein viktig del av grunngevinga for selskapsorganiseringa, inneber at ein heile tida vil måtte vege omsynet til sektorpolitiske mål og økonomiske mål mot kvarandre. Dette kan vere ein vanskeleg balansegang, og at utforminga av oppdragsbrev og kontraktar har stor innverknad på korleis dette verkar i praksis.

### **Eigarstyring og forvaltning av eigarskapen**

Kartlegginga syner at eigardepartementa er svært opptekne av at eigarstyringa skal gjennomførast korrekt og i samsvar med gjeldande selskapslovgjeving.

Kartlegginga syner vidare at det jamleg er mykje kontakt mellom eigardepartementa og selskapsleiinga i størstedelen av selskapa. Kontakten kan vere både formell og uformell, i form av eigarmøte, regelbundne kontaktmøte og meir ad hoc - prega møte. Både kontaktformer, møtefrekvens og nivå for representasjon varierer ein god del frå selskap til selskap.

Intervjurunden gav eit generelt inntrykk av at størstedelen av selskapa og føretaka er godt nøgde med kommunikasjonen med eigardepartementet. Fleire gav samstundes uttrykk for at dei kunne ynskje at eigardepartementet var meir tydeleg som eigar, og at det vart gjeve raskare tilbakemeldingar på innspel og framlegg frå selskapsleiinga.

### **Oppnemning av styremedlemmar**

Oppnemning av styremedlemmar vert gjort med utgangspunkt i generelle krav og retningslinjer, men eigardepartementa har ingen sams praksis for å finne fram til kandidatar som eignar seg til å sitte i styra.

### **Konklusjonar**

Departementa har ei rekkje verkemiddel til disposisjon i styringa av heileigde statlege selskap og føretak. Kva for verkemiddel som kan nyttast, vil i stor grad komma an på om det aktuelle selskapet/føretaket er i ein faktisk eller mogleg konkurransesituasjon, for heile eller delar av verksemda.

Tett kopling mellom utforming og bruk av dei ulike styringsverkemidla gjer det vanskeleg å peike ut eitt eller fleire verkemiddel som det eller dei viktigaste. Dette gjer det samstundes vanskeleg å identifisere effekten av dei enkelte verkemidla.

Organisering som statsføretak gjev ikkje betre styringshøve enn organisering som statsaksjeselskap, då vedtektene kan nyttast til å påleggje aksjeselskapa plikter som finst i statsføretakslova, men ikkje i lova om aksjeselskap.

Utfordringar knytt til styring:

- Det kan være vanskeleg å balansera sektorpolitiske og økonomiske mål. Viktige utfordringar er knytt til uklare mål, motstridande mål og/eller manglande fleksibilitet når det gjeld bruken av disponible ressursar.
- Høg grad av finansiering gjennom tilskot utfordrer intensjonen med selskapsorganiseringa. Omsynet til autonomien til den enkelte verksemda må vegas opp mot omsynet til politisk styring.

- Når plassering av eigarskapen skal vurderast, må det takas omsyn til at blanding av ulike styringsrollar kan skapa mistanke om ugilde avgjerder frå eigardepartementet si side. Utfordringa gjeld i utgangspunktet alle selskap og føretak som er i ein faktisk eller mogeleg konkurransesituasjon, som gjer at ein kan stilla spørsmål om eigardepartementet opptrer på ein uhilda måte.
- Det må arbeidast vidare og meir systematisk med utvikling av prosessar og prosedyrar for å finna fram til gode styrekandidatar.

## 2 Innleiing

### 2.1 Bakgrunn

Regjeringa har i St. meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* varsla ein fagleg gjennomgang og vurdering av departementa sin bruk av verkemiddel i styringa av statlege selskap og føretak med sektorpolitiske oppgåve. Arbeidet er lagt til ei interdepartemental arbeidsgruppe under leiing av Nærings- og handelsdepartementet. Arbeidsgruppa har gjeve Difi i oppdrag å kartleggje dagens bruk av verkemiddel og endringar i bruken av verkemiddel over tid.

Kva for verkemiddel for styring som faktisk verkar med til at mål vert nådd i styringa av statlege selskap og føretak med sektorpolitiske mål, har i liten grad vore utgreidd og forska på, og politiske tilrådingar har difor hatt lite empiri å støtte seg til. Regjeringa har i St. meld. nr. 19 (2008-2009) tilrådd at statlege sjølvstendige verksemdar med sektorpolitiske mål som hovudregel bør organiserast som statsføretak, då ein reknar med at denne forma gir betre mogelegheiter for styring enn aksjeselskapsforma, men det vert samtidig understreka at val av organisasjonsform må vurderast nærare i kvart enkelt, konkret tilfelle.

Difi si kartlegging har hatt som mål å få fram mest mogeleg kunnskap om korleis ulike styringsverkemiddel vert brukt og fungerer i praksis, og såleis vere med på å leggje grunnlaget for avgjerder som er meir basert på erfaring, både når det gjeld val av selskapsform i enkelttilfelle, og for generelle tilrådingar.

### 2.2 Føremål og hovudtema

#### 2.2.1 Føremål

Føremålet med kartlegginga har vore å skaffe fram kunnskap om den faktiske bruken av dei verkemidla for styring som står til rådvelde for staten si styring av heileigde statlege selskap og føretak.

Mandatet for arbeidet tar utgangspunkt i departementa si rolle som eigar. Det har eit særskilt fokus på styring frå eigarposisjon og bruk av eigarstyring i kombinasjon med andre verkemiddel, for å nå sektorpolitiske mål.

Resultatet av kartlegginga vil inngå som ein del av eit meir omfattande underlagsmateriale for den interdepartementale arbeidsgruppa sitt arbeid.

#### 2.2.2 Hovudtema

I omtalen av oppdraget er føresetnaden at kartlegginga skal mellom anna kasta lys over følgjande tema:

- særtrekk ved kvart enkelt selskap/føretak, under dette dei sektorpolitiske måla, oppgåvene og marknadssituasjonen til selskapet/føretaket
- kva for styringsverkemiddel som vert nytta overfor det aktuelle selskapet/føretaket
- korleis kvart enkelt verkemiddel vert nytta
- bruken av verkemiddel og kombinasjonar av verkemiddel, og viktige avvegingar i denne samanhengen



- faglege og politiske styringsutfordringar
- endringar i bruken av verkemiddel over tid.

Kartlegginga skal mellom anna gje grunnlag for oppdragsgjevar si vurdering av:

1. kva som er dei viktigaste styringsverkemidla
2. eventuell ulik bruk av styringsverkemiddel
3. korleis eigarstyring supplerer sektorregulering som verkemiddel
4. kva for kriterium og kvalifikasjonskrav ein legg vekt på ved oppnemning av styrerepresentantar.

## 2.3 Tilnærming

### 2.3.1 Val av analyseeiningar

Kartlegginga er avgrensa til å femne om *heileigde* statlege selskap og føretak som utfører *sektorpolitiske* oppgåver. Det er lagt stor vekt på at kartlegginga skal femne om eit breitt spekter av verksemdar som er organisert etter ulike selskapsmodellar. Val av selskap og føretak er gjort i samråd med oppdragsgjevar.

Tabell 2.3.1 viser kva for selskap og føretak som er med i kartlegginga. Tabellen viser i tillegg kva for departement som forvaltar eigarskapen deira.

**Tabell 2.3.1 Oversyn over selskap og føretak som er med i kartlegginga**

Namn på selskapet/føretaket	Eigardepartement
Helse Midt-Norge RHF	Helse og omsorgsdepartementet
Helse Nord RHF	
Helse Vest RHF	
Helse Sør-Øst RHF	
AS Vinmonopolet	
Nationaltheatret AS	Kulturdepartementet
NRK AS	
Norsk Tipping AS	
Den Norske Opera og Ballett AS	
Norsk samfunnsvitskapeleg datateneste AS	Kunnskapsdepartementet
Uninett AS	
Universitetssenteret på Svalbard AS	
Statskog SF	Landbruks- og matdepartementet
Bjørnøen AS	Nærings- og handelsdepartementet
Electronic Chart Centre AS	
Innovasjon Noreg <sup>1</sup>	
Kings Bay AS	
Norsk Egedomsinformasjon AS <sup>2</sup>	

<sup>1</sup> Eigarstrukturen vart endra med verknad frå 1. januar 2010. Selskapet er ikkje lenger eit heileigd statleg selskap, men vert eigd av staten (51 pst) og fylkeskommunane (49 pst).

SIVA SF	
Statkraft SF	
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	
Gassco AS	Olje- og energidepartementet
Gassnova SF	
Petoro AS	
Enova SF	
Statnett SF	
Avinor AS	Samferdsledepartementet
NSB AS	
Posten Noreg AS	
Norfund	Utanriksdepartementet

Størsteparten av selskapa og føretaka er omtala i staten si eigarmelding. Kartlegginga femner dessutan om to verksemder som ikkje er nemd i eigarmeldinga: Nationaltheatret AS og Den Norske Opera og Ballett AS.

### 2.3.2 Metode

Arbeidet er bygd på studiar av dokument, supplert med intervju med representantar frå eigardepartement og frå leiinga i dei selskapa og føretaka som er med i kartlegginga.

Arbeidet har vore delt inn i to hovudfasar:

**Første fase** vart gjennomført i perioden september 2009 til januar 2010.

Arbeidet i denne perioden omfatta dokumentstudiar og ei avgrensa mengd av intervju. Dokumentstudiane har omfatta ein gjennomgang av stortingsdokument og rapportar som gjer greie for ulike sider ved den statlege eigarskapen, i tillegg til anna skriftleg materiale som inneheld meir spesifikke opplysningar om kvart enkelt selskap og føretak, og om styringspraksis til departementa. Referansar til sentrale dokument er gjeve i vedlegg 1.

**Andre fase** av kartlegginga vart gjennomført i perioden februar-juni 2010. I denne fasen vart det gjort ei større mengd intervju.

Føremålet med intervju har vore å hente inn utfyllande informasjon om verksemdene sine rammevilkår, og om praktiske sider ved den politiske styringa, her medrekna om:

- selskapet/føretaket sin (marknads)situasjon og utfordringar i høve til dei sektorpolitiske måla verksemdene er pålagde
- avvegingar mellom politisk styring og verksemda sin autonomi.
- eigarstyring og staten si handheving av eigarrolla, sett i høve til dei andre rollane som staten har
- kriterium for val av styremedlemmer og praksis for styreevaluering
- styringsdialog
- grunngevingar for eventuelle endringar i bruk av verkemiddel over tid
- politiske og faglege styringsutfordringar.

---

<sup>2</sup> Forvaltninga av eigarskapen vart overført til Nærings- og handelsdepartementet med verknad frå 1. juli 2010

Det vart gjennomført intervju med styreleiarar og konsernsjefar/ administrerande direktørar i vel halvparten av dei utvalde selskapa og føretaka. Det vart og gjennomført intervju i alle eigardepartementa og i eitt direktorat. Vedlegg 2 gjev eit oversyn over kven som har vorte intervju.

### **2.3.3 Oppbygginga av rapporten**

Rapporten har ein hovuddel som kort gjer greie for hovudfunna frå arbeidet. Rapporten har i tillegg eit vedlegg som omtalar kvart enkelt selskap og føretak. Dette vedlegget, vedlegg 3, er publisert i eit eige dokument.

Omtalane av selskapa femner om følgjande tema:

- Organisering, og eventuelle endringar i verksemdene si tilknytingsform, over tid
- føremål og oppgåvetypar
- staten sitt mål med eigarskapen
- talet på tilsette og økonomiske nøkkeltal
- viktige rettslege rammevilkår
- viktige økonomiske rammevilkår
- eigardepartementa si forvaltning av eigarskapen.

Selskapsomtalaner er kvalitetssikra i dei respektive eigardepartementa.

### 3 Formelle rammer

Statleg eigde selskap og føretak er eigne rettssubjekt, som er rettsleg og økonomisk skilde frå staten. Dette inneber at verksemdene har si eiga formue og sine eigne inntekter, og sjølve svarar for sine skyldnader. Det er vidare verksemda sjølv som inngår og er part i avtalar, har partsstilling i rettssaker og overfor forvaltingsstyresmaktene.

#### 3.1 Selskapsorganisering og mogelegheiter for styring

Når staten vel å organisere delar av verksemda si som selskap, inneber dette at styringa av desse verksemdene vil måtta skje innanfor andre rettslege rammer enn dei som gjeld for forvaltingsorgan, som er hovudforma for organisering av statlege verksemdar. Ein viktig ulikskap er at selskap og føretak ikkje kan styrast ved hjelp av kontinuerlege instruksjonar, men *må* styrast frå eigarposisjon i tråd med føresegnene som er fastsett i *selskapslovgjevinga*. Selskapslovgjevinga og anna *overordna regulering* fastset i stor grad kva for andre styringsverkemiddel ein *kan* eller *skal* nytta.

Heileigde statlege selskap og føretak vert finansierte gjennom eigenkapitalinnskott frå staten som eigar, i form av aksjekapital eller andre eigenkapitalformer. Anna finansiering skjer gjennom verksemda si daglege drift og ved opptak av lån. Staten vil, innanfor rammene av gjeldande lovgjeving, kunne medverke til finansieringa av drifta gjennom statlege løyvingar, anten som direkte tilskott eller gjennom andre økonomiske overføringar frå staten til den enkelte verksemda.

#### 3.2 Selskapslovgjeving og anna relevant regulering

Den relevante reguleringa kan ein på eit overordna nivå kategorisere i følgjande grupper:

- Selskapslovgjeving.
- Lover og reglar som gjeld for all økonomisk verksemd.
- Sektorlovgjeving og anna sektorregulering.
- Lover og reglar for offentlegrettslege organ.

Ulike tilsyns- og kontrollorgan passar på at dei aktuelle lovene og reglane vert følgde. Saker som handlar om fusjonar og statstøtte vert som følgje av EØS-avtala og ODA-avtala (avtala mellom EFTA-statane om opprettinga av eit tilsynsorgan og ein domstol) overvaka av EFTA sitt overvakingsorgan ESA.

##### 3.2.1 Selskapslovgjevinga

Selskapsorganiseringa opnar for at heileigde statlege selskap og føretak kan organiserast etter ulike selskapsmodellar:

- Statsaksjeselskap, det vil seie statleg heileigde aksjeselskap organisert etter aksjelova<sup>3</sup> med dei særskilde føresegnene lova gjev for denne typen selskap
- Statsføretak, organisert etter statsføretakslova<sup>4</sup>.
- Særlovsselskap, som vert nytta som nemning på einskilde selskap som er regulert i eiga lov, som òg inneheld særskilde føresegner om organisering.
- Helseforetak, organisert etter helseforetakslova.

### **Statsaksjeselskap**

Statsaksjeselskapa er oppretta som eigne rettssubjekt og eigd av staten. Den øvste myndigheita i eit statsaksjeselskap vert handheva av eigardepartementet i generalforsamling. Ansvarleg statsråd er generalforsamling.

Statsaksjeselskapa har fullt rettsleg og økonomisk sjølvstende i høve til eigar, på line med andre aksjeselskap, med unntak regulert i aksjelova sin §§20-4 til 20-6. Dei særskilde føresegnene i § 20-4 slår fast at styret i statsaksjeselskap vert vald av generalforsamlinga og at generalforsamlinga ikkje er bunden av styret eller bedriftsforsamlinga sitt framlegg om utdeling av utbyte.

### **Boks 3.2.4 Særskilde føresegner for statsaksjeselskap**

Særskilde føresegner for statsaksjeselskapa, jf. aksjelova §§ 20-4 til 20-6, omfattar mellom anna følgjande tilhøve:

- Styret skal veljast av generalforsamlinga, sjølv om selskapet har bedriftsforsamling.
- Generalforsamlinga er ikkje bunden av styret eller bedriftsforsamlinga sitt framlegg om utdeling av utbyte.
- Departementet står for innkalling til både ordinær og ekstraordinær generalforsamling og bestemmer innkallingsmåten. Dagleg leiar og medlemmer av styret og eventuell bedriftsforsamling vert kalla inn til møtet, og dessutan revisoren som reviderer årsrekneskapen til selskapet dersom sakene som skal handsamast er av ein slik art at det er ynskjeleg at vedkomande er til stades. Revisor skal elles kallast inn når Riksrevisjonen krev dette.
- Begge kjønn skal vere representerte i styret.

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltninga av eigarinteressene, og har rett til å krevje dei opplysningane den meiner den treng, frå administrerande direktør, frå styret og frå revisor. Riksrevisjonen har òg rett til å vere til stades på generalforsamlinga.

Staten har eit avgrensa ansvar for statsaksjeselskap, og selskapa kan gå konkurs.

<sup>3</sup> Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap

<sup>4</sup> Lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsføretak

Fleire statsaksjeselskap har føresegner i vedtektene – vanlegvis § 10 – som pålegg dei å leggje fram ”alle saker som ein reknar med er av vesentleg, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig interesse” for generalforsamlinga. Ein vil difor, dersom anna regulering ikkje er til hinder for dette, i prinsippet kunne styre statsaksjeselskapa, frå eigarposisjon, på same måte som for statsføretak, som er den andre *standardiserte* selskapsforma for organisering av heileigde statlege selskap.

### **Statsføretak**

Statsføretaksforma vart introdusert som ei ny selskapsform tidleg på 90-talet. Den øvste myndigheita i eit statsføretak vert handheva av eigardepartementet i føretaksmøtet. Ansvarleg statsråd er føretaksmøte.

Statsføretakslova inneheldt frå først av føresegner om at staten ville dekkje gjelda til statsføretaka ved ei eventuell avvikling. Statsføretaka sitt høve til å ta opp lån var i tillegg avgrensa. Desse føresegnene vart seinare oppheva, og statsføretaksforma ligg i dag tett opp til statsaksjeselskapsforma.

Det som er skilnaden mellom selskapslovgjevinga for statsføretak og statsaksjeselskap er særleg følgjande:

- Ein føresetnad for statsføretaksforma er at staten eig heile føretaket. Dersom ein skal trekkje andre inn på eigarsida, må ein oppløyse føretaket, og opprette eit nytt selskap.
- Statsføretaka har etter loven ei framleggingsplikt for eigar i saker som ein ”reknar med vil ha mykje å seie for føretaket sitt føremål eller som i vesentleg grad vil endre verksemda sin karakter”.
- Statsføretaket har vidare, etter loven, plikt til å sende styreprotokollen til eigar.

Intensjonen var at statsføretaksforma normalt skulle nyttast til organisering av sjølvstendige statlege verksemdar som i tillegg har overordna samfunnsmessige eller sektorpolitiske målsetjingar. Tilrådinga om dette står framleis fast, jf. kap. 2.1.

### **Særlovsselskap**

”Særlovsselskap” vert nytta som nemning på heileigde statlege selskap som er rettsleg organisert etter eiga lov for den enkelte verksemda (særlov). Særlovene omfattar både lovføresegner om organisering og andre tilhøve som er spesifikke for verksemda.

Det er ein føresetnad at styret og den administrative leiinga i særlovsselskapa, på same måte som den øvste leiinga i statsføretak og statsaksjeselskap, har naudsynte forretningsmessige fullmakter. Vedtektene kan, på same måte som for statsaksjeselskapa og statsføretaka, nyttast til å regulere ulike sider av verksemda.

### **Regionale helseføretak**

Helseføretakslova er ei særlov for organisering av ei bestemt gruppe føretak. Kvart enkelt regionalt helseføretak er eit sjølvstendig rettssubjekt, eigd og

finansiert av staten, og dei regionale helseføretaka eig dei operative einingane, helseføretaka.

Helseføretakslova har ei rekkje særføresegner som er tilpassa dei særskilde behova for styring i helsesektoren. I lova vert det mellom anna fastsett at:

- Eit regionalt helseføretak berre kan verte eigd av staten, og at eit helseføretak berre kan verte eigd av eit regionalt helseføretak.
- Dei enkelte helseføretaka har eigen handlingsevne, rettsleg og økonomisk, innanfor rammene av spesialisthelsetenestelova og det statlege finansieringsansvaret.
- Konkurs og gjeldsforhandling etter konkurslova kan ikkje opnast i eit helseføretak, og føretaka sine eigneluter kan ikkje takast i utlegg eller arrest.
- Saker som ein reknar med vil ha mykje å seie for verksemda til føretaket, eller som har stor samfunnsmessig interesse, skal leggjast fram for departementet, som eigar, via styret i det aktuelle regionale helseføretaket.
- Hovudregelen etter lova er at helseføretak ikkje kan ta opp lån, men det kan verta gjeve løyve til dette i vedtektene, som òg eventuelt kan fastsetje rammene for låneopptak. Føretaket kan likevel ikkje stille garanti eller pantsetje eignelutene sine som sikkerheit for andre sine økonomiske skyldnader.
- Regionale helseføretak skal kvart år leggje fram ei melding om verksemda si for eigardepartementet. Meldinga skal òg femne om helseføretak som det regionale helseføretaket eig.

### 3.2.2 Anna overordna regulering

#### Lover og reglar som gjeld for all økonomisk verksemd

Det finst ei rekkje ulike *generelle reguleringar* som gjeld for all økonomisk verksemd, som til dømes arbeidsrettslege reguleringar, kontraktsrett, miljøføresegner og konkurranserettslege føresegner.

Forbodet i EØS-avtala mot offentleg støtte til enkeltverksemder gjeld for statleg eigde selskap/føretak, på same måte som for private selskap,<sup>5</sup> men EØS-avtala opnar for overføring av økonomiske midlar til selskap som er pålagde samfunnspolitiske mål som kan gjere dei ulønsame. Slik støtte blir sett på som *naudsynt kompensasjon* for å kunne levere ulønsame tenester, men den aktuelle kompensasjonen skal ikkje vere meir omfattande enn det som er naudsynt for å nå dei aktuelle samfunnspolitiske måla.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Eit viktig poeng her er at offentleg støtte ikke berre omfattar direkte tilskot, men òg lån på spesielt gode vilkår, skatteføremoner, offentlege garantiar, manglande krav om avkasting, sal av varer og eigedom under marknadspris med meir.

<sup>6</sup> Det har vore uklårt korleis *naudsynt kompensasjon* skal reknast ut. Ein skilsetjande dom i EF-domstolen i 2003 (Altmark Trans (C280/00)), slo fast at kompensasjonen ikkje kan sjåast som offentleg støtte som skal notiserast til overvåkingsorgana (Europakommisjonen og EFTA sitt overvåkingsorgan ESA) når: Det aktuelle tenesteansvaret er klårt definert, kriteria for utrekning av kompensasjon er objektive, opne og kjent på førehand, kompensasjonen ikkje overstig dei reelle utgiftene for å oppfylle pliktene, og utrekninga av omfanget av kompensasjonen er gjort ut frå kostnadene til eit gjennomsnittsføretak eller gjennom ein anbudsrunde.

## Sektorregulering

Det er ikkje mogeleg å trekkje eit klårt skilje mellom generell lovgjeving og sektorlovgjeving, men nemninga ”sektorlovgjeving” vert vanlegvis nytta om regulering av eit bestemt område av samfunnet eller av produksjonen av ein bestemt type tenester. Denne typen lovgjeving vil femne om alle aktørane innanfor det aktuelle området. I nokre tilfelle vil det dreie seg om fleire, medan det i andre tilfelle berre vil vere nokre få. Statleg eigde selskap/føretak kan difor i mange tilfelle vere ein av mange aktørar innanfor ein sektor, medan det i andre tilfelle kan dreie seg om selskap som har monopol på å utføre ein viss type oppgåver.

Føremål og oppgåver som er regulert på meir generelt grunnlag i ulike sektorlover, vert spegla i vedtektene til selskapa/føretaka som er skipa for å ta hand om oppgåver innanfor desse områda. For særlovsselskap og helseføretak er måla til verksemdene nedfelt i dei særlovene/lovene som heimlar skipinga av selskapa.

Sektorlovgjevinga heimlar ei rekkje reguleringar som rettar seg mot oppgåvene og dei økonomiske vilkåra til kvart enkelt selskap/føretak, til dømes einerettar, prisregulering, rett til å påleggje og krevje inn gebyr og avgifter med meir. Slike pliktar og rettar kan anten regulerast direkte gjennom sektorlovgjevinga, i forskrifter eller gjennom ulike typar kontraktar eller konsesjonar.

Konsesjonar gjev fullmakt til å drive økonomisk verksemd etter nærare fastsette vilkår, og er eit viktig verkemiddel innanfor mange sektorar. Både innhald og utforming varierer mykje. Den aktuelle sektorreguleringa set ofte rammene for innhaldet og vilkåra i konsesjonane, og sjølve høvet til å gjere bruk av konsesjonar må vere heimla i lov.

## Lover og reglar for offentlegrettslege organ

Statleg eigde selskap/føretak er, som *offentlegrettslege organ*<sup>7</sup>, òg i nokon grad underlagd reguleringar som i hovudsak gjeld for forvaltingsorgan, slik som offentleglova og lov om offentlege innkjøp. Hovudregelen er at selskap og føretak er unnatekne frå forvaltingslova, men det finst eksempel på at lova gjeld i visse høve. Helseføretaka har til dømes plikt til å følgje forvaltingslova sine føresegner i alle saker utanom personalsaker. Offentleglova gjeld i sin heilskap, dersom det ikkje er gjeve særskilde unnatak.

---

<sup>7</sup> *Offentlegrettslege organ* er sjølvstendige rettssubjekt som står i eit nært tilknytningstilhøve til det offentlege. Dette gjeld i første rekkje selskap som er eigd av det offentlege, eller kontrollert av det offentlege på annan måte.

For at eit organ skal karakteriserast som eit offentlegrettsleg organ, må tre vilkår vere oppfylt:

- Organet må vere eit sjølvstendig rettssubjekt
- Organet må tene ålmenta sine behov, og ikkje vere av industriell eller forretningsmessig karakter
- Organet må vere kontrollert av det offentlege. (Yngvild Thue, KS-advokatane 8. juni 2005)



Statlege selskap og føretak som får tilskot over statsbudsjettet er underlagd Stortinget sitt løyvingreglement og Staten sitt økonomiregelverk for den delen av verksemda som vert finansiert av løyvinga.

### **3.3 Krav til forvaltinga av staten sitt eigarskap**

#### **3.3.1 Statsråden sitt overordningsforhold til styret**

Verksemdene sin rettslege status som sjølvstendige rettssubjekt inneber at det er eit prinsipielt skilje mellom selskapa og føretaka sine styringsorgan og staten som eigar. Det ligg til styret og den daglege leiinga å stå for forvaltinga av drifta og den daglege leiinga av verksemda. Eigarskapen vert handheva gjennom generalforsamlinga/føretaksmøte.

Statsråden står som generalforsamling/føretaksmøte i eit overordna forhold til styret. Ei side ved dette overordningsforholdet er at statsråden gjennom generalforsamlinga/føretaksmøtet kan gje styret instruksar om leiinga av selskapet, under dette om økonomiske disposisjonar. Instruksjonsmyndigheita gjeld likevel ikkje uavgrensa, men må handhevast innanfor dei rammene som følgjer av selskapslovgjeving, anna relevant lovgjeving og vedtektene som er fastsett for kvar enkelt verksemd.<sup>8</sup>

#### **3.3.2 Statens overorda prinsipp for god eigarstyring**

Staten har laga egne hovudprinsipp for god eigarskap. Prinsippa rettar seg mot alle statlege selskap og føretak, anten dei er heileigde eller deleigde<sup>9</sup>.

1. Aksjonærar skal behandlast likt.
2. Det skal vere fullt innsyn knytt til staten sin eigarskap i selskapa.
3. Eigaravgjerder og vedtak skal fattast på generalforsamlinga.
4. Staten vil, eventuelt saman med andre eigarar, setje resultatmål for selskapa. Styret er ansvarleg for å realisere måla.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal vere i samsvar med målet med eigarskapet, sett ut frå selskapet sin eigenart.
6. Samansetjinga av styret skal vere kjenneteikna av kompetanse, kapasitet og mangfald ut frå det enkelte selskapet sin eigenart.
7. Løns- og insentivordningar bør vere slik at dei fremjar verdiskapinga i selskapa og er rimelege.
8. Styret skal sikra ein uavhengig kontrollfunksjon overfor leiinga i selskapet på vegner av eigarane.
9. Styret bør ha ein plan for eige arbeid, og arbeide aktivt med eiga kompetanseutvikling. Styret sitt arbeid skal evaluerast.
10. Selskapet skal vere klår over kva samfunnsansvar det har.

#### **3.3.3 Krava i økonomiregelverket**

Organisering av statlege verksemdar som sjølvstendige rettssubjekt direkte underlagt eit departement, pålegg ansvarleg statsråd å føre tilsyn med at

---

<sup>8</sup> Fagernæs, Sven Ole og Knudsen, Gudmund: Forholdet mellom statsråden/departementet og selskapsledelsen i selskaper staten eier helt eller delvis (2006)

<sup>9</sup> St. meld. nr.13 (2006-2007) Ein aktiv og langsiktig eigarskap

verksemda vert drive i samsvar med dei føresetnadene og rammene som er fastsett for den aktuelle verksemda.

Staten sitt økonomireglement pålegg verksemdar som har eit overordna ansvar for statsaksjeselskap, statsføretak, særlovsselskap og andre sjølvstendige rettssubjekt som staten eig, å sette opp skriftlege retningslinjer for korleis styrings- og kontrollmyndigheita skal verte handheva overfor kvart enkelt selskap/føretak, eller grupper av selskap/føretak. Styring, oppfølging og kontroll, og retningslinjene som høyrer til, skal tilpassast selskapet/føretaket sin eigenart, risiko og rolle. Staten er pliktig til, innanfor gjeldande lover og reglar, å forvalte eigarinteressene sine i samsvar med overordna prinsipp for god eigarstyring med særleg vekt på:

- a) at selskapsforma som er vald, selskapet sine vedtekter, finansiering og styresamansetjing er tenleg i høve til selskapet sitt føremål og eigarskap
- b) at eigarskapen vert handheva på ein måte som syter for lik handsaming av alle eigarane og støtter opp under ei klår fordeling av myndigheit og ansvar mellom eigar, verksemd og styre
- c) at måla som er fastsett for selskapet, vert nådd, og at styret fungerer tilfredsstillande.

### **3.3.4 Riksrevisjonen sin selskapskontroll**

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll vurdere om statsråden har handheva si oppgåve som forvaltar av staten sine eigarinteresser i samsvar med Stortinget sine vedtak og føresetnader. Statsråden si forvaltning av eigarskapen vert vurdert ut frå følgjande fire kontrollperspektiv:

- etterleving av Stortinget sine vedtak og føresetnader
- ivaretaking av samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål
- effektiv og økonomisk drift
- korrekt informasjon til Stortinget og Regjeringa.

## 4 Styring i praksis

Kartlegginga femner om i alt tretti selskap og føretak, og representerer eit breitt samansett utval med store individuelle variasjonar både når det gjeld oppgåvetypar og rammevilkår. Selskapa og føretaka er kort presenterte i vedlegg 3, der det òg vert skildra korleis det enkelte selskap/føretak vert styrt gjennom regulering og statleg finansiering, og frå eigarposisjon. Breidda i utvalet av verksemder, og bruken av verkemiddel, og kombinasjonar av verkemiddel, vert i det følgjande klårgjort ved hjelp av døme. Det er i framstillinga lagt særleg vekt på å kasta lys over likskapar og skilnader i departementa sin bruk av styringsverkemiddel innanfor og mellom ulike selskapsformer.

### 4.1 Eigenarten og organiseringa til verksemdene

#### 4.1.1 Særtrekk ved verksemdene

##### Eit variert utval av verksemder innanfor ulike sektorar

Selskapa og føretaka representerer eit mangfald av verksemder innanfor ulike samfunnsområde og sektorar. Viktige skilnader er knytt til reguleringa av det aktuelle samfunnsområdet og graden av konkurranse i dei marknadane det enkelte selskap eller føretak opererer i. Andre viktige skilnader er knytt til kompleksitet i mål og oppgåvetypar, storleiken på selskapa og føretaka, og verdiane som vert forvalta.

Dei største bedriftene i utvalet er Posten Noreg AS og NSB AS, som begge er mellom dei største verksemdene i Noreg, målt i talet på tilsette. Kartlegginga omfattar, i den andre enden av skalaen, små og mellomstore bedrifter som Kings Bay AS og Electronic Chart Centre, med høvesvis 14 og 15 tilsette, og Norfund med 41 tilsette<sup>10</sup>. Eit av selskapa, Bjørnøen AS, har ingen eigne tilsette, men er administrativt underlagt Kings Bay AS.

Størstedelen av selskapa og føretaka er komplekse organisasjonar med samansette oppgåveporteføljer og mål. Mange er organisert som morselskap i konsern med eitt eller fleire heileigde dotterselskap. Fleire av selskapa og føretaka driv verksemd både i Noreg og i utlandet

##### Både sektorpolitiske og økonomiske mål

Alle selskapa og føretaka er verkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Det er likevel store variasjonar når det gjeld dei sektorpolitiske oppgåvene og den enkelte verksemda si rolle som sektorpolitisk reiskap.

Døme på sektorpolitiske mål er:

- *å eige, drive og utvikle eit landsdekkjande nett av lufthamner for den sivile og militære sektoren og ei samla flysikringsteneste for den sivile og militære sektoren (Avinor AS),*
- *å forvalte og utvikle statlege skog- og fjelleigedomar og ressursane som høyrer til (Statskog SF),*

---

<sup>10</sup> Sysselsetjing per 31.12.09

- *å avgrense og kontrollere salet av alkohol (AS Vinmonopolet).*

Alle selskapa og føretaka som er kartlagde, har i tillegg til dei sektorpolitiske måla òg økonomiske mål. Vektlegginga av dei ulike måla går mellom anna fram av staten si eigarmelding der selskapa og føretaka er kategoriserte med utgangspunkt i staten sitt føremål med eigarskapen.

Kartlegginga syner at dei økonomiske måla i stor grad er avhengige av selskapa/føretaka sin marknads- og konkurransesituasjon og innslaget av statleg finansiering (sjå kap. 4.3).

#### **Ulik grad av kommersialisering**

Det går fram av staten si eigarmelding for 2009 at fleire av selskapa og føretaka har forretningsdrift som mål, men utan at dette er definert som eit hovudmål. Dette gjeld både for verksemdar som er delvis konkurranseutsette, som til dømes Statskog SF, og for statlege monopol som vert finansiert i ein marknad, slik som Statnett SF og Norsk Tipping AS.

#### **Berre eit fåtal av selskapa har forretningsdrift som eit hovudmål**

Fem av selskapa og føretaka i utvalet hadde i 2009 forretningsdrift som eit hovudmål. Dette var Electronic Chart Centre AS, NSB AS, Posten Noreg AS, Statkraft SF og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS. Desse selskapa opererer alle i hovudsak i konkurranse med andre og er i eigarmeldinga kategorisert som *”selskap med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål”*.

Ytterlegare eitt av selskapa i utvalet er vorte konkurranseutsett sidan 2009. Dette gjeld Norsk Eigedomsinformasjon, som tidlegare var i ein monopolsituasjon, men som er ført vidare utan einerettar frå 1. januar 2011. Selskapet vil etter dette vere i full konkurranse med andre.

#### **Fleire av selskapa og føretaka vert drive på ikkje-kommersielt grunnlag**

Fleire av selskapa og føretaka i utvalet opererer ikkje i ein marknad i vanleg forstand. Andre er marknadsbaserte, men vert ikkje drive på kommersielt grunnlag. Bedriftsøkonomiske resultat og effektiv ressursinnsats er likevel viktig i styringa av desse verksemdene.

Enkelte av selskapa og føretaka operer ikkje i ein marknad, men utfører oppgåver på vegner av staten og for staten si rekning, og har ikkje erverv som mål. Dei regionale helseføretaka er døme på dette. Eit anna døme er teknologiselskapet Gassnova SF, som har som føremål å sikre ei best mogeleg forvaltning av staten sine interesser knytt til handtering v CO2.

Andre selskap og føretak er marknadsbaserte, men har ikkje erverv som mål. Dette gjeld mellom anna Gassco AS. Selskapet har operatøransvar for transport av gass og utfører aktivitetar på vegner av eit interessentskap av selskap som produserer gass på norsk sokkel. Føremålet med staten sin eigarskap er å medverke til ei samla effektiv utnytting av ressursane på kontinentalsokkelen. Eit anna døme er NRK AS, som i stor grad vert finansiert gjennom

kringkastingsavgifta, og der avgifta er fastsett ut frå ein føresetnad om at selskapet skal drivast på ikkje-kommersielt grunnlag.

#### 4.1.2 Organisering

##### Statsaksjeselskapsforma mest nytta

16 av i alt 26 selskap og føretak i utvalet er organisert som statsaksjeselskap. Seks er organisert som statsføretak. Fire er organisert som regionale helseføretak og fire som særlovsselskap.

Tabell 4.1.2 viser bruken av dei respektive selskapsformene innanfor ulike sektorar og politikkområde.

**Tabell 4.1.2 Bruken av ulike selskapsformer**

	HOD	KKD	KD	LMD	NHD	OED	SD	UD	Sum
Statsaksjeselskap		3	3		5	2	3		16
Statsføretak				1	2	3			6
Særlovsselskap	1	1			1 <sup>11</sup>			1	4
Regionale helseføretak	4								4

##### Eigarskapen vert i dei fleste høve forvalta av sektordepartement

Forvaltinga av eigarskapen er spreidd på ulike sektordepartement. Åtte av selskapa har Nærings- og handelsdepartementet som eigar. Forvaltinga av staten sine eigarinteresser i seks av desse selskapa er lagt til departementet si eigarskapsavdeling, medan to selskap, SIVA SF og Innovasjon Noreg vert forvalta av Næringsdepartementet som sektordepartement.

Tre av dei seks statsføretaka<sup>12</sup>, Enova SF, Gassnova SF og Statnett SF, er knytt til Olje- og energidepartementet. Eitt av føretaka, Statskog SF, vert forvalta av Landbruks- og matdepartementet, medan dei andre to, SIVA SF og Statkraft SF, vert forvalta av Nærings- og handelsdepartementet. Forvaltinga av eigarskapen til Statkraft var fram til 2003 lagt under Olje- og energidepartementet. Eigarskapen til SIVA SF vart tidlegare forvalta av Kommunal- og regionaldepartementet.

##### Konsernorganisering er vanleg innanfor alle selskapsformer

Størstparten av selskapa og føretaka er morselskap i konsern. Datterselskap underlagt statsaksjeselskap, statsføretak og særlovsselskap er organisert som aksjeselskap. Fleire av selskapa og føretaka har òg monalege eigarinteresser i bedrifter med delt eigarskap.

<sup>11</sup> Selskapet, Innovasjon Noreg, har i 2010 fått ny eigarskap og er ikkje lenger eit heileigd statleg selskap.

<sup>12</sup> Det er i dag sju statsføretak. Eit av føretaka, Norsk helsenett SF, som vart skipa i 2009, er ikkje med i kartlegginga

Helseføretaka er organisert etter ein konsernliknande modell<sup>13</sup>. Dei regionale helseføretaka eig dei enkelte helseføretaka i sine respektive regionar.

### **Statsaksjeselskapsforma og statsforetaksforma vert nytta for å organisere både kommersielle og ikkje-kommersielle verksemdar.**

Statsaksjeselskapsforma og statsføretaksforma vert nytta for å organisere både kommersielle og ikkje-kommersielle verksemdar. Det same gjeld for særlovsselskapa.

Når det gjeld dei av verksemdene i utvalet som har forretningsdrift som eit hovudmål, er alle med unnatak av eitt organisert som statsaksjeselskap. Unnataket gjeld Statkraft, som er organisert som statsføretak. Det er likevel verd å merke seg at verksemda i Statkraft SF i stor grad er organisert i dotterselskapet Statkraft AS og dette selskapet sine underliggjande dotterselskap.

#### **4.1.3 Utviklingstrekk**

##### **Frå forvaltning til marknad**

Fleire av verksemdene som er kartlagde, har tidlegare vore organisert som forvaltingsorgan. Omskipinga til selskap eller føretak har i størsteparten av tilfella skjedd i samband med omfattande regulatoriske reformer, utan at dei sektorpolitiske måla er endra. Endringane må sjåast i samanheng med ein auke i bruken av konkurranse som verkemiddel. Utviklinga er ikkje særnorsk, men ein klår utviklingstrend i mange land. Sektorar som har vore gjennom denne typen restrukturering er mellom anna energisektoren, luftfart, post- og jernbanesektoren.

Årsakene til utviklinga er dels teknologiske endringar som har gjort det umogeleg å halde ved lag tidlegare monopol, og dels endringar i internasjonale rammevilkår, og då særleg politikk og regelverksutvikling innanfor EU, retta mot nedbygging av statlege monopol innanfor EØS-området. Ein viktig del av argumentasjonen for bruk av meir sjølvstendige organisasjonsformer har dessutan vore knytt til trongen for ei klårare ansvars plassering, omsynet til effektivitet, og ynske om eit klårare organisatorisk skilje mellom regulering og tilsyn på den eine sida, og tenesteproduksjon på den andre sida.

##### **Plassering av eigarskapen**

Som eit ledd i arbeidet med å utvikle ein meir profesjonell statleg eigarskap og å skilje klårare mellom dei ulike rollane staten har, vart det i 2002 oppretta ei eiga eigarskapsavdeling i Nærings- og handelsdepartementet. Intensjonen var å samle dei kommersielle eigarskapa i eitt eigarmiljø. Forvaltninga av eigarskapen til fleire selskap og føretak, som tidlegare vart forvalta av andre departement, er som følgje av dette overført til Nærings- og handelsdepartementet si

---

<sup>13</sup> For at eit dotterselskap skal verte rekna inn under konsernet i eit selskap, er det avgjerande at morselskapet har bestemmande innverknad i selskapet anten på grunn av avtale eller som eigar av aksjar eller selskapspartar jf. aksjelova § 1-3). Tilsvarande regulering og definisjon finn ein ikkje i helseføretakslova.

eigarskapsavdeling. Følgjande selskap og føretak i utvalet vårt har tidlegare hatt sine respektive fagdepartement som eigarar, men er i dag knytt til Nærings- og handelsdepartementet si eigarskapsavdeling: Electronic Chart Centre AS, Norsk Eigedomsinformasjon AS og Statkraft SF.

### **Endringar i statsføretakslova**

Statsføretakslova inneheldt tidlegare føresegner om at staten garanterte for føretaka sine skyldnader ved ei eventuell oppløysing, og at det ikkje kunne opnast gjeldsforhandling eller konkurs i eit statsføretak. Grunnlaget for desse føresegnene var at statsføretaka hadde som føresetnad å skulle realisere sektorpolitiske mål og at staten difor ikkje kunne fri seg frå ansvaret for verksemda. Overvakingsorganet til EFTA, ESA, konkluderte i 2001 med at garantiføresegna var i strid med forbodet mot statsstøtte i EØS-avtala, avdi den gav føretaka betre vilkår i lånemarknaden enn konkurrentane. Garantiansvaret vart difor oppheva med verknad frå 1. januar 2003. I samband med dette vart det innført ein marknadsmessig garantipremie for eksisterande lån.

Statsføretakslova inneheldt i utgangspunktet òg særskilde føresegner om avgrensingar i statsføretaka sitt høve til å ta opp lån. Dei nemnte føresegnene hang saman med at staten hadde ansvar for gjelda til statsføretaka, og dei vart oppheva samstundes med at garantiføresegna vart oppheva. Statsføretaksforma ligg etter dei endringane som er nemnt, nært opp til statsaksjeselskapsforma (jf kap. 3.2.1).

#### **4.1.4 Hovedinntrykk frå intervju**

##### **Krevjande balansering mellom sektorpolitiske og økonomiske mål**

Det vart i fleire av intervju peikt på at balanseringa mellom sektorpolitiske og økonomiske mål kan vere vanskeleg. Hovudinntrykket er at utfordringane dels er knytt til at måla er komplekse og dels til at dei er uklåre. Enkelte av selskapa viste òg til at måla kan verke å vere direkte motstridande. Eitt døme som vart nemnt, var tilhøvet mellom krav til lønsemd for AS Vinmonopolet og alkohollova sitt mål om å avgrense alkoholomsetninga, som mellom anna vert sett i verk gjennom reklameforbod og streng regulering av opningstider. Andre døme som vart trekt fram, var dei utfordringane som selskapa Norfund, Innovasjon Noreg og SIVA møter når det gjeld krav til lønsame investeringar på område der andre investorar ikkje ynskjer å satse på grunn av for stor risiko. Å handsame mogelege målkonfliktar vart likevel av fleire vurdert som ei utfordring, som ein ofte ville kunne støyte på innanfor selskap med sektorpolitiske mål, og som det var opp til leiinga å handtere.

Kravet til kostnadseffektivitet, som i mange tilfelle er ein viktig del av grunngevinga for selskapsorganiseringa, inneber at ein heile tida må vege omsynet til dei sektorpolitiske måle mot dei økonomiske. Fleire av selskapa og føretaka i utvalet peika på at utforminga av oppdragsbrev og kontraktar har stor innverknad på korleis dette fungerer i praksis på korleis dette fungerer i praksis.

##### **Tilfredsheit med organisasjonsform**

Den selskapsforma som var vald i det enkelte tilfelle, vart oppfatta som eit verkemiddel som eigna seg godt for å realisere verksemda sine mål og oppgåver. Fleire la vekt på på autonomien og den delinga av ansvar mellom

eigar, styre og administrerande direktør, som ligg til grunn for sjølve konstruksjonen av eit selskap, er viktig. Det vart peikt på at dette, mellom anna, gjer det mogeleg å ta raskare avgjerder enn det som ville vore mogeleg innanfor eit forvaltingsorgan.

Det at mange av selskapa og føretaka heilt eller delvis vert finansiert gjennom *direkte tilskot*, eller *andre økonomiske overføringar over statsbudsjettet*, set i ulik grad grenser for handlefridomen deira (*Jf. kap.4.3.5*).

### **Plassering av eigarskapen**

Det å føra over av eigarskap frå sektordepartement til Nærings- og handelsdepartement, som eit særskilt eigardepartement, vert i første rekkje oppfatta som eit tiltak for å unngå mogeleg rollekonfliktar. Ei anna mogeleg grunngeving for ei slik overføring av eigarskap, som vart nemnt av nokon av informantane, er ein mogeleg trong for å profesjonalisere eigarstyringa, men dette blir ikkje sett på som like presserande.

Det generelle inntrykket frå intervju er at både eigardepartementa og fleirtalet av leiarane i selskapa meiner at den plasseringa av eigarskapen som dei har i dag er den mest tenlege. Grunngevinga for dette var at det vert opplevd som viktig at eigardepartementet har fagleg innsikt innanfor det aktuelle sektorpolitiske området. Fleire meinte samstundes at deira selskapa ikkje hadde ein slik posisjon i marknaden at eigardepartementa deira ville kunne få eit særskilt problem med ugildskap i høve til andre aktørar i marknaden.

Føretaksleiinga i SIVA SF refererte til at den for ei tid tilbake fekk eigarskapen sin flytta frå Kommunal- og regionaldepartementet til Eigarskapsavdelinga i Nærings- og handelsdepartementet, og at overgangen vart opplevd som utfordrande nettopp avdi det vart større avstand til det sektorpolitiske kompetansemiljøet. Forvaltninga av eigarskapen til SIVA er seinare vorte flytta frå Eigarskapsavdelinga til Forskings- og innovasjonsavdelinga i det same departementet.

To av selskapa, Posten Noreg AS og NSB AS, opererer i stor grad i konkurranse med andre bedrifter og har forretningsdrift som eit hovudmål. I intervjurunden vart det vist til at Samferdsledepartementet, som forvaltar eigarskapen til begge dei nemnte selskapa, opptrer i ei rekkje ulike styringsrollar, og at dette vil kunne gje grunnlag for å stille spørsmål om mogeleg mangel på lik behandling av ulike aktørar i marknaden. Det vart i særleg grad vist til at Samferdsledepartementet, i tillegg til å vere eigar og regulator, òg er med på å finansiere tenester som Posten AS har plikt til å levere. Dette skjer gjennom særskilde løyvingar til statleg kjøp av tenester, (jf. kap. 4.3.2).

Samferdsledepartementet meinte sjølv at det har laga gode rutinar for å ta hand om dei mange rollane, men enkelte av verksemdsleiarane ga samstundes uttrykk for at den organiseringa ein har i dag, kor rolla som eigar, regulator, og kjøpar av tenester vert teke hand om av ein og same administrative eining i departementet, bør takast opp til vurdering. Posten ga uttrykk for at det å overføra eigarskapen til Nærings- og handelsdepartementet mogelegvis vil



kunne leggje grunnlag for ei betre balansering mellom sektorpolitiske og forretningsmessige mål.

## 4.2 Innholdsmessig og økonomisk regulering

### 4.2.1 Eit mangfald av reguleringar

Den rettslege reguleringa av selskapa/føretaka i utvalet representerer eit stort mangfald både når det gjeld omfang og detaljeringsgrad. Det er òg store variasjonar når det gjeld på kva nivå reguleringane vert fastsette.

Kartlegginga syner at størstedelen av selskapa og føretaka i utvalet, i tillegg til den generelle reguleringa av den aktuelle sektoren som verksemda opererer innanfor, er regulert *særskilt* i lov og/eller med heimel i lov. Kartlegginga viser vidare at ei rekkje regulatoriske verkemiddel ofte vert brukt i ulike kombinasjonar.

### 4.2.2 Lovfesting av føremål, rettar og plikter

For særlovsselskap og regionale helseføretak er måla til verksemdene nedfelt i dei særlovene som heimlar skipinga av selskapa. Særlovene regulerer i tillegg til sjølve organiseringa, òg ei rekkje andre tilhøve som er spesifikke for verksemda.

Kartlegginga syner òg at nokre av selskapa og føretaka som er organisert enten som statsaksjeselskap eller statsføretak, samstundes er regulert i særskilte lovar knytt til kvar enkelt verksemd. Dette gjeld til dømes NRK AS, der selskapet sitt føremål og andre tilhøve knytt til drifta er regulert i kringkastingslova. Andre døme er reguleringa av Statnett SF i energilova, og reguleringa av Petoro AS i petroleumslova. Statnett er systemansvarleg for det norske kraftsystemet og har ansvar for drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Systemansvaret er skildra nærare og regulert i Energilova sitt kapittel 6, og i forskrifter som er fastsett av Olje- og energidepartementet. Petoro er regulert særskilt i Petroleumslova sitt kapittel 11 om forvaltarordning for staten sitt direkte økonomiske engasjement.

Petoro er rettshavar for SDØE- partane på norsk sokkel og har som føremål, på vegner av staten, og for staten si rekning og risiko, å ta hand om forretningsmessige tilhøve knytt til staten sitt direkte økonomiske engasjement (SDØE) på sokkelen. Petroleumslova slår fast at staten er direkte ansvarleg for dei skyldnadene selskapet tar på seg gjennom kontrakt eller på annan måte, og at krav mot staten kan rettast mot selskapet. Konkurs og gjeldsforhandlingar kan ikkje opnast i selskapet.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Dette er eit avvik frå gjeldande reglar for statsaksjeselskap. Petoro vert i andre samanhengar, jf bl a NOU 2003: 34, kategorisert som særlovsselskap og ikkje som statsaksjeselskap.

### 4.2.3 Monopolordningar og andre økonomiske reguleringar

#### **Enkelte av verksemdene er statlege monopol eller er i ein situasjon der dei har eit faktisk monopol innanfor delar av verksemdsområdet**

AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, NRK AS og Statnett SF er organisert som *legale* statlege monopol. Andre av selskapa og føretaka i utvalet har ei *de facto* stilling som monopol innanfor delar av sitt verksemdsområde, på grunn av ei dominerande stilling i marknaden. Eit døme på dette er Avinor som er ansvarleg for eit landsomfattande nett av lufthamner for sivil sektor, og som mellom anna vert styrt gjennom særskilde konsesjonar for kvar enkelt lufthamn. Trafikken ved lufthamner som vert eigd og drive av Avinor, står for godt over nitti prosent av passasjertrafikken på norske lufthamner.

#### **Verkemidla vert nytta i ulike kombinasjonar**

Legale monopol, lovfesta einerettar og konsesjonar er viktige verkemiddel i styringa av fleire av selskapa og føretaka i utvalet vårt. Fleire av desse verkemidla vert ofte nytta i ulike kombinasjonar. Dei vert òg nytta i kombinasjon med andre verkemiddel, til dømes rett til å påleggje avgifter, regulering av prisar og/eller anna regulering av inntektene. Statnett SF er eitt av fleire døme på verksemdar som er omfattande regulert både når det gjeld innhald og økonomi, og som vert styrt ved hjelp av ei rekkje regulatoriske verkemiddel. Verksemda til Statnett vert i stor grad finansiert gjennom avgifter og rammene for inntektene vert fastsett av Noregs Vassdrags- og energidirektorat. Føretaket eig omlag nitti prosent av sentralnettet i Noreg, i tillegg til sambandet med utlandet.

Eit anna døme er Posten Noreg AS. I Samferdsledepartementet sin konsesjon til Posten Noreg AS, om kva for posttenester selskapet har plikt til å levere, vert det stilt krav om at selskapet skal sikre eit godt og likeverdig posttilbod i alle delar av landet, med utgangspunkt i fastsette krav til tilgjenge, tid for framsending og til pris. Selskapet har samstundes, som ei motyting for dei tenestene det har plikt til å levere, fått einerett på visse typar postsendingar. Overskotet frå den monopolbaserte verksemda i lønsame område av landet, *skal* nyttast til å dekkje underskot innanfor same teneste i ulønsame område, men *kan* òg nyttast til å finansiere tenester som selskapet er pålagt å levere, men som er bedriftsøkonomisk ulønsame.

#### **Avgifter vert brukt på ulike område og for ulike føremål.**

##### **Avgiftsfinansiering er ein viktig del av inntektsgrunlaget for fleire av verksemdene.**

Fleire av selskapa og føretaka som er kartlagde, vert heilt eller delvis finansiert gjennom avgifter som er fastsett politisk. Dette gjeld til dømes Statnett, som vert finansiert gjennom retten til å krevjing inn nettleige (avgift) frå dei kraftprodusentane som nyttar sentralnettet, og NRK, som vert finansiert gjennom retten til å krevja inn lisensavgift frå alle som eig fjernsynsapparat i Noreg. Andre døme er finansiering av norske lufthamner gjennom avgifter (Avinor) og finansiering av Energifondet (Enova) gjennom eit påslag på nettariffen.

Både Statnett og NRK er i all hovudsak finansiert gjennom dei nemnde avgiftene. NRK-lisensen vert fastsett av Stortinget kvart år, medan avgifta som

Statnett krev inn, vert fastsett av NVE. NVE regulerer òg dei årlege inntektene for Statnett, med heimel i energilova. Avinor vert finansiert dels gjennom luftfartsavgifter og dels gjennom kommersielle inntekter frå anna forretningsverksemd ved dei største lufthamnene. Luftfartsavgiftene, som utgjer ein viktig del av inntekta til Avinor, vert fastsett av Samferdsledepartementet med heimel i luftfartslova.

Eit viktig poeng med mange av avgiftene er at det i stor grad er brukarane som betaler for den tenesta som selskapet utfører for dei. Avgifter vert òg nytta til andre føremål. Dette gjeld mellom anna alkoholavgifta, som ikkje har ei finansiell grunngeving, men som først og fremst er eit verkemiddel for å avgrense alkoholforbruket i befolkninga. Vinmonopolet betaler dessutan ikkje skatt, men er pålagd å betale ei eiga vinmonopolavgift til staten, som er øyremerka for bruk til førebyggjande tiltak innanfor helse- og sosialsektoren.

#### **4.2.4 Hovudinstrykk frå intervju**

##### **Lovgrunnlaget vert oppfatta å definere langsiktige og føreseielege rammer**

I fleire av intervju vart det referert til at selskapslovgjevinga, og anna relevant regulering, var viktige langsiktige og føreseielege rammevilkår som både departementa, som eigarar, og selskapa og føretaka måtte handsama som eit gjeve utgangspunkt for verksemda si. Dei såg på organiseringa som selskap som eit verkemiddel som egna seg godt til å realisere sektorpolitiske mål. Dei vurderte òg det å måtte handtera balansegangen mellom sektorpolitiske og økonomiske mål, som denne organiseringa i nokre tilfelle førte med seg, som ein viktig del av den oppgåva dei hadde tatt på seg. ( jf kap. 4.1.4)

Sjølv om toleransen for det å handtera av konflikhtar mellom ulike mål generelt sett var høg, innebar ikkje dette at verksemdsleiarane let vere å kommentere sider ved sektorlovgjevinga som dei rekna å vere for rigide eller utfordra av utviklinga i omgjevnadene. Det vart som døme vist både til ordningar som vart sett under press av den teknologiske utviklinga og sektorpolitiske mål som var i ferd med å bli mindre relevante på grunn av endringar i etterspurnaden etter bestemte tenester. I NRK vart det til dømes peikt på at høvet til å sjå TV-sendingar på PC kunne undergrave legitimiteten til lisensavgifta, og Posten Noreg AS viste til at ordninga med postombering seks dagar i veka allereie var sett under debatt i ei tid der den totale mengda postsendingar var minkande.

### **4.3 Statlege tilskot og anna statleg finansiering**

Kartlegginga syner at for mange av selskapa og føretaka er finansiering i form av tilskot til drifta, statleg kjøp av tenester og/eller andre økonomiske overføringar viktige verkemiddel for å støtte opp under dei sektorpolitiske måla. Kartlegginga syner vidare at det for enkelte av selskapa og føretaka òg er oppretta eigne statlege låne- og/eller garantiordningar.

#### **4.3.1 Tilskot til drifta**

Fleire av selskapa og føretaka i utvalet får alle eller dei fleste av inntektene sine som tilskot over statsbudsjettet. Det er stor variasjon i storleiken på tilskota, både i absolutt forstand og sett i høve til dei totale driftsinntektene. Det er dei regionale helseforetaka som får dei største årlege løyvingane.

Tabell 4.3.1. gjev eit oversyn over selskap og føretak som vart finansiert med tilskot over statsbudsjettet i 2009, og der tilskotet utgjorde meir enn femti prosent av inntektene.

**Tabell 4.3.1 Selskap og føretak med ein tilskotsandel på meir enn femti prosent**

Aksjeselskap	Statsføretak	Særlovsselskap	Regionale helseføretak
Petoro UNIS Nationaltheateret Den Norske Opera og Ballett AS	Gassnova SIVA	Innovasjon Noreg <sup>15</sup>	Helse Midt-Norge Helse Nord Helse Sør/Øst Helse Vest

Fleire av selskapa og føretaka som får direkte tilskot genererer ikkje, eller berre i beskjeden grad, egne inntekter. Dette gjeld mellom anna dei regionale helseføretaka, som i all hovudsak er finansierte gjennom løyvingar. Kwart av dei regionale helseføretaka vert finansiert dels gjennom grunnløyvingar og dels gjennom løyvingar baserte på aktivitetar. Dei økonomiske rammene og vilkåra for bruk av løyvingane, vert kvart år sett fast i statsbudsjettet, og i dei årlege oppdragsdokumenta frå Helse- og omsorgsdepartementet. Oppdragsdokumenta er omfattande og inneheld ei mengd resultatmål.

Alle verksemdar som får tilskot over statsbudsjettet, er underlagt Stortinget sitt løyvingreglement og Staten sitt økonomiregelverk, for den delen av verksemda som er finasiert gjennom løyvingane. Vilkåra for å disponere løyvingane går fram av fagdepartementa sine budsjettproposisjonar, og fagdepartementa følgjer dette opp gjennom å setta opp resultatmål og krav til rapportering i oppdragsdokument og tilskotsbrev.

#### 4.3.2 Statleg kjøp av tenester

Løyvingar til statleg kjøp av tenester vert gjeve som økonomisk kompensasjon til selskap og føretak som i stor grad vert drive på forretningsmessig grunnlag, men som i tillegg er pålagd å utføre oppgåver eller tenester som ikkje er bedriftsøkonomisk lønsame<sup>16</sup>. Føresetnadene for denne typen løyvingar er regulert gjennom EØS-avtala (jf. kap. 3.2.2).

Kartlegginga syner at tre av selskapa i utvalet, Posten Noreg AS, NSB AS, og Statskog SF, har avtalar om kompensasjon i form av statleg kjøp av tenester. Kartlegginga viser samstundes at det er nytta ulike modellar for utrekning av

<sup>15</sup> Innovasjon Noreg får driftstilskot både frå staten, fylkeskommunane og andre offentlege aktørar. Selskapet har i tillegg inntekter frå privat sektor.

<sup>16</sup> Omgrepet statleg kjøp av tenester vert nytta på ulike måtar i underlagsmaterialet som er gjennomgått. Omgrepet er i vår samanheng nytta om løyvingar til selskap og føretak som i stor grad vert drive på forretningsmessig grunnlag, men som i tillegg er pålagde å utføre oppgåver eller tenester som ikkje er bedriftsøkonomisk lønsame.

kompensasjon i dei tre tilfella. Det er og store variasjonar i storleiken på desse løyvingane.

Dei største løyvingane til kjøp av tenester går til staten sine kjøp av persontransporttenester frå NSB. Løyvinga var i 2009 på om lag 2,3 mrd. kroner. Krav til levering og andre vilkår for løyvingane er regulert gjennom ei rammeavtale mellom Samferdsledepartementet og NSB AS. I tillegg kjem årlege avtalar om kjøp under rammeavtala. Den årlege avtala, som vert forhandla fram, omfattar krav til transporttenester, storleiken på vederlaget, endringar i rammeavtala og andre særskilte tilhøve som gjeld for kvart enkelt år.

Fastsetjinga av staten sin kompensasjon til Posten Noreg AS for å utføre bedriftsøkonomisk ulønsame posttenester, er basert på ein meir sammensett finansieringsmodell. Dei tenestene som selskapet har plikt til å levere er regulert i Samferdsledepartementet sin konsesjon til selskapet, jf. kap. 4.2.3. Meirkostnadane utover det som er bedriftsøkonomisk lønsamt, vert finansiert gjennom inntekter fra Posten sitt einerettsområde og gjennom løyvingar til statleg kjøp av tenester. Løyvinga til statleg kjøp av posttenester var 518 mill. kroner i 2009.

Statskog SF er pålagd å utføre myndigheitsoppgåver og tenester for Landbruks- og matdepartementet. Oppgåvene er regulert gjennom sektorlover og ei eiga avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog SF. Løyvingane på Landbruks- og matdepartementet sitt budsjett var i 2009 på vél 23 mill. kroner. Storleiken på løyvingane vert fastsett gjennom den ordinære budsjettprosessen.

### 4.3.3 Statlege låneordningar

Kartlegginga syner at det for enkelte av selskapa og føretaka i utvalet er oppretta særskilte statlege låneordningar. Dette gjeld mellom anna SIVA SF og Innovasjon Noreg som begge er ein del av det næringspolitiske verkemiddelapparatet. SIVA kan gjennomføre innlån fra statskassen innanfor ei låneramme på 700 mill. kroner. Innovasjon Noreg kan i tillegg til lån i statskassen, òg finansiere verksemda gjennom lån frå fylkeskommunar og andre offentlege aktørar.

For dei regionale helseføretaka er det oppretta eigne statlege låneordningar for kortsiktige lån (driftskredittar) og langsiktige lån til investeringsføremål. Låneordninga vert handtert av Helse- og omsorgsdepartementet. Dei øvre rammene for låneopptak er fastsett i føretaka sine vedtekter.

### 4.3.4 Hovudinstrykk frå intervju

#### To "løp" for styring

*Finansiering i form av tilskot over statsbudsjettet fører med seg styring gjennom oppfølging av oppdragsdokument og tilskotsbrev.* Styring knytt til disponering av løyvinga har i det store og heile same form som den som vert handheva overfor forvaltingsorgan. Ein kan difor seie at styringa av selskap/føretak som får *tilskot* over statsbudsjettet, følgjer to ulike "løp": Eigarstyring og styring knytt til resultatmål og vilkår for bruk av statlege midlar.

### **Ein modell med innebygde spenningar**

Både eigardepartement og selskapsleiarar meiner at modellen med dei to ”styringsløpa” inneheld visse spenningar. Utfordringane ligg i sjølve modellen, ved at dei økonomiske krava som vert følgd opp gjennom eigarstyringa, kan verte utfordra av dei konkrete krava knytt til sektorpolitisk måloppnåing som er nedfelt i oppdragsdokumenta. Det er ikkje gjeve at dette vil hende, men i nokre tilfelle gjer det det.

Så ulike verksemder som Innovasjon Noreg og dei regionale helseføretaka peikte, ut frå eiga erfaring, på at ei mengd delmål og stor detaljeringsgrad i oppdragsbrevna gjev lite rom for den fleksibiliteten som kan vere naudsynt for å klare å nå så vel dei sektorpolitiske som dei økonomiske målsetjingane.

### **Gode oppdragsdokument er avgjerande**

Gode oppdragsdokument ser ut til å vere ein føresetnad for at det ikkje skal kunne oppstå problem med dei to ”styringsløpa”. I følgje synspunkt som vart henta inn gjennom intervju, bør oppdragsdokumenta vere godt ”avstemt” i høve til dei krava om økonomiske resultat som vert følgd opp gjennom eigarstyringa. Haldninga til selskapa og føretaka er at desse dokumenta ikkje bør vere for detaljerte eller ha for vage målformuleringar eller definisjonar. Dei bør òg gje rom for tilpassingar knytt til utvikling gjennom året, slik som til dømes fallande etterspurnad etter tenester som kan føre til redusert inntening i marknaden. Det vert òg rekna for viktig at det ikkje kjem nye, kostnadskrevjande pålegg i budsjettåret utan at det følgjer pengar med.

Det er òg avgjerande at oppdragsbrevna kjem raskt etter årsskiftet, slik at verksemdene tidlegast mogeleg kan leggje eierdepartementet sine mål og prioriteringar til grunn for verksemda si. Dess meir detaljert oppdragsdokumenta og tilskotsbrevna er, dess viktigare er det å få det i god tid.

### **Utfordringar knytt til kontraktar om statleg kjøp av tenester**

For selskap og føretak som får løyvingar i form av statleg kjøp av tenester er innhaldet i, og utforminga av, kontraktane viktig. Det kom fram i intervju med Posten Noreg og NSB at dei kontraktane selskapa har med Samferdsledepartementet om kompensasjon for ulønsame tenester, er viktige for å kunne balansere sektorpolitiske og forretningsmessige mål. Begge selskapa understreka kor viktig det er at eigar klårt definerer kva som skal leverast, og at kompensasjonen vert utrekna med utgangspunkt i avtalte leveransar. Det vart samstundes gjeve uttrykk for at det ligg eit potensial for betring her. NSB peikte på Danmark som eit føredøme når det gjeld tenleg utforming av kontraktar, medan Posten, som ikkje har nokon fast modell for førehandsutrekning av kompensasjon, peikte på NSB si avtale om kjøp av tenester som ei betre ordning.

## 4.4 Eigarstyring

### 4.4.1 Styring i generalforsamling/føretaksmøte

#### **Bruk av generalforsamling/føretaksmøte i styringa av aksjeselskap og statsføretak**

Kartlegginga syner at departementa sitt formelle styrings- og kontrollmynde vert handheva i generalforsamling/føretaksmøte i tråd med føresegnene i gjeldande selskapslovgjeving. Ordinær generalforsamling og føretaksmøte vert vanlegvis halde innan utgangen av juni kvart år. Ekstraordinær generalforsamling og føretaksmøte vert halde når det trengs. Ein gjennomgang av historikken tyder på at det har vorte meir vanleg enn tidlegare å halde ekstraordinær generalforsamling/føretaksmøte. Vi viser i denne samanheng mellom anna til ein rapport frå 1998 om eigarstyring av statleg eigde selskap, utarbeidd av Statskonsult<sup>17</sup>, som konkluderte med at det sjeldan vart halde ekstraordinære generalforsamlingar. Det biletet som kjem fram gjennom kartlegginga vår er meir nyansert.

#### **Bruk av generalforsamling i styringa av særlovsselskap**

Selskapslovgjevinga for Vinmonopolet, Norfund og Norsk Tipping inneheld *ikkje føresegner om generalforsamling*, men for Norsk Tipping har det sidan 2005 vore vedtektsfesta at det skal haldast ei årleg generalforsamling. Vinmonopolet og Norfund har ikkje tilsvarende føresegner i sine vedtekter. Styringa av desse to selskapa skjer difor berre gjennom skriftleg instruksjon. Dette inneber *ein vesentleg skilnad frå det formelle rammeverket som fins for eigarstyring og praksisen som vert følgd i styringa av de andre selskapa og føretaka*.

Styringa av Vinmonopolet skjer gjennom det årlege styringsdokumentet som set dei sektorpolitiske og økonomiske rammene for selskapet. Eigarstyringa av Norfund skjer på tilsvarende måte gjennom det årlege tilskotsbrevet.

#### **Styring gjennom føretaksmøte i dei regionale helseføretaka**

Dei regionale helseføretaka vert formelt styrt gjennom to faste føretaksmøte pr. år og gjennom oppfølging av oppdragsbrevet frå departementet. Styrings- og prestasjonskrav vert fastlagt av eigar i eit føretaksmøte i januar. Årsrekneskap, årsmelding, handsaming av årleg melding om verksemda med meir vert handsama i føretaksmøte i juni.

Ekstraordinære føretaksmøte vert halde når det trengs og historikken tyder på at ein ofte har nytta høvet til å halde ekstraordinære føretaksmøte.

#### **Disponering av overskot/fastsetjing av utbyte**

Kartlegginga syner at fleire av selskapa/føretaka i utvalet går med store overskot, og at det årleg vert delt ut store utbyte til staten som eigar.

---

<sup>17</sup> Statskonsultrapport 1998:21. I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis

**Tabell 4.4.1 Gjennomsnittleg del av utbytte<sup>18</sup> i perioden 2004-2009**

Selskapsform	Selskap/føretak	Del av utbytte siste 5 år (gj.snitt)
<b>Statsaksjeselskap</b>	Avinor	26 pst
	Electronic Centre	35 pst
	Norsk Egedomsinformasjon	80 pst
	NSB	70 pst
	Posten Noreg	40 pst
	Store Norske Spitsbergen Kulkompani	37 pst
<b>Statsføretak</b>	Statkraft	53 pst
	Statnett	55 pst
	Statskog	42 pst

Utbyttepolitikk og fastsetjing av mål for avkastings er vanlegvis eit viktig element i eigarstyringa. Utbyttet blir formelt fastsett i verksemda si generalforsamling eller føretaksmøte. Dette gjeld ikkje for Norsk Tipping og Vinmonopolet. Begge desse selskapa er underlagt særskilde føresegner for disponering av overskotet. Overskotet i Norsk Tipping vert fordelt etter nærare retningsliner og nøklar, fastsett i pengespellova. 45 pst. skal gå til idrett, 36,5 pst. til kultur og 18 pst. til friviljuge organisasjonar<sup>19</sup>. For Vinmonopolet bestemmer Stortinget årleg at ein del av overskotet, før ekstraordinære postar og etter Vinmonopolavgifta, skal gå til staten. I 2010 var dette fastsett til 50 pst. Vidare vert det kvart år utbetalt eit aksjeutbytte på inntil 5 pst. av aksjekapitalen.

Verksemdar som i vesentleg grad vert finansiert over statsbudsjettet, (jf kapittel 4.3.2) betaler ikkje utbytte. Det same gjeld vanlegvis for verksemdar som ikkje har erverv som mål. Dette gjeld mellom anna Uninett, kor føresegnene om at det ikkje skal delast ut utbytte finst i vedtektene.

#### 4.4.2 Regulering gjennom vedtektene

Kartlegginga syner at fleire av selskapa har vedtektsfesta føresegner som set trongare grenser for styret sitt handlingsrom enn det som følgjer av selskapslovgjevinga. Slike særlege føresegner omfattar mellom anna styret si plikt til å leggje fram saker som ein reknar med vil vere av vesentleg samfunnsmessig eller prinsipiell interesse for eigar, føresegner om at styreprotokollar skal sendast til eigardepartementet og/eller avgrensingar i høvet til å ta opp lån.

#### Vedtektsfesta føresegner om styret si plikt til å informera

Alle statsføretak har ei lovfesta plikt til å leggje fram saker av *vesentleg interesse* for eigar før styret fattar vedtak, og til å sende over styreprotokollar til eigar. Kartlegginga syner at fleire av dei andre selskapa i utvalet har særlege føresegner i vedtektene, der dei vert pålagd ei tilsvarande plikt til å informera eigaren. Kva for føresegner som finst i vedtektene, og ordlyden deira, varierer noko frå verksemd til verksemd.

<sup>18</sup> Utbyttedelen er den delen av selskapet sitt resultat som vert utbetalt til eigaren. Den restarande delen av kapitalen vert verande i selskapet og vert tilført den bokførte kapitalen.

<sup>19</sup> F.o.m. 1.1.2009.



Regulering gjennom vedtektene, mellom anna gjennom særføresegner om styret si framleggingsplikt for eigar, medverkar til å skape variasjon innanfor dei ulike selskapsformene.

Tabell 4.4.2 gjev eit oversyn over statsaksjeselskap og særlovsselskap som har føresegner av same art som statsføretaka når det gjeld styret si informasjonsplikt og/eller plikt til å sende over styreprotokollar til eigar.

**Tabell 4.4.2 Særføresegner om styret si informasjonsplikt**

	<b>Info. om saker av vesentleg eller samfunnsmessig interesse</b>	<b>Plikt til å sende over styreprotokollar</b>
<b>Aksjeselskap</b>	Avinor NRK NSB Petoro Posten Noreg	
<b>Særlovsselskap</b>	Vinmonopolet Norsk Tipping	Vinmonopolet Norsk Tipping Norfund <sup>20</sup>

NRK, Avinor, Posten Noreg og NSB er døme på selskap som har vedtektsfesta føresegner om styret si framleggingsplikt. Desse selskapa er i tillegg pålagt å leggje fram for eigaren planar for verksemda og endringar i slike planar, etter nærare fastsette føresegner. Krav til innhaldet i det som skal leggjast fram for eigar varierer frå verksemd til verksemd.

Kartlegginga syner samstundes at fleire av særlovsselskapa både har plikt til å informere om saker av vesentleg samfunnsmessig eller prinsipiell interesse, og til å sende styreprotokollar til eigar.

#### **Avgrensa høve til å ta opp lån**

Innanfor alle selskapsformene fins det døme på at det er tatt inn særskilde føresegner i vedtektene, som avgrensar høvet verksemda har til å ta opp lån, mellom anna ved at det er fastsett øvre rammer for eventuelle låneopptak. Biletet er samansett, og ein må òg sjå førsegnene i høve til om verksemda er finansiert i marknaden eller gjennom statlege tilskot.

For dei regionale helseføretaka er det oppretta egne statlege låneordningar (jf.kap. 4.3.3). Dei øvre grensene for låneopptak er fastsett i vedtektene til føretaka.

#### **Vedtektsendringar**

Vedtektene vert endra når det trengs. Dei endringane i vedtektene som vert gjort oftast ser ut til å vere knytt til presiseringar av føremålsparagrafar og

<sup>20</sup> Plikta er ikkje lovfesta eller vedtektsfesta, men UD har skriftleg instruert om at kopi av protokoll skal sendast til departementet og Riksrevisjonen

eventuelle avgrensingar og/eller utvidingar i verksemdene sine rammevilkår, her medrekna høvet til å ta opp lån.

Det er vanlegvis generalforsamling/føretaksmøte som tek avgjerder om endringar i vedtektene.

#### **4.4.3 Styresamansetjing og val av eigarrepresentantar i styra**

Selskapslovgjevinga definerer rammene for kor store styra skal vere og korleis dei skal settast saman. Kartlegginga syner at vedtektene i enkelte tilfeller inneheld supplerande føresegner. Styra vert vanlegvis oppnemnt av generalforsamlinga/føretaksmøte. Unntak frå dette er dei to særlovsselskapa som ikkje har generalforsamling. Styret i Vinmonopolet vert oppnemnt av Kongen i statsråd, i tråd med føresegnene i Vinmonopollova. Styret i Norfund vert oppnemnt av ansvarleg statsråd.

##### **Mange av selskapa og føretaka har store styre**

Styra er vanlegvis samansett både av representantar oppnemnt av eigar og representantar oppnemnt av og mellom dei tilsette, i tråd med føresegner om dette i selskapslovgjevinga. Storleiken til styra varierer i nokon grad med storleiken påverksemdene, men det er ikkje nokon eintydig samanheng i dette.

Kartlegginga syner at størstedelen av styra har mellom 6 og 9 medlemmer, av desse vert 4-6 medlemmer oppnemnt av eigar, medan 2-3 medlemmer er oppnemnt av og mellom dei tilsette. Styra for dei regionale helseføretaka har mellom 13 og 16 medlemmer, av desse er 9-11 oppnemnt av eigar, medan 4-5 er oppnemnt av og mellom dei tilsette.

Kartlegginga syner at styra i enkelte selskap med relativt få tilsette, berre har representantar som er oppnemnt av eigar. Dette gjeld Kings Bay AS<sup>21</sup>, som har 14 tilsette, Electronic Chart Centre AS, med 15 tilsette og Norfund, med 41 tilsette.

##### **Krava til styret sin kompetanse er i hovudsak av generell karakter**

Staten har gjennom eigarpolitikken sin fastsett ein del generelle krav og retningslinjer for samansetjinga av styre. I staten sine hovedprinsipp for god eigarskap er det formulert slik: *samansetjinga av styret skal vere kjenneteikna av kompetanse, kapasitet og mangfald ut frå det enkelte selskapet sin eigenart*<sup>22</sup>. For alle statlege selskap og føretak gjeld det òg andre generelle krav, medrekna krav om at begge kjønn skal vere representert i styra.

Kartlegginga syner at nokre av eigardepartementa har sett meiere konkrete krava til samansetjinga av styre i retningslinjene for forvaltning av eigarskapen i sine selskap/føretak, men det ingen sams praksis med omsyn til dette.

---

<sup>21</sup> Bjørnøen AS har ikkje egne tilsette, men er administrativt underlagt Kings Bay. Dei to selskapa har same styre.

<sup>22</sup> Jf. staten sine hovedprinsipp for god eigarskap, punkt 6

**Kriteria og prosedyrane for å finne fram til gode styremedlemmer varierer**

Det ligg generelt sett føre lite offentleg tilgjengeleg dokumentasjon i samband med styreval, her medrekna kva for prosedyrar som vert følgd i det enkelte departement i samband med oppnemning av eigaren sine representantar i styra. Eit viktig unntak frå dette gjeld helseføretaka.

I dei regionale helseføretaka er det stilt krav om at eit fleirtal av dei styremedlemmene som eigaren oppnemer skal vere folkevalde kandidatar. Oppnemninga skal skje på grunnlag av framlegg frå fylkeskommunane, kommunane og Sametinget. Brei samfunnsmessig og politisk innsikt gjennom erfaring frå politiske verv vert og sett på som eit viktig kriterium når mange av dei andre selskapa vurderer kva for styremedlemmer dei skal velga.

For Vinmonopolet vert tre av medlemmene og to av varamedlemmene i styret oppnemnt etter framlegg frå partigruppene på Stortinget. Statsråden sender brev til alle partia på Stortinget og ber om framlegg til kandidatar.

To av selskapa under Kunnskapsdepartementet har vedtektsfesta at brukarinstitusjonen, dvs universitet og høgskular, skal vere sterkt representert i selskapa. Dette gjeld høvesvis Uninett AS og UNIS AS.

**4.4.4 Bruken av kontaktmøter**

For mange av departementa er formelle kontaktmøte er ein viktig del av oppfølginga av det enkelte selskap/føretak, frå eigarposisjon. Det er likevel ikkje oppretta nokon sams framgangsmåte på dette området, og kartlegginga syner at det er store variasjonar frå departement til departement, både med omsyn til om det vert halde særskilde eigarmøte utanom generalforsamling/føretaksmøte, kor mange møte som vert halde og kven som tek del i eventuelle møte.

Olje- og energidepartementet og Samferdsledepartementet har i tillegg til faste møte mellom departementet sin administrasjon og leiinga i selskapa/føretaka, faste formaliserte eigarmøte med styret i selskapet, der statsråden òg tek del. Størstedelen av departementa har likevel berre møte på administrativt nivå. Hovudinstrykket er at dei fleste av desse møta i første rekkje er knytt til budsjettspørsmål og/eller økonomistyring og bruk av statlege midlar.

Eigarmøte og andre møte mellom departementet som eigar og leiinga i selskapet/føretaket, utanom generalforsamling/føretaksmøte, er vanlegvis reine orienteringsmøte, som det ikkje vert skrive protokoll frå.

**4.4.5 Hovudinstrykk frå intervju****Styring i generalforsamling/føretaksmøte**

Intervjua gjev generelt sett inntrykk av at eigarstyringa i alt vesentleg går føre seg etter prosedyrene som er fastsett i selskapslovgjevinga for den enkelte type selskap.

Både eigarar og selskapsleiarar refererte til at gjennomføring av generalforsamlinga/føretaksmøte vert avvikla raskt og effektivt i samsvar med gjeldane lover og reglar, og at eigar gjev eventuelle instruksar i desse møta. Det

er varierende bruk av ekstraordinære generalforsamlingar/føretaksmøte, men dersom det trengs å ta avgjerder som berre kan takast i slike møte, gjer ein naudsynte innkallingar. Eigardepartementa understreka at dei er svært opptekne av å opptre korrekt. Selskapa og føretaka meiner òg at eigarstyringa går føre seg på ein ryddig måte.

### **Bruk av vedtektene**

Det vart i fleire av intervjuja peka på at balanseringa mellom sektorpolitiske og økonomiske mål kan vere vanskeleg. Hovudinntrykket er at utfordringane dels er knytt til at måla er komplekse, dels at dei er uklåre (jf. kap. 4.1.5.).

Fleire av dei som vart intervjuja vist til at diskusjonar knytt til avveginga mellom ulike mål, har ført til at fleire av eigardepartementa har prøvd å kaste lys over dei sektorpolitiske måla gjennom ei konkretisering av samfunnsoppdraget i vedtektene.

### **Styra sine evalueringar**

Styra i eit fleirtal av verksemdene i utvalet evaluerer seg sjølve. Det er ei rådande oppfatning at dette er noko dei gjer for sin eigen del, og resultatata frå evalueringane vert skjeldan delt med eigardepartementa. Dersom resultatata fra evalueringane vert gjort kjent for eigar, er det vanleg at dette vert gjort i form av eit munnleg referat.

### **Eigardepartementa sitt arbeid med å finne høvelege reserantar til styra**

Intervjuja syner at det er noko ulik praksis knytt til korleis ein søker etter nye kandidatar til styra, og kva for krav til kvalifikasjon som vert stilt. Fleirtalet av eigardepartementa referer til at dei i seinare år har lagt aukande vekt på å kombinere representative omsyn, som geografi og politisk bakgrunn, med krav til fagleg kompetanse, som vil vere relevant for verksemda til selskapet. Nokre av eigardepartementa ber styreleiar om innspel når det gjeld kva for kompetanse som styret treng, og i nokre tilfelle òg om framlegg til kandidatar. Nærings- og handelsdepartementet intervjuar både styreleiarar og daglege leiarar for å avdekkje kva for kompetanse styret treng. Berre i eit fåtal av tilfella vert det referert til at det er vorte oppretta ein valkomité, men i praksis finst det fleire døme på at faste personar eller einingar fungerer som valkomité utan at dette er vorte formalisert.

Eit viktig poeng, særleg i høve til selskap som i vesentleg grad opererer i marknaden, er å få god balanse mellom styremedlemmer som har erfaring frå politikk og forvaltning og andre som har forretningsmessig kompetanse. Eigardepartementa ser det som ei utfordring å få sett saman gode styre, då det ikkje alltid er like lett å finne høvelege kandidatar. Nokre har søkt hjelp frå eksterne konsulentar, men erfaring tyder på at dette ikkje alltid er til så stor hjelp, då konsulentane har ein tendens til å finne fram til namn som allereie er kjent for oppdragsgjevarane.

### **Bruken av kontaktmøte og andre formar for kommunikasjon**

Det vert referert til mange ulike former for kontakt mellom eigardepartement og selskap utanom generalforsamlingar og føretaksmøte. Kontakten går for det meste føre seg på administrativt nivå, og den vert oppfatta som svært viktig for flyten av informasjon mellom eigardepartement og verksemdar. For selskap og

føretak som får løyvingar over statsbudsjettet, er møte i samband med rapportering og oppfølging av tilskotsbreva viktige.

Intervjurunden gav eit generelt inntrykk av at størsteparten av selskapa og føretaka er godt nøgde med kommunikasjonen med eigardepartementa sine, men fleire gav samstundes uttrykk for at dei kunne ynskje at eigardepartementet deira var meir tydeleg som eigar, og at det vart gjeve raskare tilbakemeldingar på innspel og framlegg frå selskapsleiinga. I denne samanheng vart det òg vist til at kontakten mellom styra i selskapa/føretaka og den politiske leiinga i ein viss grad òg er personavhengig.

Hovudregelen for kontakt mellom selskap/føretak og eigar utanom generalforsamling/føretaksmøte, er at dersom ansvarleg statsråd vil møte administrerande direktør, så skal òg styreleiar vere med. I materialet vårt vart det berre gjeve to døme på at denne regelen ikkje var blitt følgd. Begge tilfella fann stad i samband med saker som hadde stor offentleg merksemd. Det vart i fleire av intervjuja gjeve uttrykk for at påtrykk frå publikum og media i enkeltsaker er ei utfordring som kan setje dei formelle strukturane for eigarstyring under press. Det vart samstundes formidla eit inntrykk av at eigardepartementa etter kvart er vorte flinkare til å styre unna slike fallgruver.

### **Store variasjonar med omsyn til kor aktive eigarane er**

Når det gjeld handhevinga av eigarskapen, ut over dei funksjonane som selskapslovgjevinga krev, gjev kartlegginga eit visst inntrykk av passivitet, eller nøling. To av selskapa i utvalet nemner at eigardepartementet deira ser ut til å vere lite oppteke av å førebu seg på framtidige investeringar, sjølv om det ikkje er føresetnaden at dette skal kostast av dei aktuelle selskapa. Eit selskap peikar på manglande mekanismar for allokering av ressursar til framtidige investeringar som vil vere naudsynte for å sikre drifta av selskapet.

Fleire av selskap/føretaka i materialet vårt viser til at dei har opplevd at eigardepartementet deira la meir vekt på den forretningsmessige sida for nokre år sidan, medan det i dag er ei dreining mot å vere meir oppteken av det sektorpolitiske. Dei er varsame med å kome med synspunkt på kva som kan ligge bak denne typen endring.

## 5 Vurderingar og konklusjonar

### 5.1 Bruken av verkemidlar må sjåast i samanheng

Difi har vald å gruppere dei verkemidla som står til disposisjon for styring av statleg eigde selskap og føretak i tre hovudgrupper: Rettsleg regulering, statleg finansiering og eigarstyring. I realiteten er det vanskeleg å skilje dei ulike verkemidla frå kvarandre, då dei til dels er ein føresetnad for kvarandre, og/eller at valet av eitt verkemiddel automatisk utløyser bruk av eitt eller fleire av dei andre. Dersom ein til dømes vel å organisere delar av tenesteytinga innanfor ein sektor i eit selskap, både føresets og utløyser dette bruk av regulatoriske og finansielle verkemiddel. Dette inneber at ein sjeldan kan velje fritt med omsyn til kva for verkemiddel som kan kombinerast, og kva for verkemiddel som kan utelatast. Val av det eine verkemidlet fører som oftast det andre med seg.

Selskapslovgjevinga og anna relevant regulering definerer viktige rammer for kvart enkelt selskap og føretak. Reguleringa bestemmer samstundes i stor grad kva for andre styringsverkemiddel som skal eller kan nyttast.

*Tette koplingar mellom bruken av dei ulike styringsverkemidla gjer det vanskeleg å identifisere effektane av kvart enkelt verkemiddel.*

### 5.2 Selskapsforma sin relevans

Kva for selskapsform som skal veljast, er eitt av fleire spørsmål som må vurderast ved når eit selskap skal opprettas. Dersom vi ser på selskapslovgjevinga, er det formelt sett aksjelova som gjev det største handlingsrommet, medan særlovsselskapa, inklusive dei regionale helseføretaka, er meir omfattande regulert i sjølve selskapslovgivinga. Biletet vert meir samansett når ein reknar med sektorlover og andre aktuelle reguleringar som og kan ha innverknad på handlingsrommet til eit selskap.

Størsteparten av selskapa i utvalet vårt er organisert som statsaksjeselskap og ikke som statsføretak, som er den tilrådinga som gjeld for organisering av verksemdar med sektorpolitiske oppgåver. Kartlegginga viser likevel at ulikskapar i selskapslovgjevinga mellom desse to selskapsformene i praksis har lite å seie for departementa sine mogelegheiter for styring. Dette skuldast fleire tilhøve, dels at selskapslovgjevinga ikkje inneheld store ulikskapar, dels at vedtektene i praksis vert nytta til å påleggje aksjeselskapa plikter som ligg i statsføretakslova, og dels at størstedelen av verksemdene i utvalet jamleg kommuniserer med eigar gjennom kontaktmøte osv. for å sikre at eigar har all naudsynt informasjon for å kunne styre selskapet på ein profesjonell måte.

*Resultatet av kartlegginga gjev ikkje grunnlag for å støtte teorien om at ei organisering som statsføretak gjev betre mogelegheiter for styring enn ei organisering som statsaksjeselskap. Vedtektene vert nytta til å utdjupe og supplere anna lovgjeving og til å innskrenke eller utvide handlingsrommet til selskapa/føretaka innanfor gjevne rammer.*

### 5.3 Eigarstyring – både ei mogelegheit og ei plikt

Organisering av statlege verksemdar som selskap eller føretak pålegg ansvarlig statsråd å føre tilsyn med at verksemda vert drive innanfor gjeldande lover og i samsvar med dei økonomiske rammevilkåra som er fastsett for den verksemd det gjeld. Bruken av eigarstyring følgjer slik sett som ein konsekvens av organiseringa som selskap. Dette gjer det lite relevant å stille spørsmålet om eigarstyring *supplerer* sektorregulering, eller for den del om sektorregulering *supplerer* eigarstyring. Ei anna sak er at ein i stor grad vil kunne nytte vedtektene, til å variere mogelegheitene for styring innanfor dei ulike selskapsformene, og dette skjer ofte i praksis.

### 5.4 Krevjande balansegang mellom sektorpolitiske og økonomiske mål

Alle selskapa og føretaka i utvalet har både sektorpolitiske og økonomiske mål. Det vert understreka i mange av intervjua at balansegangen mellom omsynet til sektorpolitiske mål og omsynet til økonomiske mål kan vere krevjande. Dei ulike selskapa og føretaka har på den andre sida svært ulike utgangspunkt, avhengig av kor omfattande dei er regulert, innhaldsmessig og økonomisk, og kor stort handlingsrom dei har innanfor gjevne regulatoriske og økonomiske rammer.

*Styringsutfordringar vert i første rekkje oppfatta å vere knytt til uklåre mål, motstridande mål og/eller manglande fleksibilitet når det gjeld bruken av disponible ressursar.*

### 5.5 Stor grad av tilskotsfinansiering – redusert autonomi?

Kartlegginga syner at mange av selskapa og føretaka som vert finansierte gjennom driftstilskot vert underlagt omfattande styring gjennom dei vilkåra som er fastsett for vedtaket til løyving. Fleire av dei som vart intervjua, snakka i denne samanheng om to styringsløp – eigarstyring og ”etatsstyring” gjennom oppfølging av oppdragsdokument. Både eigarar og selskapsleiarar meiner at modellen med dei to ”styringsløpa” inneheld enkelte spenningar. Den vil kunne utfordre intensjonen med selskapsorganiseringa og den føresetnadene om deling av ansvaret mellom eigar og leiinga i selskapet/føretaket, som i utgangspunktet vart lagt til grunn da selskapet vart skipa. Fleirtalet av selskapa og føretaka som vart styrt gjennom dei to ”styringsløpa” meinte likevel at det var til fordel for realiseringa av måla for verksemdene å vere organisert som selskap/føretak. Dei meinte og at spenninga mellom eigarstyring og oppfølging av løyvingane kunne avhjelpast gjennom gode oppdragsbrev og god kommunikasjon.

*Utfordringa knytt til den statlege finansieringa dreier seg i hovudsak om korleis styringsdokumenta frå departementa vert utforma, her medrekna talet på resultatmål og graden av detaljer i vilkåra for å bruk disponible midlar.*

## 5.6 Trong for å skilje mellom ulike styringsroller

Det at eitt og same departement samstundes kan vere både eigar av ei kommersiell verksemd, regulator, overordna sektormyndigheit, forvaltar av tilskot og/eller kontraktspart, gjev grunn til å stille spørsmål ved departementet sin gildskap. Ein vil kunne løyse eventuelle problem med gildskapan ved å opprette eit klårare organisatorisk skilje mellom ulike styringsroller. Dette er òg gjort i ein viss utstrekning, dels ved å overføre eigarskapan av kommersielle verksemdar til Nærings- og handelsdepartementet si eigarskapsavdeling, dels ved å opprette uavhengige tilsynsmyndigheiter og klageorgan.

Kartlegginga viser at mogeligheita for konflikhtar mellom dei ulike rollane ikkje vert oppfatta som særleg presserande for fleirtalet av selskapa i utvalet vårt. For enkelte av selskapa synest problemstillinga likevel, etter vår vurdering , å vere svært aktuell. Dette gjeld i første rekkje NSB AS og Posten Noreg AS, som begge opererer i ein konkurransemarknad og har forretningsdrift som eit hovudmål. Begge selskapa tar samstundes hand om viktige sektorpolitiske oppgåver. Både Posten Noreg og NSB vert styrt av Samferdsledepartementet frå eigarposisjon, samstundes som departementet og styrer dei gjennom sektorreguleringa, mellom anna gjennom konsesjonar, og gjennom løyvingar til statleg kjøp av tenester. Etter vår vurdering vil det kunne stillast spørsmål ved departementet sin gildskap i samband med handhevinga av desse styringsrollene, og òg i høve til andre styringsroller, her medrekna departementet si rolle som etatsstyrar av Jernbaneverket som leverer infrastrukturtenester til NSB.

*Styringsutfordringar knytt til moglege rollekonflikhtar er av meir prinsipiell karakter, og gjeld i utgangspunktet alle selskap og føretak som er i ein konkurransesituasjon eller i en mogleg konkurransesituasjon, og der ein vil kunne stille spørsmål ved om eigardepartementet opptre på ein uhilda måte.*

## 5.7 God forvaltning av eigarskapet - læring gjennom god praksis

Sektordepartementa er som eigarar pålagde ei rekkje likearta oppgåver, og vil òg måtte gjere mange av dei same avvegingane i styringa av sine selskap og føretak. At forvaltninga av statleg eigarskap er spreidd på fleire departement, og i nokre tilfelle og på fleire avdelingar innanfor eit og same departement, gjer at kompetansemiljøa kan verte små og sårbare. Eit spørsmål som kan reisast i samband med dette, er om potensialet for kompetanseutvikling gjennom utveksling av erfaringar på tvers av departementsgrensene er nytta i tilstrekkeleg grad. Kartlegginga viser, etter vår vurdering, at det kan vere ein del å hente på gjensidig læring, basert på god praksis, både når det gjeld utvikling av gode prosessar internt i departementa og rutinar for handsaming av ulike typar eigarsaker.



## Vedlegg 1: Referansar

### Primærkjelder for kvart enkelt selskap/føretak:

Eigardepartementa sine skriftlege retningsliner for forvaltninga av eigarinteressene sine

Føretaka/selskapa sine heimesider

Føretaka/selskapa sine vedtekter

Protokollar frå generalforsamlingar/foretaksmøte

Fagdepartementa sine budsjettproposisjonar

Oppdragsdokument, tilskotsbrev og tildelingsbrev

### Andre referansar:

Avtale mellom OED og Enova SF om forvaltningen av Energifondet i perioden 1. juni 2008 til 31. desember 2011

Avtale om utførelse av persontransport med tog mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS (2007)

Avtale om utførelse av persontransport med tog år 2010 mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS

Avtale mellom Landbruks- og matdepartementet og Statskog om tjenesteyting vedrørende samfunnsoppgaver

Besl.O. nr. 102 (2003 – 2004) Lov om omorganisering av Statkraft SF

En veileder ved utskilling av virksomhet fra staten (FAD 2005)

Fagnæs, Sven Ole og Knudsen, Gudmund: Forholdet mellom stastråden/departementet og selskapsledelsen i selskaper staten eier helt eller delvis (2006)

Konsesjon til Posten Noreg AS (2007-2010)

Instruks av 3. februar 2004 for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskaper under Nærings- og handelsdepartementet

Instruks for AS Vinmonopolets styre (2007)

Instruks for styret i Norsk Tipping AS (2007)

Instruks for Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, (1997)

Lov om aksjeselskaper av 13. juni nr. 44

Lov om Aktieselskapet Vinmonopolet av 19. juni 1931 nr. 18 (Vinmonopollova)

Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. av 11. juni 1993 nr. 100 (Jernbanelova)

- Lov om formidling av landsdekkende postsendinger av 29. november 1996 nr. 73 (Postlova)
- Lov om helseforetak m.m. av 15. juni 2001 nr. 93 (Helseføretakslova)
- Lov om Innovasjon Norge av 19. desember 2003 nr. 130 (Lov om Innovasjon Noreg)
- Lov om kringkasting av 4. desember 1992 nr. 127 (Kringkastingslova)
- Lov om luftfart av 11. juni 1993 nr. 101 (Luftfartslova)
- Lov om pengespill m.v. av 28. august 1992 nr. 103 (Pengespellova)
- Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (Petroleumsløva)
- Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. av 29. juni 1990 nr. 50 (Energiløva)
- Lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland av 9. mai 1997 nr. 26 (Norfundlova)
- Lov om statsforetak av 30. august 1991 nr. 71
- Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett av 21. juni 2002 nr. 44 (Lov om banktjenester gjennom Posten Norge AS)
- Lov om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. av 3. juni 2005 nr. 34 (Jernbaneundersøkjingslova)
- NOU 2003:34 Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten
- NOU 2004:7 Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet
- Olje - og energidepartementets instruks for økonomiforvaltningen av Energifondet i Enova SF
- Olje - og energidepartementets tildelingsbrev til Enova SF for 2009
- Regjeringens eierpolitikk 2008. Nærings- og handelsdepartementet
- Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde (juli 2010)
- Retningslinjer for forvaltning av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Avinor AS (november 2010)
- Retningslinjer for forvaltning av Samferdselsdepartementets eierinteresser i NSB AS (november 2010)
- Retningslinjer for forvaltning av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS (november 2010)

Retningslinjer for Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av AS Vinmonopolet etter økonomireglementet i staten (januar 2008)

Retningslinjer for Kunnskapsdepartementets og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper, fastsatt 18.12. 2007

Retningslinjer for markedsføring av statlige kontrollerte pengespill (2005)

Retningslinjene for Olje - og energidepartementets forvaltning av eierinteressene i statsforetak

Retningslinjer for Olje- og energidepartementets forvaltning av eierinteressene i Gassco AS

Retningslinjer for Olje- og energidepartementets forvaltning av eierinteressene i Petoro AS

Retningslinjer for Landbruks- og matdepartementets eierinteresser i Statskog SF (2005)

Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse (samferdselsdepartementet 2008)

Statens eierberetning 2008. Nærings- og handelsdepartementet

Statens eierberetning 2009. Nærings- og handelsdepartementet

St.meld. nr. 22 (2001-2002) Ein mindre og betre statleg eigarskap

St.meld. nr. 13 (2006-2007) Ein aktiv og langsiktig eigarskap

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

St.meld. nr. 22 (2008-2009) Svalbard

Statskonsultrapport 1998:21 I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis

## Vedlegg 2: Intervju gruppert etter eigardepartement

### Helse og omsorgsdepartementet

Adm. dir. Gunnar Bovin, Helse Midt-Norge RHF  
Styreleiar Kolbjørn Almlid, Helse Midt-Norge RHF  
Adm. dir. Herlof Nilssen, Helse Vest RHF  
Styreleiar Oddvard Nilsen, Helse Vest RHF  
Helsedirektør Bjørn- Inge Larsen, Helsedirektoratet  
Departementsråd Anne Kari Lande Hasle, Helse- og omsorgsdepartementet

Adm. dir. Kai G. Henriksen, AS Vinmonopolet  
Styreleiar Hill-Marta Solberg, AS Vinmonopolet  
Ekspedisjonssjef Jon- Olav Aspås, Helse- og omsorgsdepartementet

### Kulturdepartementet

Konsernsjef Hans-Tore Bjerkaas, NRK AS  
Styreleiar Halvard Bakke, NRK AS  
Avdelingsdirektør Øyvind Christiansen, Kulturdepartementet

### Kunnskapsdepartementet

Adm. dir. Petter Kongshaug, Uninett AS  
Styreleiar Britt Elin Steinveg, Uninett AS  
Direktør Gunnar Sand, UNIS AS  
Styreleiar Tore Vorren, UNIS AS  
Avdelingsdirektør Rolf Larsen, Kunnskapsdepartementet

### Landbruks- og matdepartementet

Adm. dir. Øystein Aagesen og ass. dir. Arnt S. Rørvik, Statskog SF  
Styreleiar Marit Arnstad, Statskog SF  
Ekspedisjonssjef Pål-Vidar Solli, Landbruks- og matdepartementet

### Nærings- og handelsdepartementet

Konsernsjef Bård Mikkelsen, Statkraft SF  
Styreleiar Arvid Grundekjøn, Statkraft SF  
Avdelingsdirektør Knut J. Utvik, Nærings- og handelsdepartementet

Adm. dir. Harald Kjelstad, SIVA SF  
Adm. dir. Gunn Ovesen, Innovasjon Noreg  
Styreleiar, Kjell A. Storeide, Innovasjon Noreg  
Ekspedisjonssjef Ola Nafstad, Nærings- og handelsdepartementet

### Olje- og energidepartementet

Adm. dir. Bjørn-Erik Haugan, Gassnova SF  
Styreleiar Johan Nic. Vold, Gassnova SF  
Avdelingsdirektør Andreas Eriksen, Olje- og energidepartementet

Konsernsjef Auke Lont, Statnett SF  
Styreleiar Bjarne Aamodt, Statnett SF  
Ekspedisjonssjef Sigurd Tveitereid, Olje- og energidepartementet

**Samferdsledepartementet**

Konsernsjef Sverre Quale, Avinor AS

Styreleiar Inge K. Hansen, Avinor AS

Konserndirektør Dag Mejdell, Posten Noreg AS

Styreleiar Arvid Moss, Posten Noreg AS

Ekspedisjonssjef Ottar Ostnes, Samferdsledepartementet

Konsernsjef Einar Enger, NSB AS

Styreleiar Ingeborg Moen Borgerud, NSB AS

Avdelingsdirektør Fredrik Birkheim Arnesen, Samferdsledepartementet

**Utanriksdepartementet**

Adm. dir. Kjell Roland, Norfund

Styreleiar Kristin Clemet, Norfund

Avdelingsdirektør Tone Tinnes, Utanriksdepartementet

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Statlege selskap og føretak med sektorpolitiske mål. Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel.
<b>Difi sitt rapportnummer:</b>	2011:5
<b>Forfattarar:</b>	Sidsel Søvik og Sissel Vemundvik
<b>Prosjektnummer:</b>	111001
<b>Prosjektnamn:</b>	Bruk av verkemiddel i styringa av selskap og føretak med sektorpolitiske oppgåver
<b>Prosjektleiari:</b>	Sidsel Søvik
<b>Prosjektansvarleg avdeling:</b>	Forvaltningskunnskap og organisering
<b>Oppdragsgjevar:</b>	Interdepartemental arbeidsgruppe under Nærings- og handelsdepartementet
<b>Samandrag/omtale:</b>	<p>Føremålet med kartlegginga har vore å skaffe fram kunnskap om korleis staten styrer heileigde selskap og føretak med sektorpolitiske oppgåver. Kartlegginga femner om i alt tretti selskap og føretak. Desse dekkjer ulike sektorar og samfunnsområde, og det er stor variasjon mellom dei når det gjeld mål og oppgåver, størrelse og kompleksitet, og graden av kommersiell drift og konkurranse i dei marknadane dei opererer i. Eigarskapen er delt mellom ulike departement.</p> <p>Kartlegginga syner at staten har ei rekkje verkemiddel til sin disposisjon, og at desse verkemidla vert brukt i ulike kombinasjonar i styringa av dei aktuelle selskapa og føretaka. Tett kopling mellom bruken av dei ulike styringsverkemidla gjer det vanskeleg å peike ut eitt eller fleire verkemiddel som det eller dei viktigaste. Selskapslovgjevinga og anna relevant regulering fastset i stor grad kva for verkemiddel ein skal eller kan nytta i styringa av kvart enkelt, konkret tilfelle. Sektordepartementa har samstundes eit monaleg handlingsrom til å forme ut bruken av relevante verkemiddel.</p>
<b>Emneord:</b>	Selskapsorganisering, selskapslovgjeving, sektorregulering, konsesjon, monopol, einerettar, avgiftsfinansiering, statleg kjøp av tenester, eigarstyring, vedtekter, styresamansetjing, styreevaluering, styreval.
<b>Samla tal på sider til trykking:</b>	46
<b>Dato for utgjeving:</b>	8. april 2011
<b>Utgjevar:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no