
Forord

Statskonsult har i dette prosjektet vurdert måter å ivareta sektorpolitiske formål og lokaliseringshensyn på i statsforetak og særlovsselskaper. Notatet er skrevet på oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Bakgrunnen for departementenes oppdrag var henholdsvis et stortingsvedtak i forbindelse med behandlingen av stortingsmelding nr 40 (1997–98) om statens eierskap i næringslivet og kommunalministerens distriktspolitiske redegjørelse i 1999.

Hvilke muligheter er det for å ivareta ikke-kommersielle formål og hensyn i statsforetak og særlovsselskaper? Dette er hovedspørsmålet i denne utredningen. Den fokuserer dels på ivaretagelsen av sektorpolitiske formål og dels på lokaliseringshensyn som ikke springer ut av sektorpolitikken eller de forretningsmessige formålene til selskapene.

I notatet beskrives kort de enkelte statsforetakene og særlovsselskapene og de samfunnsmessige mål og hensyn de skal ivareta. Hvilke muligheter gir statsforetaksformen og særlovsformene for ivaretagelse av ikke-kommersielle formål og hensyn gjennom eierstyring? Særlig fokuseres det på om, og i hvilken grad, slike formål og hensyn er spesifisert i lover og vedtekter og hva slags type saker foretaket/selskapet må legge fram for eieren. Det gis også eksempler på dette. Et viktig spørsmål er om det er et avvik mellom formelle muligheter og faktisk utnyttelse av mulighetene gjennom eierstyringen. Men også andre egnede styringsvirkemidler enn eierstyring kan tas i bruk for å oppnå samfunnsmessige formål på sektorer der selskapene er virksomme. Muligheter og begrensninger ved bruk av eierstyringskanalen for å fremme ikke-kommersielle formål og hensyn sammenholdes derfor med bruk av økonomiske og juridiske virkemidler.

Seniorrådgiver Øystein Solheim Lien har vært prosjektleder og har skrevet notatet sammen med fungerende avdelingsdirektør Inger Johanne Sundby og rådgiver Knut Ove Nordås.

Oslo, mars 2000

Jon Blaalid

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	Oppdraget.....	1
1.2	Problemstilling.....	1
1.3	Samfunnsansvar – sektorpolitiske og samfunnsmessige formål.....	2
1.4	Eierstyring og bruk av andre styringsvirkemidler	3
1.5	Tilnæringsmåte og avgrensning.....	6
1.6	Innhold i notatet	7
2	DAGENS STATSFORETAK OG SÆRLOVSSELSKAPER.....	8
2.1	Statsforetakene	8
2.2	Særlovsselskapene.....	10
3	SEKTORPOLITIKK, SAMFUNNSMÅL OG TREKK VED STATSFORETAKSMODELLEN OG SÆRLOVSSELSKAPENE .	14
3.1	Formål med organisasjonsmodellene	14
3.1.1	Statsforetaksmodellen	14
3.1.2	Særlovsselskapene.....	15
3.2	Relevante bestemmelser i statsforetaksloven	15
3.2.1	Sentrale bestemmelser	15
3.2.2	Saker av vesentlig betydning for foretakets formål.....	16
3.2.3	Vedtak som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter	17
3.2.4	Typer saker kan presiseres i vedtektene	17
3.3	Relevante bestemmelser i særlovene.....	17
4	SEKTORPOLITIKK OG SAMFUNNSMÅL – VEDTEKTSUTFORMING OG PRAKSIS	19
4.1	Hovedspørsmålene.....	19
4.2	Statsforetakene	19
4.3	Særlovsselskapene.....	23
4.4	Sammenfatning av funn fra Statskonsults rapport 1998:21 om eierstyring i teori og praksis	26

5	OPPSUMMERING.....	29
5.1	Eierstyring og andre styringsvirkemidler	29
5.2	Sektorpolitiske formål.....	29
5.3	Særskilt om lokalisering av statsforetakene og særlovsselskapenes virksomhet	31
6	VURDERINGER OG KONKLUSJONER.....	32
6.1	Hovedspørsmålene.....	32
6.2	I hvilken grad har statsforetakene ivaretatt samfunnsansvar i sin virksomhet fram til i dag?	32
6.3	Mer aktiv eierrolle i statsforetakene og særlovsselskapene for å ivareta samfunnsansvar?	33
6.4	Statsforetaks egnethet som selskapsform.....	36
6.5	Hovedkonklusjoner	37
	Litteraturreferanser	39

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ga høsten 1999 Statskonsult i oppdrag å vurdere "hvordan samfunnsansvaret er ivaretatt i statsforetak".

Oppdraget var basert på:

- Stortingets vedtak i forbindelse med debatten om St meld nr 40, "Eierskapsmeldingen" i januar 1999: *"Stortinget ber Regjeringen legge fram en evaluering av hvordan samfunnsansvaret er ivaretatt i statsforetak"*.
- Regjeringens beslutning om at *"det settes i gang et arbeid for å vurdere hvorvidt og i tilfelle hvordan staten kan innta en mer aktiv eierrolle i statsforetakene og mellom berørte departementer og særlovsselskapene når det gjelder lokaliseringsspørsmålet"*. Dette oppdraget ble gitt til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og er omtalt i kommunalministerens distriktpolitiske redegjørelse for Stortinget våren 1999.

KRD har medvirket i oppdragsutformingen, hvor Statskonsult ble bedt om å utarbeide en vurdering der lokaliseringsspørsmålet betraktes som et element i ivaretakelsen av samfunnsansvar.

Det ble bedt om at utredningen fokuserte på følgende:

- Hensyn av ikke-kommersiell karakter som statsforetak eventuelt skal ivareta, og definisjon av samfunnsansvar versus sektorpolitisk ansvar.
- I hvilken grad statsforetakene har ivaretatt samfunnsansvar i sin virksomhet fram til i dag.
- Statsforetaks egnethet som selskapsform.

1.2 Problemstilling

De sentrale spørsmålene er:

- Hvilke samfunnsoppgaver (av ikke-kommersiell art) er lagt til statsforetakene (og særlovsselskapene)?
- Hvilke muligheter gir statsforetaksformen og særlovsformene for ivaretagelse av ikke-kommersielle formål og hensyn gjennom eierstyring?
- Hvordan er dette faktisk blitt gjort siden statsforetaksformen ble etablert tidlig i 1990-årene?
- Er det et avvik mellom formelle muligheter og faktisk utnyttelse av mulighetene?
- Hvorvidt og når bør andre egnede styringsvirkemidler enn eierstyring brukes for å oppnå samfunnsmessige formål påkøtore der selskapene er virksomme?

1.3 Samfunnsansvar – sektorpolitiske og samfunnsmessige formål

"Samfunnsansvar" finnes ikke som et begrep i statsforetaksloven eller i lovens forarbeider (NOU 1991:8 Lov om statsforetak og Ot prp nr 32, 1990–91).

"Samfunnsansvar" er et upresist og vidt begrep. Begrepet inneholder slik Statskonsult ser det, to komponenter. Det ene er et ansvar for å ivareta *sektorpolitiske formål* og det andre er et ansvar for å ivareta *mer allmenne samfunnsmessige formål og hensyn* som ikke direkte er knyttet til den samfunnssektoren som foretaket/selskapet virker på, eksempelvis regionalpolitiske og næringspolitiske formål. Begge hovedtyper formål er av ikke-forretningsmessig eller ikke-kommersiell art, og er formål som et rent markedøpererende selskap ofte ikke vil ha insentiver til å forfølge.

- **Definisjon av sektorpolitiske formål**

Ikke-forretningsmessige formål med utgangspunkt i den enkelte sektor kan defineres som sektorpolitiske målsetninger. Spesifikke sektorpolitiske mål kan stille konkrete krav til det enkelte statsforetak om virkefelt og produkter, tilgjengelighet, kvalitet, service, priser på tjenester, m.m. Vinmonopolet brukes for eksempel som et virkemiddel i alkohol- og edruskapspolitikken for å begrense og kontrollere tilgjengeligheten på alkohol

- **Definisjon av samfunnsmessige formål**

Med dette forstår vi målsettinger som skal gagne samfunnet, og ikke nødvendigvis bare realiseringen av politiske målsettinger innen den enkelte sektor. Dette kan for eksempel være regionalpolitiske formål, velferdspolitiske formål, sysselsettings- og næringspolitiske formål. Videre kan det dreie seg om å sikre at betydelige naturressurser tilfaller fellesskapet (eks. Statoil, Statkraft), god infrastruktur, likt tilbud over hele landet (eks. Telenor, NRK) (Statskonsult-rapport 1999:16).

Dette skillet mellom de sektortilknyttede og de samfunnsmessige formål og hensyn er også benyttet i statsforetakslovens forarbeider. Som det vil framgå av kapittel 3, er det de sektorpolitiske formålene som begrunner etablering og eventuelt valg i enkelttilfeller av statsforetaksformen.

Ut fra oppdraget har vi valgt å konsentrere oss om:

- de sektorpolitiske formål og hensyn og ivaretagelsen av dem for statsforetakenes del
- regional fordeling/lokalisering av tjenesteproduksjon og oppgaveløsning med tilhørende sysselsetting (valgt ut blant de allmenne samfunnsmessige formål og hensyn)– dette gjelder for både statsforetakenes og særlovs selskapenes vedkommende

1.4 Eierstyring og bruk av andre styringsvirkemidler

I St meld nr 35 (1991–92) er det gitt uttrykk for hvilke muligheter myndighetene har til eierbasert sektorpolitisk styring av statsforetakene.

“Dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet også er et virkemiddel i å realisere sektorpolitiske mål, kan selskap etter regjeringens oppfatning også organiseres som statsforetak. Denne formen skal gi den enkelte virksomhet frihet til å ivareta forretningsmessige hensyn i en konkurranse situasjon. Ved at det i loven, og eventuelt i foretakets vedtekter, angis kriterier for ulike spørsmål som skal legges frem for foretaksmøtet/departementet, kan tilknytningsformen gi grunnlag for sektorpolitisk styring. Statsforetaksformen representerer således et grunnlag for overordnet, eierbasert styring av de strategiske sidene av virksomheten. Det sikres også at hensynet til de rent forretningsmessige forhold kan avbalanseres mot de sektorpolitiske. Innenfor de rammene som fastsettes kan den forretningsmessige virksomheten drives i en organisasjon som er tilpasset markedets spilleregler og krav til effektivitet, lønnsomhet og fornyelse. Et aktivt og ansvarlig styre spiller en stor rolle ved en slik organisasjonsform.”

Utformingen av bestemmelsene i statsforetaksloven, i enkelte av særlovene og i hvert selskaps vedtekter fastlegger rammene for hvor aktivt eierdepartementet og Stortinget kan være med hensyn til å bestemme hva selskapet skal engasjere seg i, hvordan det skal organiseres og drives, og hvilken handlingsfrihet selskapet har. Spørsmålet er hvilke muligheter eier har til å utøve sektorpolitikk og ivareta viktige samfunnspolitiske mål gjennom eierstyring av selskapene. Eierstyring betyr her den styringen som staten ved statsråden/departementet som eier, utøver overfor foretaket/selskapet gjennom dets formelle organer.

I statsforetakslovens forarbeider, jf NOU 1991:8 s. 43, er det tvetydige ved statens eierposisjon og eierstyring uttrykt slik:

- I egenskap av eier har staten en meget vidtgående styrings- og rådighetsrett over den virksomheten som staten eier.
- Men den styringsformen og de styringsmidlene som tas i bruk, må være forenlige med de rettsforholdene som er etablert for det statseide selskapet. Styringen som statsråden ønsker å utøve må ligge innenfor de generelle og spesielle rettsreglene som gjelder for forholdet mellom eieren og selskapet. Statens styringstiltak gjennom den ansvarlige statsråden må følge de formkravene lovgivningen har fastsatt.

I statsforetakene knyttes departementets innflytelse over styringen av foretaket til foretaksmøtet, og eierrådighet kan bare utøves gjennom vedtak i foretaks møtet. Tilsvarende gjelder for generalforsamlingen for særlovsselskapene. I slutten av 1950-årene ble det slått fast at grunnlovsmessigheten av stats-

¹Vinmonopolet har ikke generalforsamling.

selskaper organisert utenfor statsforvaltningen hvilte på forutsetningen om at Grunnlovens § 19 om forvaltning av statseiendom var ivaretatt – ved at selskapene kunne instrueres politisk gjennom statsrådets opptreden i selskapenes organer (Grønlie 1999).

Grønlie (1999) peker på at det særlig er tre idealforutsetninger som alltid er lagt til grunn for å håndtere forholdet mellom politikk og forretning innenfor samme selskapsform:

- at det kan skilles mellom forretning og drift på den ene siden, som skal være selskapenes egen sak og unndratt politisk styring, og på den andre siden strategiske og overordnede spørsmål som kan eller skal være gjenstand for politisk vurdering
- at det er statsråden som på vegne av staten forvalter retten til politisk instruks, og at andre interessenter – for eksempel Stortinget - skal handle gjennom statsråden
- at eventuelle politiske styringsbehov skal ivaretas gjennom de organene som vedkommende lov- eller organisasjonsform har opprettet for selskapsbeslutninger, først og fremst styre og generalforsamling, foretaks-møte eller tilsvarende

Grønlie argumenterer for at disse idealforutsetningene svikter eller i beste fall er problematiske. Historisk har det vist seg at det ikke er enkelt å trekke enkle og klare skillelinjer eller finne en entydig balanse mellom frihet og styring, mellom drift og strategi, mellom forretning og politikk (jf også Grønlie 1989 og Grøndahl & Grønlie 1995). Grønlie hevder

- at det i liten utstrekning har vært drevet strategisk styring, og at det i stedet oftest er andre hensyn og premisser som har ligget til grunn for styrings-inngrep; medieoppmerksomhet, kriser og økonomiske vansker og omstillings- og reorganiseringstiltak i den forbindelse
- at politisk styring sjelden skjer gjennom selskapets formelle organer
- at politiske aktører og interessenter sjelden går gjennom statsråden, men tar i bruk forskjellige fora og kanaler for å nå fram til selskapet med sine politiske styringssignaler.

Grønlie konkluderer med at resultatet er at vi på mange vis ikke har en enhetlig statlig styring av statsselskapene, men et "flersentrert" styringssystem hvor forskjellige aktører, interessegrupper og interessenter forsøker å nå fram til selskapet med sine styringsimpulser i den saken, på det tidspunktet og i den formen som de finner hensiktsmessig.

Statskonsults konklusjon i eierstyringsrapporten (Statskonsults rapport 1998:21, s. 8) om den allmenne "eierstyringskulturen" på 1990-tallet er at

"departementene er svært forsiktige med å instruere sine selskaper i generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte, og styringen er tilsynelatende svært formell og følger formelle spilleregler". Når det gjelder styringen i praksis, kan det imidlertid være slik at informantene underrapporterer om uformell styring, blant annet nettopp på grunn av den herskende "styringskulturen" og de framherskende oppfatningene av hva som er "riktige" styringsmåter. Det gikk fram av undersøkelsen at ledelsen i flere av selskapene ikke ønsker at selskapene skal være sektorpolitiske virkemidler. Dette kan oppfattes i retning av at de ikke finner det ønskelig at samfunns- og sektorpolitiske mål ivaretas gjennom eierstyring ved for eksempel å instruere selskapet til å utføre bestemte oppgaver eller bestemme organisering, lokalisering eller drift av selskapet utover det som følger av lover og vedtektene. Det framgikk at dersom denne type ønsker eller pålegg går på tvers av forretningsmessige mål og er ulønnsomme for selskapet, kan selskapet ha innvendinger. For selskapets suksess måles i hovedsak i forhold til *økonomiske* resultater.

Bruk av eierstyring for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål kan komme i konflikt med ønsket om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige prinsipper. Dette er en konflikt som har vært framtrædende på flere sektorer de siste årene. Spenningen ser ut til å øke med graden av konkurranseeksponering. Det vil si jo mer utsatt for konkurranse et statseid selskap er, desto mindre rom er det for å benytte eierstyringskanalen til å ivareta sektor og samfunnsmessige formål. Der hvor statseide selskaper opererer på liberaliserte sektorer, dvs. der det skjer en overgang fra monopol til regulerte konkurransemarkeder, skjer det en forskyvning fra etats- eller eierstyring til bruk av andre styringsvirkemidler. Dette er for størstedelen virkemidler som staten benytter overfor private rettssubjekter (jf Statskonsult-rapport 1999:16).

I samsvar med tradisjonell inndeling (jf Eckhoff 1983) kan statlige styringsvirkemidler inndeles slik:

- Økonomiske virkemidler: Tilskudd til eller kjøp av tjenester som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, gebyrer, skatter og avgifter.
- Rettslige virkemidler: generelle og spesielle lover, forskrifter, konsesjoner, lisenser, ulike typer markedsreguleringer.
- Organisatoriske virkemidler (andre enn drift innen staten og eierskap): etablering av nye forvaltningsorganer for å ivareta oppgaver som virksomheten hadde før omdanningen, overføring av forvaltningsoppgaver til allerede etablerte organer eller etablering av nye, særskilte tilsyns og regulatørorganer.

Ut fra dette kan vi formulere to viktige spørsmål knyttet til hvordan sektorpolitiske og bredere samfunnsmessige formål kan ivaretas overfor statsforetak og særlovsselskaper:

-
- Hva kan og bør være innholdet i eierstyringen?
 - Hvordan kan ikke-kommersielle formål alternativt ivaretas og – eventuelt under hvilke betingelser – kan bruk av alternative styringsvirkemidler samlet sett være bedre enn bruk av eierkanalen for disse formålene?

1.5 Tilnæringsmåte og avgrensning

I organisasjonslitteraturen er det allment ansett å være en sammenheng mellom organisasjonsstrukturer og den faktiske beslutningsatferden som skjer innenfor rammene av organisasjoner. Det vil variere, og det er også faglig uenighet om, i hvilken utstrekning og i hvilken form formell struktur påvirker og "bestemmer" beslutnings-, styrings- og kommunikasjonsatferden som ulike aktører oppviser. Vi vil legge til grunn at tilknytningsformen legger visse, men ganske vide rammer på atferden innenfor den respektive formen (Statskonsult 1998:18, s.6).

I denne utredningen vil vi skille mellom tre nivåer for analyse:

1. Trekk ved *organisasjonsmodellen* – eller selskapsformen, slik den framkommer gjennom statsforetakslov eller særlov. Dette er det overordnede "standardiserte" nivået for statsforetakene, mens særlovsselskapene tildels er differensierte også på dette "modellnivået".
2. Trekk ved *vedtekter*, instruksjer osv. innenfor modellens/selskapslovens rammeverk. Utformingen av vedtektene mv. gir anledning til spesialtilpassing av virkefelt og oppgaver, styrings- og ansvarsforhold for det enkelte selskapet.
3. Den *faktiske styringen* av selskapene; områder for styring, styringsparametre, styrings- og kommunikasjonsformer m.v.

I utredningen vil vi ut fra dette gjennomgå relevante trekk ved statsforetaksmodellen og særlovene (nivå 1), se på særskilte bestemmelser i vedtektene for det enkelte foretaket/selskapet som kan knyttes til sektorpolitiske og samfunnsmessige formål (nivå 2), og så langt kildgrunnet tillater, gjennomgå trekk ved styringsatferden som gjenspeiler ivaretagelse av sektorpolitiske og samfunnsmessige formål (nivå 3). Til slutt vil vi forsøke å vurdere hvordan forholdet er mellom de tre nivåene, herunder hvordan mulighetsrommet for sektorpolitisk styring og for ivaretagelse av samfunnsmessige formål kan sies å være utnyttet.

Den styringen som blir analysert, er eierstyringen, dvs. departementenes styring ut fra eierposisjonen som selskapets høyeste organ (foretaksmøte/generalforsamling). Dette perspektivet blir avslutningsvis supplert med et perspektiv som trekker inn styring ved hjelp av juridiske og økonomiske virkemidler.

Det har ikke vært mulig innenfor den gitte tidsrammen å iverksette en bred, empirisk basert evaluering av "hvordan samfunnsansvaret er ivaretatt i statsforetak og særlovsselskaper". Statskonsult har basert seg på studier av de eksisterende selskapslovene, offentlige dokumenter om og vedtekter for enkelt-selskaper, forskningslitteratur, og egne rapporter, særlig Statskonsultrapport 1998:21 *I godt selskap? Eierstyring i teori og praksis*. I denne rapporten er så godt som alle de aktuelle statsforetakene og særlovsselskapene inkludert. Dette arbeidet omfattet også intervjuer med representanter for eierdepartementer og styreleder og/eller administrativ ledelse i selskapene om blant annet eierstyringen av selskapene i praksis. I forbindelse med *dette* oppdraget har vi oppdatert opplysningene ved å intervju noen av selskapenes styreledere og eierrepresentanter.

1.6 Innhold i notatet

I kapittel 2 vil vi kort beskrive de enkelte statsforetakene og særlovsselskapene og de samfunnsmessige og sektorpolitiske formål og hensyn som de skal ivareta. I kapittel 3 vil vi se på formål med statsforetaksmodellen og særlovs selskapene og relevante bestemmelser i statsforetaksloven og i særlovene i forhold til sektorpolitiske oppgaver og muligheter for å påvirke lokalisering. I kapittel 4 vil vi gjennomgå relevante bestemmelser i vedtektene for de enkelte virksomhetene som gir anledning til overordnet styring ut fra ikke-kommersielle formål og hensyn og se på eksempler på dette i praksis.

I kapittel 5 oppsummeres våre funn, og i kapittel 6 gis våre vurderinger og konklusjoner.

2 Dagens statsforetak og særlovsselskaper

I dette kapitlet presenteres kort de seks *statsforetakene*; Statnett, Statkraft, Statskog, Selskapet for industrivekst (SIVA), Statens kantiner, og Medinnova og de fem *særlovsselskapene*, Vinmonopolet, Norsk Tipping, Posten Norge BA, NSB og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

Tallstørrelsene er hentet fra Riksrevisjonens Dokument nr. 3:2 (1999–2000). Vi har også hentet informasjon fra virksomhetenes årsmeldinger og internettsider.

2.1 Statsforetakene

Statnett SF

Forvaltningsbedriften Statkraft (som tidligere var skilt ut fra Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen) ble fra 01.01.92 omdannet til to statsforetak, Statnett SF og Statkraft SF. Dette var en følge av den nye energiloven som trådte i kraft året før, og som forutsatte at alle skal kunne kjøpe strøm fra den produsenten de ønsker og at distribusjonen derfor må foregå regi av en nøytral part.

Statnett har ansvaret for rasjonell drift og utvikling av landets overføringsnett for kraft. Statnett SF har det overordnede ansvaret for driftskoordineringen av kraftsystemet.

Statnett har tre heleide datterselskaper, Statnett Entreprenør AS, Statnett Rederi AS og Statnett Forsikring AS. I tillegg har Statnett tre felleskontrollerte selskaper som er 50 prosent eid. Dette er Nord Pool ASA, Viking Cable AS og EuroKabel AS.

Ved utgangen av 1998 hadde konsernet 886 ansatte.

Statnett SF har en innskuddskapital på 2,7 milliarder kroner. Konsernets samlede driftsinntekter i 1998 var 6,9 milliarder kroner. Morforetakets driftsinntekter var 3,4 milliarder kroner. Årsresultatet for konsernet i 1998 var på 475 millioner kroner, mens årsresultatet for morforetaket var på 389 millioner kroner.

Statkraft SF

Deler av forvaltningsbedriften Statkraft ble fra 01.01.92 omdannet til statsforetak (se ovenfor).

Selskapet har som formål å drive kraftverk, handle med energi og engasjereseg i virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette.

Statkraft har to heleide datterselskaper Statkraft Engineering AS og Finnmark Energiverk AS. Øvrige datterselskaper er Statkraft Energy Enterprise (Sydkraft), Statkraft Holding (Oslo Energi Produksjon), Statkraft Forsikring, Statkraft Energy Europe og Statkraft Peru. Statkraft Energy Europe AS skal være et holdingselskap for datterselskaper som driver krafthandelsvirksomhet, mens Statkraft Peru AS skal investere i kraftutbygging.

Ved utgangen av 1998 hadde konsernet 1 535 ansatte.

Statkraft SFs innskuddskapital er på 15,4 milliarder kroner. Konsernets brutto driftsinntekter var i 1998 på 5,3 milliarder kroner. Konsernets årsresultat ble på 718 millioner kroner.

Statskog SF

Direktorat for statens skoger ble etablert i 1957, men virksomheten har aner helt tilbake til 1860. 01.01.93 ble direktoratet omdannet til statsforetaket Statskog SF.

Statskog har ”...til formål selv, eller sammen med andre, å forvalte, drive og utvikle statlige skogs- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser og annen naturlig tilgrensende virksomhet.”

Datterselskapene er: Statskog Miljø og Anlegg AS, Statskog Natureventyr AS, Statskog Naturstein AS, Terra Eiendomsutvikling AS og Statskog Ressursdata .

Ved utgangen av 1998 hadde konsernet 281 ansatte.

Konsernets driftsinntekter i 1998 var på 257,8 millioner kroner. Konsernets årsresultat i 1998 var 29,4 millioner kroner.

SIVA SF

SIVA, eller Selskapet for industrivekst, ble etablert i 1968 etter lov om visse statsbedrifter og er fra 01.01.93 videreført som statsforetak. SIVA er organisert som et konsern med sju heleide datterselskaper. Datterselskapene er Mathco Drilling Tools AS (95,2 prosent eierskap), Tor Eiendom AS (100 prosent), Nordkapp Seafood Eiendom AS (100 prosent), Leiv Erikson Senter AS (100 prosent), SIVA Lista Eiendom AS (100 prosent), SIVA Båtsfjord Eiendom AS (100 prosent), SIVA Frøya Eiendom AS (100 prosent). I tillegg har SIVA deleierskap i en rekke andre virksomheter.

Formålet med SIVA er å bidra til etableringer i distriktene ved å tilføre kapital, kompetanse og nettverk. Det viktigste arbeidsområdet har vært å investere i eiendommer som bidrag til lokal næringsutvikling. Selskapet ligger under Kommunal- og regionaldepartementet.

SIVA hadde 38 ansatte (morselskapet) ved utgangen av 1998.

Konsernets driftsinntekter var i 1998 på 136,3 millioner kroner. Resultatregnskapet for konsernet viste i 1998 et overskudd på 9,1 millioner kroner.

Statens kantiner SF

Statens kantiner ble opprettet allerede i 1948. Virksomheten ble omdannet fra forvaltningsbedrift til statsforetak 01.01.97.

Statens kantiner har til formål selv, eller gjennom deltakelse i samarbeid med andre selskaper, å drive kantine- og kurs- og konferansesentra på oppdrag fra Forsvaret og virksomheter som står i naturlig sammenheng med dette. Statens kantiner SF kan videre selv, eller gjennom deltakelse i eller samarbeid med andre selskaper, drive kantine- og serveringsvirksomhet i offentlig sektor for øvrig og i privat sektor.

Ved utgangen av 1998 hadde Statens kantiner SF 652 ansatte.

Foretaket hadde i 1998 driftsinntekter på 369,3 millioner kroner. Årsresultatet for 1998 ble på 6,2 millioner kroner.

I forbindelse med at virksomheten ble omdannet til et statsforetak har Statens kantiner vært inne i en omstillingsperiode. For dette ble det avsatt statstilskudd til foretaket for en periode på tre år på om lag 180 millioner kroner.

Medinnova SF

Selskapet ble etablert i 1986 etter lov om visse statsbedrifter av 1965, og omdannet til statsforetak 01.01.93.

Medinnova har som formål å bidra til økt utnyttelse av Rikshospitalets kapasitet innen forskning og utredning og skaffe forskningsmidler til Rikshospitalet. Foretaket skal videre være et ressurs- og kontaktorgan for idéutvikling, patentering og produktutvikling for fagpersonell ved Rikshospitalet.

Foretakets administrasjon har i 1998 bestått av 10 personer.

Selskapet hadde i 1998 68,1 millioner i driftsinntekter. Foretaket hadde i 1998 et overskudd på 0,2 millioner kroner.

2.2 Særlovsselskapene

Posten Norge BA

Posten ble opprettet i 1647 og har gjennom historien hatt ulik tilknytning til staten; del av et departement og utskilt som egen virksomhet. I 1926 ble Posten omgjort til et eget direktorat med eget styre. 01.12.96 ble forvaltningsbedriften Postverket omdannet til særlovsselskapet Posten Norge BA. Posten Norge BA er organisert etter lov av 22. november 1996 om statens postselskap.

Posten Norge BA skal sikre et landsdekkende tilbud av posttjenester, brevpost, aviser, blader samt lettgods med en høy servicegrad og til rimelige priser. Selskapet skal utføre samfunnsplågte oppgaver og tilby Postbankens tjenester gjennom Postens nett². For å sikre det landsdekkende tilbudet, har staten etablert en konsesjonsordning for formidling av postsendinger. Posten Norge BA har enerett på lukket brevpost under 350 gram³.

Selskapet er et konsern bestående av morselskapet, de to heleide datterselskapene Posten SDS AS og Forbrukerkontakt AS. I tillegg kommer de to del-eide datterselskapene Billettservice AS (77 prosent) og Posten renhold AS (85 prosent).

Ved utgangen av 1998 hadde konsernet 31 586 ansatte, hvorav 10 559 deltids-ansatte. I 1998 ble det utført 27 446 årsverk.

For 1998 bevilget Stortinget 580 millioner kroner til kjøp av posttjenester. Konsernets omsetning i 1998 ble 12,3 milliarder kroner som ga et overskudd på 395 millioner kroner.

I forbindelse med dereguleringen av postmarkedet og innføring av konsesjonsordning for andre aktører på området Posten Norge BA har monopol på, ble tilsynsorganet for postområdet opprettet 01.06.97⁴. Posttilsynet ble integrert i tidligere Statens Teleforvaltning, som da fikk navnet Post- og teletilsynet.

NSB BA

Jernbanens historie i Norge startet i 1854. Før århundreskiftet ble det bygget flere aksjebaner. I 1883 ble disse administrativt lagt under et sentralstyre, som ble starten på den statlige forvaltningen av jernbanedriften. Norges Statsbaner var fram til 01.12.96 en forvaltningsbedrift underlagt Samferdselsdepartementet. 01.12.96 ble NSBs trafikkdel omdannet til særlovsselskapet NSB BA med hjemmel i lov av 22. november 1996 nr 66 om statens jernbanetrafikkselskap. NSBs kjøreveg eller infrastruktur ble samtidig skilt ut som et forvaltningsorgan med navnet Jernbaneverket, underlagt Samferdselsdepartementet.

Konsernet består av morselskapet NSB BA og de heleide datterselskapene NSB Biltrafikk AS, NSB Reisebyrå AS, NSB Gardermobanen AS, NSB Eiendomsutvikling AS samt Togservice AS.

Selskapets formål er omtalt som følger: "NSB BA har anledning til å drive gods- og persontrafikk på bane. I tillegg kan selskapet drive beslektet virksomhet som bygger opp under denne transporten. NSB BA skal utføre samfunns-

² Vedtekter for Posten Norge BA, § 3.

³ Ot prp nr 64, 1995–96 Lov om formidling av landsdekkende postsendinger.

⁴ Ibid.

pålagte oppgaver”⁵. De samfunnspålagte oppgavene er å tilby persontransport tjenester på bedriftsøkonomiske ulønnsomme togstrekninger og beredskapsmessige oppgaver. Disse samfunnsmessige tjenestene kjøper staten av selskapet.

Ved utgangen av 1998 var det 10 853 ansatte i NSB-konsernet. NSB BA hadde 7 416 tilsatte ved utgangen av 1998.

Konsernets driftsinntekter var i 1998 på 6,3 milliarder kroner, av dette utgjorde offentlige kjøp 1,165 milliarder kroner. NSB-konsernets driftsresultat var i 1998 på 81 millioner kroner. Møsselskapet mottok i 1998 290 millioner kroner i tilskudd til restrukturering. I samsvar med forutsetningene for selskapsdannelsen har Stortinget i perioden 1996–1998 bevilget til sammen 870 millioner kroner til dekning av omstillingskostnader knyttet til overtallighet, bedring av medarbeidernes kompetanse og teknisk standardheving.

Statens nærings og distriktsutviklingsfond, SND

SND ble etablert 01.01.93. SND er regulert gjennom lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond av 03.07.92, nr 97.

SND har til formål å fremme en bedrifts og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag⁶.

Opprettelsen av SND var et resultat av behovet for forenkling og effektivisering av statlige finansierings- og støtteordninger overfor norsk næringsliv. De var da et stort antall institusjoner innenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet. Ut fra formålet om at SND skal drive forretningsmessig virksomhet samtidig som fondet skal være et sektorpolitisk virkemiddel, tok man utgangspunkt i statsforetaksloven som organisasjonsmodell. Man valgte imidlertid særlovsselskap bl.a. fordi låneopptak i statsforetak skjer i det private markedet, mens SND kun finansieres over statskassen.

SND er organisert med ett hovedkontor og 18 distriktskontorer over hele landet. De fleste kontorene er basert på samarbeidsavtaler med fylkeskommunene. SNDs virkemidler består av lån, garantier, tilskudd og investeringer i egen kapital (aksjer).

SND hadde 408 årsverk ved utgangen av 1998. SND hadde ved utgangen av 1998 innskutt kapital i aksje- og investeringsfond på til sammen 2,25 milliarder kroner og en innskuddskapital på 629,8 millioner kroner. Regnskapet for 1998 viste et overskudd på 126,3 millioner kroner.

⁵ Vedtektene for NSB BA, § 3.

⁶ Lov om SND, §1.

AS Vinmonopolet

Vinmonopolet ble etablert i 1922 som et privateid monopol med statlig konsesjon. Det var sosial- og alkoholpolitiske årsaker til opprettelsen av selskapet, og i 1931 ble selskapet overført på statlige hender og regulert gjennom lov av 19. juni 1931 om Aktieselskapet Vinmonopolet.

Oppgavene var fra starten produksjon, import og salg av vin og brennevin. I 1996 ble monopolet på disse oppgavene opphevet som følge av EØSavtalen. Produksjons- og distribusjonsdelen ble skilt ut i et eget selskap Arcus Holding AS.

Ut fra sosial- og alkoholpolitiske årsaker har Vinmonopolet fortsatt monopol på detaljsalg av vin, sterkøl og brennevin i 112 utsalg⁷. Antall utsalg vil øke med minst 40 i perioden 1999–2002. Vinmonopolets såkalte landsplan fastsetter hvor mange nye pol som skal åpnes i den neste fireårsperioden i hvert fylke. Landsplanen er en forskrift om polets butikknnett. Sosial- og helsedepartementet blander seg *ikke* opp i hvilke kommuner som skal få polutsalg. Det avgjøres i en dialog mellom Vinmonopolet og kommunene. Vinmonopolets styre avgjør hvilke kommuner en ønsker å etablere seg i. Deretter spiller kommunestyrenes ønsker med hensyn *om* det skal være pol og hvor det skal ligge geografisk en avgjørende rolle. Ved utgangen av 1998 hadde selskapet 1 281 ansatte.

Alkoholavgiftene bestemmes av Stortinget hvert år. I 1998 var brutto salgsinntekter 6,1 milliarder kroner. Årsresultatet ble på 138,2 millioner kroner.

Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS ble etablert i 1948 etter lov om tipping av 21. juni 1946, nr 2. Virksomheten fikk nåværende selskapsform 01.01.93, jf. lov av 28. august 1992, nr 103, om pengespill m.m.

Norsk Tipping AS skal være statens spilleselskap. Selskapet skal tjene de samfunnsnyttige formålene eieren setter, og skal opparbeide mest mulig overskudd til disse formålene. Oppgavene er sikker gjennomføring av spill, premiehåndtering, produktutvikling og markedsføring.

Norsk Tipping har 260 fast ansatte i 1999.

Utviklingen på markedet for spilleautomater og spill på Internett viser et behov for lovgivning som kan sikre at overskuddene fortsatt går til samfunnsnyttige formål. Et statlig lotteritilsyn blir opprettet i 2000.

⁷ Ot prp nr 7, 1996–97 Om endringer i alkoholloven.

3 Sektorpolitikk, samfunns mål og trekk ved statsforetaksmodellen og særlovs selskapene

3.1 Formål med organisasjonsmodellene

3.1.1 Statsforetaksmodellen

Når det gjelder formålet med statsforetaksloven, sies det følgende i NOU 1991:8 Lov om statsforetak:

”Formålet med statsforetaksloven er at den skal danne et hensiktsmessig grunnlag for organisering og drift av forretningsmessig virksomhet som er etablert og/eller drives med sikte på realisering av bestemte sektorpolitiske mål” (s. 44).

Statsforetaksloven skal (...) gi anledning til å forene et statlig overordnet ansvar og styringsmuligheter med en forretningsmessig og økonomisk handlefrihet tilpasset virksomhetens faktiske situasjon (s. 46).

De neste fire avsnittene er sitert fra NOU 1991:8, s. 45–46:

”Et viktig utgangspunkt er at loven skal gjelde bare for virksomheter som staten ønsker å ha eneansvaret for, og som det utfra en konkret vurdering er lite hensiktsmessig at drives innenfor rammen av selve statsforvaltningen. Loven bygger derfor på at virksomheten skal være et selvstendig rettssubjekt med staten som eier, og at foretaket skal være ansvarlig for sin egen økonomi. Av denne grunn har utvalget valgt å foreslå betegnelsen statsforetak og ikke statsselskap. Utvalget har, ut fra hva slags type virksomheter loven skal anvendes på, kommet til at staten, til tross for at foretaket skal være ansvarlig for sin egen økonomi, bør ha et endelig eieransvar. Det ligger i dette at et statsforetak ikke skal kunne innlede gjeldsforhandling eller bli begjært konkurs.”

”Innenfor de begrensninger og hensyn som ligger i at staten som eier skal kunne styre i strategiske spørsmål av betydning for realisering av sektorpolitiske mål, og skal kunne balansere sitt økonomiske ansvar med hensiktsmessige rammebetingelser og mulighet for styringsinngrep, har utvalget valgt å følge aksjelovens system og prinsipper så langt som mulig.”

”Departementets innflytelse over styringen av foretaket foreslås knyttet til et såkalt foretaksmøte, og eierrådighet skal bare kunne utøves gjennom vedtak i foretaksmøtet. Som i statsaksjeselskap forutsettes foretaket ledet av et styre. Dette er ansvarlig overfor foretaksmøtet. Styret ansetter foretakets administrerende direktør, som forestår den daglige ledelsen. Selskapets ledelse skal etter forslaget ha betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet i forhold til staten som eier.”

”På grunn av den spesielle stilling et statsforetak vil ha som sektorpolitisk instrument, har utvalget funnet det naturlig at et statsforetak bare kan sortere eiermessig under et departement ledet av en ansvarlig statsråd.”

3.1.2 Særlovsselskapene

Flere statlige virksomheter, der verken aksjeloven eller statsforetaksloven av ulike grunner har vært oppfattet å gi tilfredsstillende rammebetingelser, er organisert ved egne lover. Særlovsselskapene er en sammensatt gruppe som har det til felles at de er opprettet etter lover for hver enkelt virksomhet, og at de er egne rettssubjekter som rettslig og økonomisk er skilt fra staten.

De organisatoriske rammene for selskapene framgår av de respektive særlovene. For enkelte av særlovsselskapene ligger organisering og ansvarsforhold tett opp til det som gjelder for statsaksjeselskapene. Dette gjelder Posten Norge BA og NSB BA, der særlovene i stor grad er lagd over samme lest. SND er organisert etter en lov basert på statsforetaksmodellen. Lovene fra Norsk Tipping og Vinmonopolet har flere bestemmelser som avviker en del fra både aksjeloven og statsforetaksloven.

3.2 Relevante bestemmelser i statsforetaksloven

Her vil vi ta for oss hvilke paragrafer i loven som gir *adgang til* å pålegge og styre på sektorpolitiske oppgaver og andre samfunnsmessige oppgaver, herunder å påvirke lokalisering.

3.2.1 Sentrale bestemmelser

Vedtektenes innhold (§ 10)

”Foretakets vedtekter skal i det minste angi: 1. Foretakets firma, 2. Foretakets formål, 3. Den kommune i riket hvor foretaket skal ha sitt forretningskontor...”

Her vil det politiske nivået kunne fastsette og endre statsforetakets formål – som kan være av både forretningsmessig og sektorpolitisk/samfunnsmessig art. Likeledes å bestemme lokalisering av hovedkontoret. Se for øvrig kapittel 4 om bestemmelser i vedtektene.

Styrets myndighet (§ 23)

Annet ledd i § 23. ”Før styret treffer vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal saken skriftlig forelegges departementet. Som vedlegg skal i tilfelle følge uttalelse fra bedriftsforsamlingen etter § 35 tredje ledd. I ved-

tektene kan det fastsettes nærmere regler om hvilke saker som skal fordegges departementet etter første punktum.”

3.2.2 Saker av vesentlig betydning for foretakets formål

For å utdype § 23s annet ledd ytterligere har vi valgt å sitere fra NOU 1991:8 Lov om statsforetak om dette punktet.

Om sektorpolitiske formål

”Et sentralt spørsmål for utvalget har vært hvordan kompetanseforholdet mellom styret og foretaksmøtet skal være i saker som berører foretakets sektorpolitiske målsetting (vår uthevelse) slik dette er nedfelt i foretakets formålsbestemmelse. Formålsbestemmelsen setter en ytre ramme for hva foretaksledelsen kan foreta seg...”

”Det kan imidlertid tenkes tiltak som er av betydning for gjennomføringen av foretakets sektorpolitiske formål, uten at de rettslige rammene for foretakets vedtektsbestemte formål dermed overskrides. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at formålsbestemmelser ofte er lite presist eller generelt utformet. Det kan for eksempel tenkes at et foretak med et generelt distriktpolitisk formål ut fra en bedriftsøkonomisk vurdering vil nedlegge eller redusere driften i ett eller flere distrikter. Spørsmålet blir så om det i slike saker bør være en prosedyre som sikrer at departementet blir kjent med vedtaket før det treffes slik at det har mulighet til å påvirke vedtakets innhold gjennom foretaksmøtet...”

”Utvalget har blitt stående ved en løsning hvor styret før det treffer avgjørelse i slike saker, skal forelegge saken for departementet. Hvis departementet ønsker endringer i styrets planer, må det innkalles til et foretaksmøte som instruerer styret om innholdet av vedtaket. Ved å gi en slik instruks, er imidlertid også ansvaret for avgjørelsens innhold løftet fra styret og over til foretaksmøtet/ statsråden som dermed påtar seg et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for avgjørelsen”

Om plikt til foreleggelse ved samfunnsmessige virkninger når formålet ikke berøres

Det kan tenkes at foretaket ønsker å gjennomføre tiltak som har en vesentlig samfunnsmessig betydning, men uten at dette i og for seg berører foretakets overordnede politiske formål. For eksempel kan en omlegging av driften som vil føre til at foretaket blir bedre i stand til å gjennomføre sitt sektorpolitiske formål, ha andre vesentlige samfunnsmessige virkninger, for eksempel tap av arbeidsplasser. Slike beslutninger vil falle utenfor det som skal forelegges departementet etter § 23 annet ledd første punktum ... (vår uthevelse).

Foretaksledelsen kan forelegge andre saker enn den har plikt til

”Loven er ikke til hinder for at foretaksledelsen forelegger også andre saker for departementet enn de den har plikt til å forelegge etter § 23 annet ledd første punktum.” (NOU 1991:8, s 66–67).

3.2.3 Vedtak som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter

”Utvalget mener at slike vedtak som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, bør forelegges departementet før vedtak treffes, på tilsvarende måte som vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål. Det kan for eksempel gjelde en omlegging av driften som medfører at formålet gjennomføres på en annen måte, og som medfører at foretaket endrer karakter. Tilsvarende kan oppkjøp eller oppstarting av nye virksomhetstyper medføre at foretakets karakter endres. Departementet vil, etter å ha fått seg forelagt slike planer, gjennom foretaksmøtet ha mulighet for å endre planenes innhold dersom dette er ønskelig. Lar departementet saken passere uten å kalle inn til foretaksmøte, forblir ansvaret hos foretaksledelsen på vanlig måte.” (NOU 1991:8 s. 67).

3.2.4 Typer saker kan presiseres i vedtektene

§ 23 annet ledd tredje punktum gir hjemmel til å presisere i vedtektene hvilke sakstyper som skal forelegges departementet før styret treffer vedtak. Hvilke sakstyper dette kan dreie seg om, vil variere fra foretak til foretak. Det sentrale er at bestemmelsen åpner for at det kan presiseres i forhold til det enkelte foretak hvilke sakstyper man ønsker en tettere politisk styring med, ved å krøve dem forelagt departementet før det treffes avgjørelser (NOU 1991:8 s. 85-86). Om utformingen av vedtekter se kapittel 4.

3.3 Relevante bestemmelser i særlovene

Statens styring av særlovsselskapene er regulert i særlovene (og i vedtektene, se kapittel 4). Ser en på loven for hvert enkelt selskap, er det få bestemmelser som gir adgang til å påvirke lokalisering og tjenesteyting/sysselsetting i distriktene.

SND – § 1 i lov om SND sier følgende:

”SND har til formål å fremme en bedrifts og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og fremme tiltak som vil gi varig og

lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag⁸.”

I tilfellet SND er altså sysselsettingen i distriktene en del av det vi kan kalle de sektorpolitiske formålene. Men som foretak er SND alene tillagt beslutningsmyndighet i disse sakene, slik at departementet/regjeringen er avskåret fra å instruere SND i enkeltsaker som gjelder tildeling av lån, garantier og tilskudd. Det er heller ikke klageadgang til departementet eller regjeringen på beslutninger som er fattet av styret.

Vinmonopolet er et sektorpolitisk redskap for å kontrollere tilgjengelighet på og omsetning av alkohol i Norge. I lov om Vinmonopolet er det en bestemmelse om at selskapets hovedkontor skal ligge i Oslo. For de andre særlovselskapene er bestemmelser om lokalisering av hovedkontoret inntatt i vedtektene.

Vinmonopolet har ikke generalforsamling. Etter lovens § 9 skal bedriftsforsamlingen etter forslag fra styret treffe avgjørelse i saker som gjelder større investeringer og ”rasjonalisering og omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken”. Kongen kan overprøve slike vedtak ”dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det”.

For øvrig har Sosial- og helsedepartementet instruksjonsmyndighet overfor Vinmonopolet etter alkoholloven. Utsalgsstrukturen og bevillinger fastsettes i form av en departemental forskrift/instruks.

⁸ Lov om SND, § 1.

4 Sektorpolitikk og samfunns mål– vedtekts- utforming og praksis

4.1 Hovedspørsmålene

I lovene gis jevnt over generelle rammer for selskapenes virksomhet. I dette kapitlet skal vi vurdere i hvilken grad vedtektene inkludert selskapets formål, gir grunnlag for ivaretagelse av sektorpolitiske mål og samfunnsansvar.

Vi vil se nærmere på:

- Hvorvidt selskapene har pålegg om (oppgaver for) å fremme sektorpolitiske og/eller samfunnsmessige formål i vedtektene (og/eller i lovene for særlovs selskapenes del).
- Hvilke selskaper som har bestemmelser som definerer nærmere framlegging av saker av vesentlig betydning for departementet før vedtak fattes av styret.
- Eksempler på at eierdepartementet har benyttet eierstyringen til å pålegge selskapene sektorpolitiske oppgaver og/eller ivaretagelse av samfunnsmessige mål *ut over* det som framgår av vedtektene (og lovene for noen av særlovsselskapene).

Dette kapitlet bygger delvis på rapporten *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis* (Statskonsult-rapport 1998:21), supplert med våre intervjuer i 1999 knyttet til et utvalg av statsforetakene og særlovsselskapene.

4.2 Statsforetakene

Statnett SF

Statnett SF har en paragraf om samfunnsansvar i sine vedtekter. § 2 i vedtektene sier følgende: ”Statnett SF skal ha ansvaret for en rasjonell drift og utvikling av landets overføringsnett for kraft. Foretaket skal alene eller sammen med andre planlegge og prosjektere, bygge, eie og drive overføringsanlegg og utenlandsforbindelser. Statnett SF skal ha det overordnede ansvar for drifts-koordineringen av kraftsystemet.”

Statnetts samfunnsoppgaver består således av at de er tillagt det overordnede ansvaret for at kraften blir distribuert over hele landet. De har også ansvaret for rasjonell drift og utvikling av landets overføringsnett for kraft. Ved at de har eneansvaret for dette er de i en monopolsituasjon. På den annen side er inntektssiden sterkt regulert og det forretningsmessige resultatet er avhengig av hvor rasjonelt oppgavene utføres og selskapets økonomikontroll og-styring av utgiftene.

Statnett har ingen paragraf i vedtektene om at de må forelegge saker av vesentlig betydning for departementet før styret treffer vedtak.

Når det gjelder Statnett er det imidlertid et eksempel på at departementet har grepet inn i en lokaliseringssak. Styret fattet vedtak om at et regionkontor på Sundalsøra skulle legges ned og oppgavene legges til kontoret i Trondheim. Dette kom fram i styreprotokollen som etter § 24 i loven om statsforetak skulle sendes til departementet. Departementet innkalte til ekstraordinært foretaksmøte og omgjorde vedtaket.⁹

Statkraft SF

Statkraft har en bestemmelse i sine vedtekter som gjelder foreleggelsesplikt i forbindelse med visse saker som har konsekvenser for sysselsetting i bestemte lokalsamfunn. Statkrafts vedtekter § 9 sier følgende: ”I tilknytning til Statkraft SFs industrikontrakter og avtaler om foregrepne hjemfall som er inngått ved politiske vedtak, gjelder en egen informasjonsplikt for foretaket overfor departementet: Dersom Statkraft SF gjennom reforhandlinger eller utøvelse av sitt forretningsmessige ansvar, foretar endringer som gir vesentlige negative konsekvenser for sysselsettingen i det lokalsamfunn kraften er forutsatt nyttet, må endringene skriftlig forelegges departementet før de gjennomføres med bindende virkning for foretaket.”

Statkraft har som formål å drive kraftverk, handle med energi og engasjere seg i virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette. Samfunnsansvaret utfra formål og vedtekter består av: For det første, pålegget om levering av kraft til norsk industrivirksomhet under markedspris. Dette var en ordning med lange tradisjoner før Statkraft ble etablert og en hovedgrunn til at selskapet ble statsforetak. Statsråden instruerer Statkraft gjennom foretaksmøtet, til å inngå kontrakter på bestemte vilkår. Selskapet får ingen kompensasjon for de ”tap” de har ved å levere billigere kraft. På grunn av internasjonale konkurranseregler er det et spørsmål hvor lenge denne ordningen vil vare. For det andre har Statkraft ansvaret for utveksling av kraft med Danmark. Men det er også en oppfatning at Statkraft som en stor aktør når det gjelder kraftproduksjon, har et samfunnsansvar for å håndtere kraftutbyggingen i Norge.

Andre typer saker av vesentlig betydning som må forelegges departementet før vedtak fattes i styret (enn de som er nevnt ovenfor), er ikke omtalt i vedtektene.

Det er et eksempel hvor styret ikke ville gå inn for et utbyggingsprosjekt ved Svartisen pga. lønnsomheten. Stortinget bevilget da penger fordi det ønsket utbygging til tross for styrets anbefalinger. Styret var fornøyd med hvordan saken ble håndtert av myndighetene.

⁹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet har nå foreslått å oppheve denne bestemmelsen som pålegger foretakene å oversende styreprotokollen til departementet, men det er etter forslaget i høringsnotatet adgang til å innta en vedtektsbestemmelse om at dette skal gjøres.

Statskog SF

Statskog har også en samfunnsmessig målsetning og betydning ved at foretaket forvalter store deler av Norges landarealer. § 2 i Statskog SFs vedtekter sier følgende:

”Foretakets formål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde. Eiendommen skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftssinteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.”

Ivaretagelse av samfunnsansvaret gjennom grunneirollen er spesielt viktig. Det å bidra til virksomhet i distriktene oppfattes som en del av samfunnsansvaret. På den andre siden ønsker ikke Statskog å *være* en del av *det næringspolitiske* virkemiddelapparatet, men som bedrift kan de gå inn med virksomhet i bedrifter i distriktene, for eksempel i næringsparker. Det er også en del av samfunnsansvaret å være velvillig når andre vil drive næring på Statskogs grunn. I samfunnsansvaret ligger det også å sørge for at allmennheten kan få tilgang til jakt og fiskerettigheter til en akseptabel pris.

Statskog har en paragraf (§ 8) i sine vedtekter om at de må forelegge saker av vesentlig betydning for departementet før styret treffer vedtak. Vi har ikke kommet over eksempler der styret er blitt overprøvd av departementet.

Statens kantiner

Statens kantiners formål er å drive selv, eller i samarbeid med andre, kantine og serveringsvirksomhet, permisjonssentra og kurs- og konferansesentra på oppdrag fra Forsvaret. Statens kantiner har plikt til å legge inn tilbud på oppdrag fra Forsvaret som hører inn under foretakets formål (§ 9). Virksomheten må således kunne regnes som et redskap for å nå sektorpolitiske formål

Det var sektorpolitiske argumenter som var begrunnelsen for at statsforetak ble valgt som organisasjonsform. Det er særlig forsvarsdelen av kantine som det kan karakteriseres å være knyttet sektorpolitiske formål til – nemlig å sørge for at Forsvaret har et tilfredsstillende kantinetilbud m.m. Et godt kantinetilbud er en del av velferdspolitikken i Forsvaret. Målet er lavest mulig priser i kantine, og ikke å være profittmaksimerende. Sektorpolitikken ble ivarettatt ved opprettelsen av Statens kantiner som et statsforetak. I formålsparagrafen er imidlertid de sektorpolitiske oppgavene svakt begrunnet.

Statens kantiner har en paragraf i sine vedtekter om saker av vesentlig betydning, § 10 i vedtektene. Her gjentas lovens formuleringer. I tillegg skal vedtak i saker som innebærer opprettelse av nye selskaper eller deltakelse i

eksisterende, samt vedtak om å inngå større avtaler med eller engasjere seg i virksomhet som faller utenfor hovedvirkefeltet til foretaket, forelegges departementet på forhånd.

SIVA

SIVA framstår som det statsforetaket som er mest omfattende regulert gjennom vedtektene både med hensyn til ivaretagelse av sektorpolitiske (og samfunnsmessige) formål og hensyn, og med hensyn til foreleggelse av saker for departementet/foretaksmøtet

I vedtektenes formålsparagraf har SIVA sektorpolitiske og samfunnsmessige mål. I § 2 om foretakets formål står det bl.a. følgende:

”SIVA skal være et nasjonalt foretak for økt verdikaping og sysselsetting i distriktene, gjennom

- a) forvaltning av SIVAs eiendeler samt investeringer i tomter og bygg for utleie eller salg til ulike typer virksomheter eller næringer
- b) å arbeide aktivt i forhold til bedrifter for å øke sitt eget inntektsgrunnlag. SIVA SF har anledning til å yte lån og tilskudd til forprosjekter, prosjektvurderinger, konsulenttjenester og ledelsesinnsats i arbeidet for å utvikle bedrifter og eksisterende og framtidige bygg
- c) deltakelse med minoritetsandeler i regionale eller bransjerettede investerings- og utviklingsselskaper for å få tilgang på risikokapital, forretningsidéer og nettverk”

I tillegg til oppgaver som er nevnt under 1 kan foretaksmøtet pålegge SIVA SF andre sektorovergripende oppgaver.

SIVA er et eksempel på et selskap som har et rent sektorpolitisk mål ved å bidra til lokal næringsutvikling i distriktene gjennom å tilføre kapital, kompetanse og nettverk. Men selskapet skal drive forretningsmessig innenfor de gitte rammene.

SIVA har også en paragraf i sine vedtekter som sier konkret hvilke saker som skal legges fram for departementet. § 4 i SIVAs vedtekter sier følgende:

”I henhold til statsforetakslovens § 23 annet ledd skal følgende saker forelegges departementet etter forutgående behandling i styret:

- a) Strategiplaner for SIVAs samlede virksomhet. Strategiene skal inneholde vurderinger om lokaliseringssteder.
- b) SIVAs planer for nye og vesentlige endringer i selskapets eiendomsengasjement.
- c) Strategier og planer skal rulleres tilstrekkelig ofte slik at de gir en oppdatert beskrivelse av selskapets aktivitet.
- d) Planer om engasjement utenfor landets grenser.”

Medinnova

Det framgår ikke av formålet for Medinnova at de skal utføre samfunnsopp- gaver utover det som er selskapet kjerneoppgaver; å bidra til økt utnyttelse av Rikshospitalets kapasitet innen forskning og utredning og skaffe forsknings- midler til Rikshospitalet. Dessuten skal selskapet være et ressurs og kontakt- organ for idéutvikling, patentering og produktutvikling for fagpersonell ved Rikshospitalet.

Eventuelle sektorpolitiske signaler gis kun gjennom foretaksmøtet. Medinnova har en bestemmelse om at saker av vesentlig betydning, § 8 i vedtektene, må forelegges for departementet før styret treffer vedtak.

4.3 Særlovsselskapene

Formålene til særlovsselskapene og dermed også eventuelle bestemmelser om sektor- og eller samfunnsmessige målsettinger er omtalt i *den enkelte loven*, men kan også være omtalt i *vedtektene*. Nedenfor er dette kommentert, samt om vedtektene har andre relevante bestemmelser og om det er eksempler på at selskapene blir pålagt sektorpolitiske oppgaver og/eller skal ivareta samfunns- messige hensyn utover det som står i det formelle grunnlaget for selskapet.

Posten Norge BA

Når det gjelder formålet med virksomheten står det følgende i vedtektenes § 3:

”Posten Norge har til formål å drive postvirksomhet og annen virksomhet som har sammenheng med dette. Posten Norge skal utføre samfunnsplågte oppgaver og tilby Postbankens grunntjenester i hele nettet.”

Posten Norge har dermed sektorpolitiske målsetninger knyttet til et landsdek- kende posttilbud og et velfungerende postnett. Historisk sett er dette en klassisk infrastrukturbedrift med karakter av naturlig monopol og stordriftsfordeler, som gjennom teknologiske og markedsmessige endringer og store endringer i postnettet siste årene er stilt under stort omstillingspress. På grunn av den store virksomheten målt i antall ansatte og den sterke geografiske spredningen av virksomheten, er det tradisjon for at de samfunnsmessige sidene – særlig lokali- sering av tjenesteytingen og sysselsetting i distriktene – er framtreddende. Men det har de siste årene vært økende spenning mellom disse samfunnsmessige sidene og de forretningsmessige hensynene. Bedriftsledelsen vektlegger de forretningsmessige sidene, og at sektorpolitiske og eventuelle samfunnsmessige formål må ivaretas gjennom kjøp av tjenester og konsesjoner og eventuelt andre juridiske virkemidler.

I tillegg har det vært debatt om hvorvidt og hvordan eierstyringskanalen skal brukes, og hvordan bruken av denne skal ses i forhold til håndhevelse av vilkår stilt i konsesjonen til Posten og ved det statlige kjøpet av posttjenester (over

Samferdselsdepartementets budsjett). Tilsynet med postsektoren er skilt ut organisatorisk i egen funksjon og lagt til (det utvidede) Post- og teletilsynet.

Når det gjelder spørsmålet om hva slags saker som skal legges fram for generalforsamlingen, kan disse deles i tre, jf § 10:

For det første, en vid og ganske allmenn kategori. I vedtektenes § 10 heter det at styret skal forelegge for generalforsamlingen alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning. Dette er ikke nærmere konkretisert, kanskje med unntak av punktet nevnt under.

For det andre skal saker som gjelder utskilling av basisvirksomhet og av vesentlige støttefunksjoner forelegges generalforsamlingen.

For det tredje skal styret hvert år legge fram en plan for virksomheten ("§ 10-plan") med datterselskaper. Denne planen skal inneholde saker av de to typene nevnt ovenfor, og blant annet konsernets hovedvirksomhet de kommende årene, herunder større omorganiseringer, *endringer i konsernets distriktspolitiske profil* (vår utheving), videreutvikling av eksisterende virksomhet og utvikling av nye, større endringer i tjenestetilbudet, økonomisk utvikling for konsernet, vesentlige investeringer og porto- og takstutvikling. Departementet utarbeider annet hvert år en melding til Stortinget om Postens virksomhet på basis av planen(e).

NSB BA

Når det gjelder formålet med virksomheten står det følgende i vedtektenes § 3:

"NSB BA har til formål å drive gods og persontransport på jernbane. I tillegg kan selskapet drive beslektet virksomhet som bygger opp under denne transporten. NSB BA skal utføre samfunnspålagte beredskapsoppgaver."

NSBs samfunnsoppgaver består bl.a. i å tilby persontransporttjenester på bedriftsøkonomiske ulønnsomme togstrekninger mot betaling fra staten (statlige kjøp av tjenester). NSB har som nevnt i formålsparagrafen også beredskapsmessige oppgaver. NSB er en transportbedrift i konkurranse med andre bedrifter som tilbyr og driver transporttjenester, men har noe nær *etfaktisk* monopol på transport på jernbanenettet. NSB er et viktig statlig virkemiddel i transportpolitikken, og virksomheten har miljømessig gunstige sider sammenliknet med andre transportformer. Tjenestekjøp og konsesjoner, med innføring av et skille mellom infrastruktur og transportselskap og etablering av et eget jernbanetilsyn i løpet av 1990-årene illustrerer differensieringen i virkemiddelbruken også innen jernbanesektoren. Betydningen av eierstyringskanalen også overfor NSB synes redusert som del av dette bildet.

Lokaliseringsaspektene ved NSBs virksomhet synes å ha vært mindre framtrødende de siste årene enn de var på 1980-tallet – og i forhold til Postens virksomhet nå. Dette har høyst sannsynlig sammenheng med den forholdsvis

omfattende nedleggningen av sidebanene og avviklingen av mange betjente stasjoner som pågikk for noen år siden.

Når det gjelder typer saker som skal forelegges departementet før styret fatter vedtak, er de to første sakstypene identiske med bestemmelsene 1) og 2) for Posten over, dvs. "alle saker av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning" og utskilling av basisvirksomhet og vesentlige støttefunksjoner. Med hensyn til § 10-planens innhold er også det tilsvarende som for Posten, unntatt formuleringen om endringer i konsernets distriktpolitiske profil. Den er det *ikke* krav om skal med i NSBs plan. Departementet utarbeider annet hvert år en melding til Stortinget om NSBs virksomhet på basis av planen(e).

Statens nærings og distriktsutviklingsfond (SND)

SND har samfunnsmessige målsetninger/oppgaver i sin formålsparagraf i loven om SND, (jf kapittel 3.3). Nedenfor vil vi derfor kort drøfte dette formålet i fht. relevante problemstillinger i dette notatet.

Næringspolitikk og regionalpolitikk – som for mange andre selskaper er allmenne samfunnsmessige sidehensyn og -effekter av den sektorpolitiske virksomheten – er dermed her hovedformål og del av kjernevirksomheten. Gjennom dette er SND et svært viktig sektorpolitisk virkemiddel. Men statsråden har ikke instruksjonsrett overfor SND i enkeltsaker.

SNDs virksomhet blir imidlertid sterkt påvirket ved at det stadig å legge til nye eller endrede eksisterende ordninger som SND skal forvalte. Dette holdes innenfor rammen for formålet med SND, men formålet er da vidt definert. Initiativet til å legge ulike ordninger til SND tas både av Stortinget og regjeringen. SND har også fått overført oppgaver fra Fiskarbanken og Landbruksbanken.

SND har ingen paragraf i vedtektene om å forelegge saker av vesentlig betydning for departementet.

Norsk Tipping

Norsk Tipping har en sektorpolitisk reguleringsoppgave ved at det organiserer og kontrollerer de spillene i Norge som har størst omsetning, og det bidrar i en samfunnsmessig omfordeling ved at selskapets overskudd blir trukket inn og siden fordelt til områdene idrett, kultur og vitenskap.

Den eneste bestemmelsen av relevans for problemstillingene i dette notatet er den vanlige bestemmelsen om hvor selskapet skal ha sitt forretningskontor, som nå er på Hamar. Norsk Tipping har ingen bestemmelse i vedtektene om at saker av vesentlig betydning skal forelegges departementet.

Vinmonopolet

De relevante bestemmelsene for Vinmonopolet er i loven (jf kapittel 3.3) og ikke i vedtekter, men Vinmonopolet har en instruks som er under revisjon.

Sektorpolitisk målsetning om å kontrollere og redusere tilgjengeligheten av alkoholholdige drikkevarer. Vinmonopolet skal virke begrensende på alkoholkonsumet, og selskapet er altså et redskap for det. Det andre hovedvirkemidlet i alkoholpolitikken er bruk av avgifter. Men gitt de nevnte rammene skal en drive effektivt og forretningsmessig. I Vinmonopolet er det en konflikt mellom sektorpolitiske mål og forretningsmessige mål. På den ene siden skal produktene være tilgjengelige med god kvalitet og bredt utvalg og like priser over hele landet. På den andre siden skal befolkningens alkoholforbruk holdes så lavt som mulig, og det er derfor begrensninger på antall utvalg, åpningstider og disksalg framfor selvbetjening (det siste drives det nå "forsøk" med). Forretningsmessige hensyn tilsier at man satser mye på å få en mest mulig effektiv drift til lavest mulige kostnader for å gi høyest mulige marginer. Det bedriftsøkonomiske presset er neppe til stede slik som i en konkurranseutsatt bedrift, men Vinmonopolet er ikke pålagt å opprettholde ulønnsomme utvalg.

Lokalisering av polutsalget blir planlagt i den såkalte landsplanen. Landsplanen er en forskrift om polets butikknett. Polet lager selv utkast til landsplan som SHD godkjenner. Landsplanen sier noe om utvidelse av butikknettet, polets rolle, alkoholpolitiske hensyn, avstand til nærmeste pol, kjøpekraft i området osv. Landsplanen gjelder for en fireårsperiode. Stortinget krevde endringer ved behandlingen av siste landsplan. Regjeringen instruerte deretter Vinmonopolet i tråd med Stortingets ønsker. SHD blander seg ikke opp i hvilke kommuner som skal få polutsalget. Det avgjøres fullt og helt i en dialog mellom polet og kommunene. Man tar i liten grad distriktspolitiske sysselsettingshensyn ved etablering av nye pol. Det er heller ikke så mange arbeidsplasser som følger med et pol, spesielt de mindre som gjerne bare har 2–3 stillinger. Vinmonopolet har for øvrig en avtale med posten om utleveringssteder som er landsdekkende. Denne kan komme under press etter hvert som posten legger ned en stadig større del av postkontornettet.

4.4 Sammenfatning av funn fra Statskonsults rapport 1998:21 om eierstyring i teori og praksis

I dette avsnittet skal vi supplere gjennomgangen av forhold knyttet til enkelt-selskapene med mer allmenne funn fra Statskonsults rapport 1998:21 *I godt selskap? Eierstyring i teori og praksis*.

Formålsbestemmelser

Formålet med selskapet og rammene for selskapets virksomhet og hva det kan engasjere seg i, blir nedfelt i vedtektene. Gjennom vedtektene og til dels lovene reguleres det hva styret for selskapet selv kan bestemme, hva som må framlegges for eier før beslutning tas og hva selskapet skal rapportere og informere om. Formålet til selskapet uttrykker den samfunnspolitiske og/eller sektor-

politiske hensikten staten har med selskapet, men også at selskapet skal drive forretningsmessig lønnsomt innenfor de rammene som er satt. Dette gjelder uansett hvilken selskapsform selskapet er organisert etter, men statsforetaksformen ble utformet for spesielt å kunne realisere sektorpolitiske mål innen forretningsmessig virksomhet.

Hvilke muligheter har eier til å bruke selskapene som sektorpolitiske virkemidler?

Et gjennomgående svar på dette spørsmålet i intervjuene – spesielt i selskapene, men også i noen av departementene – er at sektorpolitikk ikke kan utøves gjennom selskapet, men at selskapet kan være et viktig sektorpolitisk virkemiddel. Dette gjelder både aksjeselskap, statsforetak og enkelte særlovs selskaper. Oppfatningen er at gjennom eksistensen av selskapet og gjennom den virksomheten det har på sin sektor eller innen sin bransje, er det et mer eller mindre viktig ”redskap” for eierdepartementet og staten i utøvelsen av sektorpolitikken.

Men det kan være et lite fleksibelt virkemiddel, fordi det oppfattes å være vanskelig for eieren å pålegge selskapet bestemte oppgaver eller bestemme organisering, lokalisering og drift av selskapet utover det som er nedfelt i lovene og vedtektene. Dersom denne typen pålegg går på tvers av de forretningsmessige målene og vil være ulønnsomt for selskapet, vil selskapet kunne protestere fordi konkurranseevnen blir svekket gjennom de statlige styringspåleggene, og fordi selskapets suksess måles i hovedsak ut fra de økonomiske resultatene. Staten bør dermed gjerne bruke andre styringsvirkemidler enn å utnytte eierskapet for å få utført disse oppgavene. Det kan være gjennom konsesjoner og andre reguleringer eller kjøp av tjenester og kompensasjon for ulønnsom drift på enkelte områder. Hvor viktig et selskap er som sektorpolitisk virkemiddel vil variere, og det har også endret seg over tid.

Når selskapene omtales i stortingsmeldinger eller politiske taler, benevnes de ofte som viktige redskaper eller virkemidler i sektorpolitikken. Flere av selskapene har ikke noe i mot å bli omtalt på denne måten og oppfatter seg som å ha denne rollen. Det gir en bekreftelse på hvor viktig deres eksistens er, og det gir også en trygghet. Mens andre, spesielt de mer forretningsorienterte som opererer i en konkurransesituasjon, liker ikke å være tildelt denne rollen og det ansvaret som indirekte pålegges gjennom å skulle ivareta sektorpolitiske formål og hensyn.

Selskapsform og eierstyringens art

I rapporten ”I godt selskap?” sammenlignet vi også de ulike selskapene og selskapsformene mht. hvordan eierstyringen skulle utøves ut fra det formelle grunnlaget. Vi kom fram til at det ikke er store forskjeller mellom selskapsformene. Det er like store forskjeller mellom selskapene innenfor en selskapsform som mellom selskapsformene.

Dersom vi sammenligner hvordan eierstyringen av de ulike selskapene praktiseres med hensyn til å påvirke selskapet til å nå de sektorpolitiske målene,

framkommer det heller ingen systematiske forskjeller mellom statsaksjeselskapene og statsforetakene, og de selskapene som har fått særlov med modell fra den ene eller andre formen. Innen hver av selskapsformene er det selskaper som ved sin eksistens er klare sektorpolitiske virkemidler. Men måten eierstyringen praktiseres på er, med noen unntak, svært lik til tross for en ganske stor variasjonsbredde med hensyn til den sektorpolitiske rollen selskapene er ment å ha.

Unntakene er særlovsselskapet A/S Vinmonopolet som kan pålegges tiltak som skal medvirke til mindre omsetning, særlovsselskapet SND og statsforetaket SIVA som gjennom stortingsbeslutninger, bevilgninger og tildelingsbrev får rammer og retningslinjer som styrer innsatsen mot bransjer og geografiske områder. Særlovsselskapet Norsk Tipping AS kan begrenses i sin potensielle virksomhet, ved at eier kan stoppe ønsker om nye spill, størrelsen på gevinst beløp etc., men de sektorpolitiske målene om å regulere "folks spillelyst" virker underordnet i forhold til behovet om å få inn midler til idrett, forskning og kultur.

Forskjeller mellom departementene?

Vi stilte også spørsmålet om det er noen forskjeller mellom departementene mht. å utnytte selskapene som sektorpolitiske virkemidler innenfor de rammene lover og vedtekter setter. Forskjeller mellom eierdepartementene gir seg uttrykk i hvor bestemt de uttaler at selskapet ikke kan brukes til å fremme sektorpolitiske mål i motsetning til dem som begrunner selskapets eksistens med at det er et viktig virkemiddel i sektorpolitikken. Men begge syn kan være representert i ulike avdelinger i det samme departementet. Forskjellene er mer knyttet til selskapets formål og om det i seg selv er et sektorpolitisk virkemiddel samt graden av konkurranseutsettelse. På den annen side har noen departementer og avdelinger i departementer mer erfaring med å utøve eierstyringen, og disse er mer bevisst på at dersom en har etablert et selskap, må en bruke andre virkemidler enn eierstyringen for å utøve sektorpolitikken.

5 Oppsummering

5.1 Eierstyring og andre styringsvirkemidler

For å fremme sektorpolitiske formål og påvirke lokalisering av tjeneste produksjonen/sysselsetting i distriktene er det flere virkemidler som *kan* benyttes:

- utforming av vedtektene
- instruksjon i enkeltsaker i foretaksmøtet/generalforsamling
- behandling av overordnede planer for virksomheten (§ 10-planer)
- konsesjoner, lisenser m.m.
- lover og forskrifter
- tilskudd/bevilgninger/økonomisk kompensasjon

De tre førstnevnte virkemidlene hører til eierstyringen. Vedtektsutforming og – i noe mindre grad – politisk behandling av planer – er mer forutsigbare for selskapet enn instruksjon i enkeltsaker i foretaksmøtet. På den annen side er det siste virkemiddelet det som gir anledning til raskest inngripen for politisk nivå.

Imidlertid kan utforming av vilkår ved konsesjoner og lisenser, forskrifter og eventuell sektorlovgivning også benyttes. Disse juridiske virkemidlene forutsetter en mer langsiktig opptreden fra politisk nivå. Konsesjoner og lisenser gir anledning til mer selektiv opptreden overfor det statlige selskapet/foretaket enn lover og forskrifter. Avtaler og kontrakter mellom staten og selskapet/foretaket kan også benyttes. Tilskudd og økonomisk kompensasjon for ivaretagelse av ikke-kommersielle formål vil kunne balansere for de ulempene selskapene måtte få ved å ta ikkøkonomiske beslutninger.

Under oppsummeringen av ivaretagelse henholdsvis av sektorpolitiske formål og lokaliseringshensyn nedenfor, drøftes dette nærmere. Utformingen av virkemiddelbruken bør etter vårt syn også ta hensyn til graden av monopol/konkurransen for vedkommende statsforetak/selskap på dets kjerneområde. Se for øvrig kapittel 6 Vurderinger og konklusjoner.

5.2 Sektorpolitiske formål

Formålene er ofte lite presist eller generelt utformet. Dette gjør at det kan oppstå tolkningsproblemer. Statsforetakslovens forarbeider angir at styret før vedtak treffes skal forelegge saken for departementet slik at det har mulighet til å påvirke saken gjennom foretaksmøtet. Hvis styret instrueres i saken, påtar statsråden seg et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for avgjørelsen.

Når det gjelder tiltak som ikke berører de vedtektsfestede formålene, men som har samfunnsmessige konsekvenser, for eksempel tap av arbeidsplasser, stiller

saken seg annerledes. Slike beslutninger vil falle utenfor det som etter loven skal forelegges departementet.

Statsforetakslovens § 23 om foreleggelse av saker av vesentlig betydning gjelder alle statsforetak, men flere av dem har ikke en nærmere presiserende bestemmelse om hva slags saker dette gjelder i sine vedtekter.

I tillegg fastslås det at loven ikke hindrer foretaksledelsen å forelegge andre sakstyper enn det den har plikt til.

Vi vil oppsummere i fem punkter:

- For det første har det politiske nivået *u* fra statsforetaksloven styringsmuligheter med saker som gjelder foretakets sektorpolitiske formål. Disse formålene er ofte generelt utformet.
- For det andre er styringsmulighetene ut fra statsforetaksloven mer begrensede når det gjelder *andre* samfunnsmessige hensyn slik som sysselsetting og regionalpolitiske formål – fordi foretaket ikke har plikt til å forelegge slike saker for foretaksmøtet/departementet. Men det er selvsagt mulig å ta inn slike hensyn gjennom bestemmelsene om foretakets formål.
- For det tredje er mulighetene til å presisere i vedtektene hvilke sakstyper som skal forelegges departementet ikke utnyttet fullt ut.
- For det fjerde *kan* foretaksledelsen forelegge også andre saker enn det den har plikt til. Gjør den det, vil departementet/statsråden være kjent med saken, og det vil foreligge et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar (jf også regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget).
- For det femte vil statsråden påta seg et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar dersom foretaket instrueres gjennom et foretaksmøte. I tillegg kan det oppstå konflikt mellom eieren og styret dersom pålegget anses å være ikke forretningsmessig lønnsomt, og styret derfor ikke vil påta seg dette ansvaret.

Utvidelsen av det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret er antakelig forhold som i praksis virker begrensende både på omfanget av bruk av ekstra ordinær fordeggelse fra foretakets side, og på departementets/statsrådets bruk av foretaksmøtet som styringsvirkemiddel i sektorpolitiske saker og i saker med bredere samfunnsmessige implikasjoner, som lokalisering av tjenesteproduksjon/sysselsetting, jf også kapittel 5.3 nedenfor.

5.3 Særskilt om lokalisering av statsforetakene og særlovsselskapenes virksomhet

Statsforetakslovens § 10 om *vedtektenes* innhold gir eieren/departementet anledning til å angi lokaliseringen av et statsforetaks forretningskontor eller hovedkontor ved etableringen av det. Vedtektene kan selvsagt også endres på dette punkt gjennom vedtak i foretaksmøtet. I dagens statsforetak og særlovsselskaper er lokalisering av eventuell øvrig virksomhet (regionkontorer osv.) ikke regulert i vedtektene. Dette ligger til foretaksledelsen å vurdere, som en del av ressursdisponeringen av foretakets innsatsfaktorer. Her er det for øvrig en vesentlig forskjell mellom forvaltningsbedrifter som er en del av staten som juridisk person, og statsforetak og andre selskaper som er egne rettssubjekter. Den politiske interessen som kan knytte seg til det som for bedriften er innsatsfaktorer, som personellfordeling, organisering og lokalisering – er i statsforetakene en del av foretaksledelsens lovfestede ansvar for å nå de formålene som er satt for virksomheten.

En annen mulighet er at lokaliseringskrav inntas i vilkår for en *konsesjon* til vedkommende selskap dersom konsesjonsteknikken brukes i styringen av vedkommende sektor. En tredje mulighet er krav om at lokalisering og sysselsettingsspørsmål i distriktene kan inntas *iplaner for virksomheten* (§10-planer, jf Posten) som framlegges for Stortinget, og derigjennom blir gjenstand for politisk behandling. Dette blir en mer indirekte form for politisk "signalstyring", som det så blir eierdepartementets/statsrådets og foretaksledelsens/ selskapsledelsens ansvar å fortolke og trekke konsekvensene av.

Dersom det fra statens side er ønskelig å gripe mer aktivt inn i lokalisering av virksomheten i foretakene/selskapene, må dette gjøres gjennom vedtak i foretaksmøtet/generalforsamlingen. Dersom det er aktuelt å foreslå lokalisering av virksomhet som går på tvers av forretningsmessig lønnsomhet kan en løsning være at staten betaler (kompenserer) for dette. Både vedtektsfesting og konsesjonsregulering vil gi foretaket/selskapet mer forutsigbare vilkår enn instruksjon gjennom foretaksmøtet (eventuelt kombinert med økonomisk kompensasjon). Der selskapet er i en monopolsituasjon, er balansepunktet mellom politisk styring og markedsstyring – og mellom departementet og selskapet – annerledes. Vi antar at det er rimeligere i disse tilfellene at foretaksmøtet instruerer foretaket i spørsmål knyttet til lokalisering av tjenesteproduksjon.

SND og SIVA står på grunn av sine næringspolitiske og regionalpolitiske formål i en særstilling når det gjelder bruk av styringsvirkemidler. Her brukes tildelingsbrevene som et middel for prioritering av bruken av bevilgningene, noe som ellers ikke er vanlig i styring av selskaper. I tillegg er det vedtak som gjøres i Stortinget om nye eller endrede virkemidler innenfor nærings og distriktspolitikken. Overfor Vinmonopolet involverer ikke departementet seg i detaljstyringen av hvilke kommuner som skal få nye polutsalg. Det drives derimot rammestyring av utsalgsstrukturen på fylkesplan gjennom forskrift. Detaljvalgene innenfor dette overlates til lokalnivået sammen med selskapet.

6 Vurderinger og konklusjoner

6.1 Hovedspørsmålene

Hovedspørsmålene som skulle besvares var:

- hvordan samfunnsansvaret er ivaretatt i statsforetak
- hvorvidt og i tilfelle hvordan staten kan innta en mer aktiv eierrolle i statsforetakene og mellom berørte departementer og særlovsselskapene når det gjelder lokaliseringsspørsmålet

Det ble bedt om at utredningen fokuserte på følgende:

- hensyn av ikke-kommersiell karakter som statsforetak eventuelt skal ivareta og definisjon av samfunnsansvar vs sektorpolitisk ansvar.
- i hvilken grad statsforetakene har ivaretatt samfunnsansvar i sin virksomhet fram til i dag
- statsforetaks egnethet som selskapsform

Definisjon av samfunnsansvar og sektorpolitisk ansvar

”Samfunnsansvar” inneholder to komponenter:

- ansvar for å ivareta *sektorpolitiske formål*
- ansvar for å ivareta *mer allmenne samfunnsmessige formål og hensyn*, som ikke direkte er knyttet til den samfunnssektoren som foretaket/selskapet virker på, eksempelvis regionalpolitiske og næringspolitiske formål

Begge hovedtypene formål er av ikke-forretningsmessig eller ikke-kommersiell art, og er formål som et rent markedsopererende selskap ikke nødvendigvis vil ha insentiver til å forfølge.

6.2 I hvilken grad har statsforetakene ivaretatt samfunnsansvar i sin virksomhet fram til i dag?

Statsforetakene ivaretar i varierende grad sektorpolitiske mål. Dette avhenger av hvilke formål statsforetaket har. Noen er rene sektorpolitiske virkemidler, mens andre har et sektorpolitisk ansvar, men med stor vekt på nå forretningsmessige mål.

Når det gjelder å ivareta samfunnsansvar, eksempelvis næringspolitiske, lokalisering eller sysselsettingsmål utover det som framkommer i formålet med virksomheten (SIVA, SND), har verken statsforetakene eller særlovsselskapene denne typen bestemmelser i sine vedtekter. Et unntak er Statkraft der det

foreligger en informasjonsplikt for foretaket overfor departementet i visse saker som har konsekvenser for sysselsettingen i visse lokalsamfunn. Fraværet av slike bestemmelser betyr ikke at selskapene ikke ivaretar samfunnsansvar gjennom sin virksomhet eller gjennom sine disposisjoner. Selskapene kan i større eller mindre grad selv oppfatte at de har en slik rolle, og balansere dette mot de forretningsmessige kravene. Det er noen få eksempler på at selskapene er blitt instruert gjennom foretaksmøtet til å foreta utbygging og opprettholde regionalkontor som ble ansett for lite lønnsomt. I ett tilfelle fikk selskapet kompensasjon for dette.

6.3 Mer aktiv eierrolle i statsforetakene og særlovs selskapene for å ivareta samfunnsansvar?

Hvorvidt og i tilfelle hvordan kan staten innta en mer aktiv eierrolle i statsforetakene og særlovsselskapene for å få ivaretatt samfunnsansvar inklusive lokalisering?

Dagens statsforetak og særlovsselskaper er selskaper med foretningsmessige mål og oppgaver som derved skal drives ut fra forretningsmessige prinsipper. Men de er *også* enten i seg selv sektorpolitiske virkemidler, eller de skal ivareta visse sektorpolitiske mål, jf punktet ovenfor. Vektleggingen av å oppnå best mulig økonomiske resultater i forhold til å ivareta samfunnsmessige og sektorpolitiske mål varierer fra selskap til selskap – avhengig av hvor klart dette framkommer i formålet med selskapet. Dette kan også variere med hvilken oppfatning ledelsen har av selskapets rolle og de kravene eierdepartementet (og Finansdepartementet) setter til avkastning og utbytte.

Allment har eierdepartementet gjennom eierstyring følgende muligheter til å påvirke selskapet til å ivareta samfunns og sektorpolitiske mål:

1. gjennom utforming av vedtektene
2. i foretaksmøtet/generalforsamlingen
3. ved sammensetningen av styret
4. gjennom fastsetting av prinsipper for avkastning og utbytte

Både ved etableringen av selskapet og senere, kan eierdepartementet sikre at denne typen formål kommer inn i vedtektene, men de benytter i liten grad disse mulighetene. Eierdepartementet vil ha muligheter til å styre og korrigere selskapet dersom virksomheten endres i forhold til disse formålene. Formålsformuleringene er ofte generelle, og kan dermed gi rom for tolkningsspørsmål og tvil om inngripen eller ei. På den annen side er det grenser for hvilket samfunnsansvar og hvilke sektorpolitiske oppgaver selskapet kan ivareta innenfor rammene av å drive forretningsmessig lønnsomt. Jo mer utsatt selskapet er for konkurranse, desto sterkere vil denne (potensielle) målkonflikten være.

Det er verdt å merke seg at dersom samfunnsmessige forhold som lokalisering av tjenesteproduksjonen ikke er nevnt i vedtektene, følger det ikke av statsforetaksloven at denne typen saker skal forelegges foretaksmøtet.

Når det gjelder vedtektsfesting av hva slags typer saker som skal forelegges foretaksmøtet/generalforsamlingen, er sakstypene sjelden definert og presisert i vedtektene. Her foreligger det dermed en mulighet for å skape et bedre grunnlag for styring og oppfølging fra overordnet nivå. De såkalte § 10 bestemmelsene for BA-selskapene NSB og Posten definerer slike sakstyper bedre enn for de statsforetakene som ikke har vedtektsbestemmelser, men bare lovbestemmelsene for regulering av plikten til informasjon og foreleggelse.

Muligheten for selskapsledelsen til også å forelegge *andre* saker enn det den har plikt til, synes etter våre data å bedømme å være lite benyttet. Dette har trolig sammenheng med at ved å gjøre dette, flyttes ansvaret fra selskapsledelsen til statsråden. Å flytte sakene fra den "forretningsmessige" til den "politiske" sfæren, vil undergrave styrets og den daglige ledelsens ansvar. Det kan også være motvilje i departementene mot å få slike saker på statsrådets bord, og dermed undergrave det ideelle skillet mellom forretning og politikk og mellom drift og strategi (jf kapittel 1.4).

Eier kan instruere selskapet i generalforsamling/foretaksmøtet. Eier kan også kalle inn til ekstraordinær generalforsamling/foretaksmøte for eksempel på grunnlag av informasjon som er lagt fram for eier etter § 23 i statsforetaksloven (endring av selskapets formål) eller presisert i vedtektene.

Eier benytter i liten grad muligheten til å instruere selskapet i generalforsamling/foretaksmøtet. Dersom eieren skulle gjøre det, er det grenser for hvor langt selskapets styre vil kunne strekke seg for å ivareta ikke-kommersielle og dermed ulønnsomme oppgaver. Styret har ansvaret for å sikre forsvarlig drift av selskapet. Dersom kravene blir vanskelige å innfri, kan enten styret stille sine plasser til disposisjon, eller selskapet kan få kompensasjon for oppgaver som ikke anses lønnsomme. Kostnadene er sannsynligvis ofte vanskelige å anslå, og det vil kunne bli "forhandlinger" om fastsettelsen. Det vil oppstå vanskelige situasjoner dersom instruksjon i slike saker skjer ofte. I tillegg vil deler av ansvaret for driften av selskapet bli overført fra styret til eier ved statsråden, noe som igjen kan bli vanskelig politisk.

Statskonsults konklusjon i eierstyringsrapporten (Statskonsult-rapport 1998:21, s. 8) om "eierstyringskulturen" på 1990-tallet er at "departementene er svært forsiktige med å instruere sine selskaper i generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte, og styringen ertilsynelatende svært formell og følger formelle spille regler". Når det gjelder styringen i praksis, kan det imidlertid være slik at informantene underrapporterer om forekomsten av uformell styring. Det kan i så fall henge sammen med den herskende "styringskulturen" og de framherskende oppfatningene av hva som er "riktige" styringsmåter (Grønlie 1999).

Gjennom styreoppnevning kan eier til en viss grad sikre at den samfunns-
messige og sektorpolitiske rollen selskapet har, blir forstått og ivaretatt, men
innenfor de grensene som er uttrykt for selskapets formål.

Vi har ingen eksempler når det gjelder å styre selskapet gjennom avkastnings
og utbyttepolitikken for at det kan påta seg et større samfunnsansvar. Men når
størrelsen på avkastnings og utbyttekravene diskuteres mellom Finans-
departementet og eierdepartementet, er det eksempler på at dette blir et tema.
Noen eierdepartementer og selskaper synes det er urimelige krav som settes til
statsforetak som anses å være viktige sektorpolitiske virkemidler. De er
nærliggende å tro at vektlegging av den forretningsmessige siden og det å
oppnå stor fortjeneste kan føre til at samfunnsmessige mål blir nedtonet.

Vi kan konkludere med at eierdepartementene gjennom eierstyring har mulig-
heter til å få selskapene til å ivareta samfunnsansvar, men at disse er begren-
sede. Dersom selskapene blir pålagt dette gjennom instruksjon i de formelle
styringsfora, kan det få konsekvenser for selskapet, for forholdet mellom
selskapets ledelse (inklusive styret) og eier og for eierdepartement/statsråd ved
at de påtar seg et politisk ansvar som ikke er forenlig med intensjonen med å ha
selskapet.

Spørsmålet blir hvilke andre styringsvirkemidler enn eierstyring som eier kan
benytte. Dette er til dels virkemidler som kan brukes overfor offentlige så vel
som private selskaper – som for eksempel konsesjoner, kjøp av tjenester/
økonomisk kompensasjon, kontrakter eller lover og forskrifter.

Bruk av eierstyring for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske mål kan komme i
konflikt med ønsket om at virksomheten skal baseres på forretningsmessige
prinsipper. Dette er en konflikt som har vært framtrødende på flere sektorer de
siste årene. Spenningen ser ut til å øke med graden av konkurranseeksponering.
Det vil si at jo mer utsatt for konkurranse det statseide selskapet er, desto
mindre faktisk rom er det for å benytte eierstyringskanalen til å ivareta sektor
og samfunnsmessige formål.

Der hvor statseide selskaper opererer på liberaliserte sektorer, dvs. der det skjer
en overgang fra monopol til regulerte konkurransemarkeder, skjer det en
forskyvning fra etats- eller eierstyring til bruk av andre styringsvirkemidler. For
det meste er dette virkemidler som staten benytter overfor private rettssubjekter
(jf Statskonsult-rapport 1999:16).

Vi vil anta at argumentet for økonomisk kompensasjon for forretningsmessige
ulemper knyttet til realisering av ikke-kommersielle formål øker i styrke med
omfanget av konkurranseutsatthet for det aktuelle selskapet/foretaket. Det er
viktig at slike selskaper ikke har ulemper i forhold til sine konkurrenter, men
heller ikke fordeler.

6.4 Statsforetaks egnethet som selskapsform

Intensjonen med loven om statsforetak var å etablere en selskapsform som skulle sikre drift av statlig forretningsmessig virksomhet som i tillegg er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske formål. Ved den typen virksomhet som lovforarbeidene primært siktet til å bruke modellen for, vil staten dessuten ikke kunne fri seg fra ansvaret for virksomheten fordi det er av stor samfunnsmessig betydning å videreføre den. Dersom foretaket pålegges av eieren å foreta disposisjoner basert på ikke-kommersielle hensyn, vil det dessuten være rimelig at staten – hvis nødvendig – i siste instans sørger for at kreditorer får full dekning.

Spørsmålet om statsforetaksformen er egnet vil avhenge av

- 1) hva slags virksomhet og oppgavetyper staten organiserer innenfor denne selskapsformen
- 2) om staten utnytter formens særegne muligheter i styringen eller om staten opptrer på samme måte som i de andre selskapsformene

Det vil føre for langt innenfor rammen av dette oppdraget å gi en uttømmende vurdering av disse forholdene. Vi vil vise til Statskonsult-rapport 1998:21, særlig kapittel 8 og 9, men skal kort peke på noen momenter når det gjelder

- 1) typer virksomhet
- 2) styringsformer innenfor statsforetaksformen

Statsforetaksformen synes i dag til dels å bli brukt for virksomheter som oppfyller modellkravene i lovens forarbeider, og dels for virksomheter som i økende grad har blitt konkurranseutsatt siden etableringen, og der den sektorpolitiske betydningen synes å være avtakende og ikke spesielt stor. Samtidig kan det være særlovsselskaper og noen få statsaksjeselskaper som skårer høyere når det gjelder innslag av sektorpolitiske formål og/eller når det gjelder grad av monopolstilling i tjenesteytingen. Det er med andre ord behov for å gjennomgå valg av selskapsmodell for en del av de statlige selskapene for å få til en modernisert og bedre tilpasset bruk av de to hovedformene for statlig selskapsorganisering – statsforetak og statsaksjeselskap. Vi mener at enkelte statsforetak, enkelte statsaksjeselskap og alle særlovsselskapene, antakelig unntatt SND, bør inngå i denne revurderingen, jf også Statskonsult-rapport 1998:21.

Et annet argument for å beholde statsforetaksformen har å gjøre med behovet for fristilling av virksomheter som driver tjenesteproduksjon uten å operere i reelle markeder, men der markedsliknende mekanismer tas i bruk, iallfall for kjernevirksomheten, eventuelt i kombinasjon med markedsfinansiert virksomhet utenom kjernevirksomheten (som kan AS-organiseres). Det at det eksisterer en statsforetaksform – ”mellom” forvaltningsorganmodellen (inkludert forvaltningsbedriftene) og statsaksjeselskapsmodellen vil etter vår oppfatning gjøre det enklere å foreta en formålstjenlig fristilling av denne typen virksomhet enn ved å omdanne virksomheten ”direkte” til aksjeselskapsformen. Vi finner en

slik ”ny” bruk av statsforetaksformen å være en forvaltningspolitisk interessant utviklingsretning. Det siktes her til mulig omdanning av statssykehusene (jf NOU 1999:15), samt omdanning av forvaltningsbedrifter med infrastruktur-oppgaver til statsforetak. Kanskje vil det også bli aktuelt å vurdere å fristille universiteter og høyskoler, jf Mjøsutvalgets arbeid.

Den faktiske, formelle eierstyringen av henholdsvis statsforetakene og selskapene med ”§ 10-bestemmelser” i vedtektene, synes i dag ikke å avvike systematisk. Dette kan ha sammenheng med (Statskonsult-rapport 1998:21):

- lik eierstyringskultur i departementene preget av tilbakeholdenhet
- at det ikke er systematiske forskjeller med hensyn til hva slags virksomhetstyper (oppgavetyper, grad av monopol/konkurranse, sektorpolitiske/forretningmessige mål) som er representert innenfor henholdsvis SF-formen, AS-formen og særlovsselskapene
- at det foregår uformell styring som ikke rapporteres

Vi vil anta at dersom statsforetaksformen blir tatt i bruk for nye virksomhetstyper i forhold til dagens bruk (jf avsnittet ovenfor), vil denne organisasjonsmodellens større potensiale for eierbasert styring med sektorpolitiske formål bli bedre utnyttet. Ved bruk av AS-formen for denne typen virksomhet vil bruken av konkursinstituttet være urealistisk, og vedtektenes bestemmelser om hvilke typer saker som skal forelegges departement vil kunne bli relativt omfattende. AS-formen i disse tilfellene kan dermed gi styremedlemmer feil oppfatninger om styrings- og ansvarsrealitetene for styret fordi forskjellen mellom aksjelovgivningens formaliteter og vedtektenes realiteter blir stor.

Ved krisesituasjoner, og som symbol ved etablering, vil det statlige eksistensansvaret for statsforetakene være en viktig forskjell mellom SF og AS-formen. Dersom man respekterer styrets forretningmessige ansvar, har vi vist at det er visse *muligheter* for å øke den eierbaserte styringen knyttet til sektorpolitiske formål. Men vi mener at eierstyring i hovedsak vil være formålstjenlig å benytte dersom foretaket er i en monopol- eller monopolliknende situasjon. Juridiske og økonomiske styringsvirkemidler bør heller benyttes overfor selskaper som er i konkurranse med private selskaper på hele eller storparten av sitt virkefelt. Dette gjelder også spørsmål knyttet til lokalisering.

6.5 Hovedkonklusjoner

- Formålsformuleringen gir et styringsgrunnlag. Både ved etableringen av selskapet og senere kan eierdepartementet sikre at samfunns- og sektorpolitiske formål kommer inn i vedtektene, men mulighetene til dette benyttes i liten utstrekning. Formålene er oftest generelt formulerte. Dette gir rom for fortolkninger og usikkerhet om grunnlaget for eierstyring. På den annen side er det grenser for ivaretagelse av samfunnsansvar og sektorpolitiske formål når selskapet er forutsatt å skulle drive lønnsomt.

-
- Dersom samfunnsmessige forhold som lokalisering av tjenesteproduksjonen ikke er nevnt i vedtektene, følger det ikke av statsforetaksloven at denne typen saker *skal* forelegges foretaksmøtet.
 - Hva slags typer saker som skal forelegges eierdepartementet er sjeldent definert og/eller presisert i vedtektene. Men selskapet *kan* forelegge andre saker enn dem de har plikt til å forelegge for eieren/departementet. Av flere grunner gjøres dette sjelden.
 - Gjennom eierstyring har eierdepartementene muligheter til å få selskapene til å ivareta ikke-kommersielle formål, men disse mulighetene er begrensede. Dersom selskapene blir pålagt å gjøre dette gjennom instruksjon i de formelle styringsfora, kan det få konsekvenser for selskapet, for forholdet mellom selskapets ledelse (inklusive styret) og eieren, og for eierdepartement/statsråd ved å påta seg et politisk ansvar som ikke er forenlig med intensjonen med å ha selskapet.
 - Det statlige eksistensansvaret for å drive kjernevirksomheten til statsforetakene videre vil være en viktig forskjell mellom SF og AS-formen – særlig ved krisesituasjoner, og som symbol ved etableringen. Statsforetaksformen gir anledning til å kunne organisere annen type virksomhet i selskapsform enn AS-formen. Statsforetaksformen bør opprettholdes som statlig organisasjonsmodell, blant annet for å organisere statlig tjenesteyting som ikke finansieres og styres hovedsakelig gjennom markedet.
 - Selskapets konkurransesituasjon er viktig for hva slags formål som bør tillegges selskapet/foretaket og for valg av styringsvirkemidler overfor selskapet. Dersom man respekterer styrets forretningsmessige ansvar, har vi vist at det er visse *muligheter* for å øke den eierbaserte styringen knyttet til sektorpolitiske formål. Men vi mener at eierstyringskanalen i hovedsak vil være formålstjenlig å benytte dersom foretaket/selskapet er i en monopol- eller monopollignende situasjon. Juridiske og økonomiske styringsvirkemidler bør heller benyttes overfor selskaper som er i konkurranse med private selskaper på hele eller storparten av sitt virkefelt. Dette gjelder også spørsmål knyttet til lokalisering.

Litteraturreferanser

Eckhoff, Torstein:

Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs og miljøspørsmål. TanumNorli. 1983.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd & Grønlie, Tore (red.):

Fristillingens grenser. Fagbokforlaget 1995.

Grønlie, Tore:

Statlig eierskap - hvem styrer statsselskapene? Paper. Seminar om Eierskap og makt. Oslo, 30.11. 1999.

Grønlie, Tore:

Statsdrift. Staten som industrieier 1945-1963.

Statskonsult: Rapport 1998:18

Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer.

Statskonsult: Rapport 1998:21:

I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.

Statskonsult: Rapport 1999:16:

Statlig eierskap og sektorstyring. En studie av fem deregulerte politikkområder.

NOU 1991:8

Lov om statsforetak.

NOU 1999:15

Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus.

Ot prp nr 32, 1990-91

Om lov om statsforetak

Innst O nr 67, 1990-91

Forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om statsforetak.

Vedtekter for statsforetakene og særlovsselskapene.